



Pusat Inovasi Kelembagaan & Sumber Daya Aparatur

PIKSA
Mitra Pembaharuan

GRAND DESIGN JABATAN FUNGSIONAL



“Menuju Desain Organisasi Berbasis Fungsional”



PUSAT INOVASI KELEMBAGAAN DAN
SUMBER DAYA APARATUR
DEPUTI BIDANG INOVASI ADMINISTRASI NEGARA
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA RI

2018

GRAND DESIGN JABATAN FUNGSIONAL

ISBN : 978-602-6965-22-6

Pengarah : Dr. Adi Suryanto, M.Si

Penanggung Jawab : Dr. Tri Widodo Wahyu Utomo, MA

Penulis : Ichwan Santosa, Agustinus Sulistyono TP, dkk.

Penyunting/Editor :

Dr. Tri Widodo Wahyu Utomo, MA

Drs. Seno Hartono, DESS

Dra. Niken Andonrani, MAP

Diterbitkan oleh:

Pusat Inovasi Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur

Deputi Inovasi Administrasi Negara

Lembaga Administrasi Negara

Jl. Veteran No 10, Jakarta Pusat,

Telp. (021) 3868201-05 ext. 137-138,

Fax. (021) 3868201

Cetakan Pertama, November 2018

Hak cipta dilindungi Undang-Undang.

Diperbolehkan memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam rangka memperluas pembelajaran bangsa.



Tim Penulis / Peneliti :

Ichwan Santosa, S.Sos
Agustinus Sulistyono TP, SE., M.Si
Renny Savitri, S.IP, MA
Indra Mudrawan, S.Sos, M.Si
Riris Elisabeth, SH., M.Hum
Ladiatno Samsara, S.IAN
Safrida Yanti Siregar, S.Pd
Benedicta Retna Cahyarini, S.Sos

Kontributor :

Drs. Purwadi
Yuniati
Gine Tendriana, SE., M.Ec
Reza Gufron Akmar, S.IP
Azwar Aswin, S.Sos, MAP
Muhamad Iqbal Thola, S.Si., M.Si
Madya Putra Yaumul Ahad, S.IP, M.Si
Ana Lestari, S.Sos., M.Si
Hasna Melani Puspasari, S.Stat
Metha Claudia Agatha Silitonga, S.Sos
Oki Kurniawan, S.IP

Desain Sampul dan Tata Letak :

Muhamad Iqbal Thola
Reza Gufron Akmar





KEPALA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Keberadaan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS (PP Manajemen PNS) telah menggeser pola pengelolaan manajemen sumber daya aparatur di Indonesia. Memberikan suatu harapan bagi terwujudnya profesionalisme ASN sebagai pelaksana kebijakan, pelayan publik, hingga perekat dan pemersatu bangsa.

Profesionalisme ini tentunya perlu diwujudkan. Keberadaan seperangkat kebijakan hanyalah instrumen yang memberikan ruang untuk mewujudkan perubahan dimaksud. Sebagai institusi pemerintah yang memiliki visi *“Menjadi rujukan bangsa dalam pembaharuan Administrasi Negara”*, melalui fungsi kajian dan inovasi di bidang administrasi negara, maka Lembaga Administrasi Negara dari tahun ke tahun terus melakukan berbagai kegiatan kajian dan pengembangan inovasi menuju kearah pembaharuan di bidang administrasi negara, kali ini khususnya terkait manajemen SDM aparatur (ASN) yang dalam hal ini adalah PNS.

Berdasarkan data dari BKN, jumlah PNS pada tahun 2017 sebesar 4.498.643 orang. Dari jumlah tersebut, lebih dari separuhnya merupakan pejabat fungsional. Jumlah yang menduduki jabatan JPT, JA, dan JP ada 467.574 orang (10,6%), sementara staf atau pelaksana berjumlah 1.716.021 orang (38,15%). Pejabat fungsional sendiri berjumlah 2.306.048 orang (51,25%). Hal ini menunjukkan dominasi JF sebagai jabatan mayoritas dalam ASN. Sayangnya, dominasi itu hanya berada di tenaga kependidikan (guru) dan tenaga kesehatan (medis dan paramedis), yaitu berjumlah 2.057.787

orang (45,78%). Sementara JF lainnya (seperti auditor, peneliti, arsiparis, pustakawan) masih sangat sedikit, hanya berjumlah 246.261 orang (5,47%).

Namun demikian, meskipun porsinya relatif kecil dibanding jumlah PNS secara keseluruhan atau bahkan jumlah JF yang didominasi oleh guru dan tenaga kesehatan, sampai tahun 2017, terdapat 152 jabatan fungsional yang bersifat keahlian maupun keterampilan. Semua jabatan fungsional tersebut dibina oleh 46 instansi pembina jabatan fungsional. Artinya, ada instansi yang membina lebih dari satu jabatan fungsional, misalnya LAN membina dua JF, yaitu Widyaiswara dan Analis Kebijakan. Sayangnya, berdasarkan pernyataan Deputy SDM Aparatur KemenPAN-RB, terdapat kurang lebih 50 jenis JF yang pembinaannya terindikasi mati suri (tidak berjalan). Hal ini menjadi salah satu alasan logis mengapa keberadaan JF belum dapat memberikan performa terbaiknya.

Penyusunan *Grand Design* Jabatan Fungsional adalah salah satu bentuk upaya LAN untuk mendorong terwujudnya profesionalisme JF sebagai aktor kunci dalam reformasi manajemen ASN. Hal ini menjadi penting mengingat saat ini manajemen JF dipandang masih sangat konvensional dan belum mewujudkan gambaran JF yang diharapkan. Padahal, peran JF sangat sentral dalam menentukan kinerja organisasi. Keberadaannya dibutuhkan di setiap lini (bagian) atau fungsi organisasi. Untuk itu, diperlukan sebuah terobosan, rumusan strategi pengembangan yang dapat dijadikan acuan untuk mengoptimalkan peran JF dalam organisasi.

Jika dipandang dari perspektif yang lebih luas, keberadaan JF yang dianggap belum memenuhi gambaran yang diharapkan dari paradigma ASN terjadi bukan karena faktor manajemen JF yang konvensional semata. Pada sisi lain, terdapat ruang atau lingkungan di sekitar Jabatan Fungsional yang belum mendukung JF untuk berkembang. Dengan kata lain,

keberhasilan perubahan manajemen JF menjadi sangat bergantung pada lingkungan yang melingkupinya. Oleh karena itu, JF membutuhkan sebuah *grand design*, yang tidak hanya menyentuh pengelolaan JF akan tetapi juga lingkungan dimana JF bekerja. Upaya memperbaiki positioning JF dalam era ASN kemudian dilakukan dalam bentuk penyusunan *grand design*, yang diharapkan mampu menyentuh semua aspek yang terkait dengan upaya perbaikan pengelolaan JF.

Untuk itu, saya mengucapkan terima kasih kepada Kedepujian Bidang Inovasi Administrasi Negara cq. Pusat Inovasi Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur yang telah bekerja keras melaksanakan kegiatan ini. Apresiasi juga disampaikan bagi semua pihak yang telah mengambil peran dalam penyelesaian *Grand Design* Jabatan Fungsional, dimana *Grand Design* Jabatan Fungsional diharapkan dapat memberikan masukan konkrit bagi Pemerintah khususnya dalam mengelola Jabatan Fungsional yang jumlahnya lebih dari separuh jumlah ASN di Indonesia. Melalui pengelolaan JF yang baik, di masa yang akan datang, birokrasi profesional yang mampu menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan dinamika kebutuhan yang berkembang di masyarakat (sektor publik) dapat terwujud.

Jakarta, 21 November 2018

KEPALA
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA



Dr. Adi Suryanto, M.Si

KATA PENGANTAR

DEPUTI BIDANG INOVASI ADMINISTRASI NEGARA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Saat laporan Penyusunan *Grand Design* Jabatan Fungsional ini dikerjakan, film *First Man* sedang tayang di bioskop-bioskop tanah air. Film itu menceritakan tentang pendaratan bersejarah antariksawan Amerika Serikat, Neil Armstrong di Bulan pada tanggal 21 Juli 1969. Menariknya, di bagian akhir film itu ada cuplikan dari pidato John F. Kennedy saat memberikan kuliah umum di Houston, Texas pada tanggal 12 September 1962. Diksi dalam pidato itu begitu baik, sehingga mudah sekali bagi kita untuk mengingat salah satu bagiannya: "Kita memilih pergi ke Bulan bukan karena hal itu mudah, akan tetapi justru karena hal itu sulit."

Kalimat tersebut nampaknya cukup representatif untuk menggambarkan pilihan Kedeputian Bidang Inovasi Administrasi Negara (DIAN) cq. Pusat Inovasi Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur melakukan Penyusunan *Grand Design* Jabatan Fungsional. Pilihan melakukan kegiatan ini, meminjam kata-kata Kennedy, bukan karena hal ini mudah, namun justru karena pekerjaan ini berat, sehingga memberikan suatu tantangan tersendiri. Tantangan tersebut bahkan sudah terbayang semenjak proses penentuan fokus. Mengangkat JF untuk menunjukkan kiprahnya secara optimal dalam organisasi bisa diartikan sebagai menggeser dominasi jabatan manajerial dalam konstelasi organisasi pemerintah. Kemungkinan resistensi yang terjadi bisa saja besar.

Namun demikian, era ASN sudah sepantasnya menempatkan JF sebagai primadona. Hal ini disebabkan oleh stempel professional yang ingin



dilekatkan pada sosok ASN. Bahkan, terdapat wacana untuk mengharuskan pegawai ASN menduduki JF. Sayangnya, posisi JF selama ini dibayangi oleh stigma sebagai jabatan kelas dua. Padahal, JF adalah pelaksana tugas fungsi inti organisasi, berdasarkan keahlian atau keterampilan yang dimilikinya, baik keahlian sebagai *techno structure*, *supporting staf*, *operating core*, bahkan *strategic apex*. Dengan demikian, tidak ada argumentasi yang dapat dibenarkan untuk menjadikan JF sebagai jabatan kelas dua. Oleh karena itu, menjadi menarik untuk melihat fenomena yang terjadi di dalam pengelolaan JF.

Faktanya, sejak diskusi dan penelusuran data awal penelitian menunjukkan bahwa kinerja JF atau kontribusi JF pada kinerja organisasi dianggap masih lemah atau belum optimal. Terdapat anggapan bahwa JF asyik dengan dunianya sendiri, asyik dengan pengumpulan angka kreditnya, asyik dengan kenaikan jenjang dan pangkatnya. Keasyikan itu membuat JF menjadi kurang peduli dengan tugas dan fungsi organisasinya. Kinerja JF yang dinilai dengan angka kredit kemudian tidak berbanding lurus dengan pelaksanaan tugas dan fungsi yang ada di organisasi. Pada skala tertentu, terjadilah diskoneksi antara tusi JF dengan tusi organisasi. Hal tersebut merupakan gambaran kecil permasalahan JF yang dialami dan digambarkan strategi penyelesaiannya melalui penyusunan *Grand Design* Jabatan Fungsional.

Untuk itu, *Grand Design* JF diharapkan dapat menjadi solusi makro yang dapat diacu oleh para pengambil kebijakan di bidang SDM aparatur (khususnya pengembangan JF) dalam gerakan kolektif untuk merumuskan kebijakan reformatif yang pro terhadap pengembangan JF. Dengan demikian, *Grand Design* Jabatan Fungsional ini dapat mendapat tempat dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di masa yang akan datang.

Sebagaimana sebuah gading, tulisan ini juga tidak terlepas dari retak. Oleh karena itu, masukan, saran, bahkan kritik konstruktif tetap dibutuhkan untuk dapat memperkaya sudut pandang, mempertajam bahasan, hingga memperdalam isu yang diangkat. Kepada pihak yang telah memberikan kontribusinya dalam penyelesaian kegiatan ini, Aba Subagja, S.Sos, M.AP dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Mahdalena, S.Sos dari Badan Kepegawaian Negara, Prof. Dr. Ir. Dwi Eny Djoko Setyono, M.Sc dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Defny Holidin, S.Sos, MPM dari Universitas Indonesia, Yogi Suprayogi Sugandi, S.Sos, MA, Ph.D dari Universitas Padjadjaran, Dr. Ayuning Budiati, S.IP, MPPM dari Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Dr. Edy Sutrisno, SE, M.Si dari Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara Jakarta, Dr. Teten W. Avianto, MT dan Ingga Danta Vistara, SE, MA dan pihak lain yang tidak dapat diucapkan satu persatu, disampaikan apresiasi yang setinggi-tingginya. Semoga kerjasama yang sudah terjalin dapat terus dijaga hingga masa yang akan datang, dalam upaya mewujudkan Indonesia dalam gambaran yang dicita-citakan bersama.

Jakarta, 21 November 2018

DEPUTI BIDANG INOVASI ADMINISTRASI NEGARA
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA



Dr. Tri Widodo Wahyu Utomo, SH., MA

ABSTRAK

Kualitas Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi salah satu prasyarat untuk mewujudkan gambaran futuristik yang menempatkan Indonesia sebagai salah satu kekuatan ekonomi dunia. Keberadaan UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) menjanjikan harapan akan terwujudnya gambaran tersebut melalui perubahan sentral dalam manajemen sumber daya aparatur yang menempatkan ASN kedalam 3 (tiga) kelompok jabatan, yaitu: **Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT)**, yang merupakan sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah; **Jabatan Administrasi (JA)**, yang merupakan adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan; dan **Jabatan Fungsional (JF)**, yang merupakan sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu.

Dalam konteks 3 (tiga) kelompok jabatan tersebut, JF merupakan kelompok jabatan yang mensyaratkan keahlian atau keterampilan tertentu. Kebutuhan akan keahlian dan keterampilan tertentu ini menyebar di setiap lini organisasi, baik yang bersifat dukungan keahlian, dukungan administratif, hingga fungsi inti organisasi itu sendiri. Oleh karena itu, keberadaan JF memiliki peran sentral dalam menentukan kinerja organisasi pemerintahan. Sayangnya, kinerja JF saat ini belum memenuhi apa yang diharapkan. Penyusunan *Grand Design* Jabatan Fungsional kemudian diawali dengan suatu pertanyaan besar: Mengapa kinerja JF atau kontribusi JF pada kinerja organisasi dianggap masih lemah atau kurang optimal? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, Penyusunan *Grand Design* JF



x

menggunakan pendekatan interpretatif dengan metode penelitian Delphi. Adapun ruang lingkup penyusunan *Grand Design* JF dibatasi pada aspek kelembagaan dan manajemen SDM.

Peta masalah yang diperoleh melalui instrumen delphi kemudian dianalisis secara kualitatif melalui pendekatan proses dalam perspektif *system thinking* untuk membentuk konstruksi masalah sekaligus solusi konkrit yang relevan dengan kebutuhan penataan Kelembagaan dan Manajemen JF secara sistematis. Adapun beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi oleh Tim Peneliti diantaranya: *Pertama*, desain organisasi yang dikembangkan saat ini belum didesain untuk mengakomodasi kinerja JF. Desain organisasi dibangun masih dengan perspektif struktur yang kaku, managerial style, lebih fokus pada pembentukan kotak-kotak struktural tanpa melihat kebutuhan fungsional. *Kedua*, terkait dengan manajemen JF sendiri yang belum dilaksanakan secara profesional sehingga belum mampu menghasilkan sosok JF yang *qualified* sesuai tuntutan tugas dan fungsinya. *Ketiga*, terkait dengan *mindset* atau pandangan PNS yang masih melihat JF sebagai *second class position*.

Berangkat dari konstruksi masalah yang ada, disusunlah strategi pengembangan JF melalui intervensi terhadap 9 (sembilan) titik perubahan, yang diposisikan sebagai kausa (faktor penyebab), yang meliputi area kelembagaan dan manajemen ASN. Strategi inilah yang dimaknai sebagai *Grand Design* yang dituangkan dalam 4 (empat) tahapan, yaitu: Penyesuaian desain organisasi dan formasi untuk mewujudkan **Desain organisasi yang dinamis berbasis fungsional**; Reformulasi uraian tugas dan pengejawantahannya dalam tata hubungan kerja untuk mewujudkan **Tata hubungan kerja yang harmonis berdasarkan uraian tugas yang jelas**; Penajaman Rekrutmen/seleksi dan penempatan untuk mewujudkan **Rekrutmen/Seleksi yang berkualitas dan terkoneksi dengan penempatan**;



dan, Penyelarasan Penilaian kinerja, pengembangan kompetensi dan pengembangan karier, untuk mewujudkan **Sistem penilaian kinerja, pengembangan kompetensi, dan pengembangan karier yang terintegrasi.**



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
SAMBUTAN KEPALA LAN	iii
KATA PENGANTAR DIAN	vi
ABSTRAK.....	ix
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL DAN GAMBAR	xiv
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan	11
D. Sasaran	11
E. Output	11
F. Kerangka Pikir	12
G. Metodologi Penelitian	12
BAB II. TINJAUAN LITERATUR	
A. Tinjauan Yuridis	17
B. Tinjauan Teoritis	42
C. Benchmark	70
BAB III. POTRET PERMASALAHAN JF SAAT INI	
A. Design Organisasi, Sebaran dan Distribusi JF	83
B. <i>Mindset</i> terhadap JF	86
C. Manajemen dan Pembinaan JF	87



D. Manajemen Kinerja dan Tata Hubungan JF	90
E. Kapasitas JF	92
F. Lainnya	94
BAB IV. <i>GRAND DESIGN</i> JABATAN FUNGSIONAL	
A. Konstruksi Permasalahan JF di Indonesia	97
B. <i>Grand Design</i> JF	106
BAB V. SIMPULAN DAN REKOMENDASI	
A. Simpulan	118
B. Rekomendasi	119
DAFTAR PUSTAKA	120



DAFTAR TABEL
 DAN GAMBAR

DAFTAR TABEL

Tabel II.1. Pembagian Urusan Pemerintahan di Tk Pusat	18
Tabel II.2. OPD Provinsi dan Kabupaten Kota	22
Tabel II.3. Pembagian Urusan Pemerintah Daerah	24
Tabel II.4. Pengkategorian Pegawai Negeri Sipil di Perancis	81

DAFTAR GAMBAR

Gambar I.1. Tipologi Kelembagaan Mintzberg	3
Gambar I.2. Manajemen Karier	8
Gambar I.3. Kerangka Pikir Penyusunan GD JF	12
Gambar I.4. Alur Pelaksanaan Metode Delphi	16
Gambar II.1. Desain Holakrasi di Pemerintahan Washington	60
Gambar II.2. Desain Holakrasi Eselon II Penelitian dan Kajian.....	62
Gambar II.3. Perlengkapan Dasar Manajemen SDM	69
Gambar II.4. Jumlah Pegawai Negeri Perancis	80
Gambar II.5. Jumlah dan Tipe Pegawai Negeri Sipil Perancis	80
Gambar II.6. Hirarki Pengkategorian PNS di Perancis	81
Gambar IV.1. Konstruksi Permasalahan (Pola Hubungan).....	102
Gambar IV.2. Konstruksi Permasalahan Berdasarkan Bobot	105
Gambar IV.3. Konstruksi Permasalahan (Sebab Akibat)	106
Gambar IV.4. Strategi Pengembangan JF	116

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Paradigma ASN merupakan sebuah konsep yang digagas dalam gambaran futuristik bahwa pada abad 21, pusat ekonomi dunia diperkirakan tidak lagi bertumpu pada negara-negara Eropa maupun Amerika, melainkan Asia (Effendi, 2014). Di abad ini, Asia akan menghasilkan kira-kira 53 persen GDP dunia, dimana motor dari pertumbuhan Asia adalah 7 negara, yaitu Jepang, Korea Selatan, Cina, India, Indonesia, Thailand, dan Malaysia (Asian Development Bank, 1911). Dalam perspektif ini, ekonomi Indonesia diperkirakan dapat tumbuh untuk setidaknya menjadi nomor 5 di Asia pada tahun 2045. *Economist Intelligence Unit (EIU)* dalam kajiannya pada 2015 bahkan menyebutkan Indonesia akan menjadi ekonomi keempat terbesar dunia dalam 32 tahun ke depan (2050). Namun demikian, kondisi ini dapat terwujud dengan prasyarat bahwa laju pertumbuhan ekonomi Indonesia dapat terjaga pada angka 7% (Effendi, 2014). Dalam konferensi SKKN di Jakarta, Prof. Dr. Soffian Effendi mengungkapkan tiga syarat penting jika Indonesia ingin memanfaatkan momentum 2050 menjadi negara dengan perekonomian bernilai \$ 2 trilliun, yaitu infrastruktur, sumber daya manusia, dan kualitas Aparatur Sipil Negara (ASN).

Keberadaan UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS (PP Manajemen PNS) dengan demikian menjanjikan adanya perubahan sentral pada manajemen sumber daya aparatur di Indonesia. Oleh karena itu, isu krusial yang menjadi titik berat implementasi UU ini adalah klausul untuk mewujudkan birokrasi profesional, birokrasi yang mampu menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan dinamika



kebutuhan yang berkembang di masyarakat (sektor publik). Dalam kerangka ini, ASN dibagi kedalam 3 (tiga) jenis jabatan, yaitu Jabatan Pimpinan Tinggi (*Top Manager*), Jabatan Administrasi (*Middle-Low Manager* hingga level Staf), dan Jabatan Fungsional (*Expertise*). Hal ini dijelaskan lebih jauh pada pasal 13 UU ASN dimana:

1. **Jabatan Pimpinan Tinggi** adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah,
2. **Jabatan Administrasi** adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.
3. **Jabatan Fungsional** adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu.

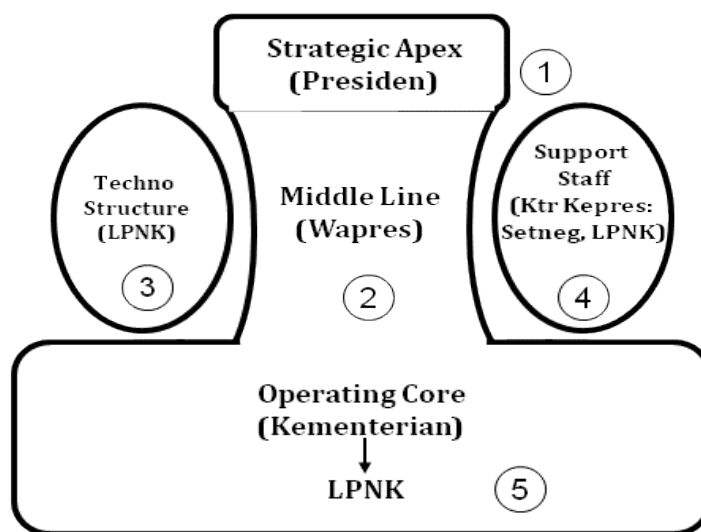
Dalam konteks 3 (tiga) kelompok jabatan tersebut, jabatan fungsional merupakan kelompok jabatan prestisius yang mensyaratkan profesionalisme (keahlian atau keterampilan tertentu) yang dibuktikan dengan sertifikasi tertentu (Pasal 70 PP Manajemen PNS). Kebutuhan akan keahlian dan keterampilan tertentu ini menyebar di setiap lini organisasi, baik yang bersifat dukungan keahlian, dukungan administratif, hingga fungsi inti organisasi itu sendiri. Oleh karena itu, keberadaan JF memiliki peran sentral dalam menentukan kinerja organisasi pemerintahan.

Kedudukan dan peran JF dalam organisasi juga dapat digambarkan melalui *Design* kelembagaan organisasi pemerintah yang dibangun berdasarkan teori yang dikembangkan oleh Mintzberg (1979) sebagaimana dijelaskan dalam Kumar (2014) dan Unger (2000). Dalam teori kelembagaan ini, fungsi dan tipologi organisasi pemerintah pusat misalnya, dibagi berdasarkan 5 kriteria, yaitu: organisasi pemerintah yang menjalankan fungsi *strategic apex (top level)* yang dalam hal ini direpresentasikan oleh



Presiden; *middle line (top level back-up)* yang direpresentasikan oleh Waakil Presiden dan Kemenko; *operating core (level operasional)* yang direpresentasikan oleh Kementerian sektoral dan LPNK tertentu; *techno structure (dukungan teknokratis)* yang direpresentasikan oleh LPNK dan Kementerian tertentu; dan *supporting staff (dukungan administratif)* yang direpresentasikan oleh Kementerian dan LPNK tertentu. Hubungan tipologi kelembagaan tersebut dapat dijelaskan oleh gambar berikut :

Gambar I.1. Tipologi Kelembagaan



Sumber: PPKK LAN RI, 2013

Berdasarkan kriteria ini, Jabatan ASN dapat dilihat melalui 2 (dua) perspektif lain, (selain perspektif tipologi organisasi), yaitu: *Pertama*, perspektif unit organisasi, yang menunjukkan adanya pembagian fungsi yang direpresentasikan oleh unit organisasi. Pembagian fungsi dalam unit organisasi ini dapat dilihat juga melalui sisi manajerial dan non manajerial. Secara manajerial, fungsi *Strategic Apex (High Management)* direpresentasikan oleh Ditjen, Setjen, Deputi, Sestama, Pusat, dan sejenisnya (unit setara JPT); fungsi *Middle Line (Middle Management)* direpresentasikan oleh Bidang, Bagian dan sejenisnya; dan fungsi *Operating Core (Low Management)*, direpresentasikan oleh Pengawas. Sementara secara teknis administratif (lini

dan staf) fungsi *techno structure* (Keahlian) direpresentasikan oleh unit yang melaksanakan fungsi dukungan keahlian seperti Badan dan turunannya; fungsi *supporting staf* direpresentasikan oleh unit yang melaksanakan fungsi dukungan administratif seperti Sekretariat dan turunannya; sementara fungsi *operating core* dilaksanakan oleh unit lini seperti Ditjen, Deputi, dan turunannya. Melalui perspektif ini distribusi jabatan ASN dalam unit organisasi dapat disesuaikan dengan karakteristik unit yang bersangkutan (*Techno structure, supporting staf, dan operating core*). Meskipun demikian, setiap unit organisasi tertentu dapat terdiri dari 2 fungsi atau lebih.

Perspektif yang *Kedua* yaitu perspektif jabatan, perspektif ini menunjukkan adanya pembagian fungsi yang direpresentasikan oleh Jabatan dalam ASN, baik berupa jabatan yang bersifat manajerial maupun non manajerial (lini dan staf). Untuk jabatan manajerial, JPT menjadi pelaksana fungsi *Strategic Apex (High Management)*, Administrator sebagai *Middle Line (Middle Management)* dan Pengawas menjadi pelaksana fungsi *Operating Core (Low Management)*. Sementara untuk fungsi non manajerial JF berperan sebagai pelaksana fungsi *Techno structure (Keahlian)*, *Support Staf (Keterampilan)* dan *Operating Core (keahlian dan keterampilan)*; sementara Pelaksana menjadi pelaksana fungsi *Support staf dan Operating Core (administratif)*. Melalui pemetaan fungsi seperti ini, maka dapat terlihat bahwa JF melekat pada seluruh fungsi lini dan staf organisasi. Sementara JF itu sendiri memiliki eksklusivitas sebagai pemegang fungsi *techno structure*. Artinya, JF memiliki peran sentral dalam pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi. Secara umum, sentralnya kedudukan dan peran JF dalam organisasi dapat dilihat melalui fungsi yang melekat dalam organisasi, unit, hingga jabatan itu sendiri. Untuk itu, keberadaan JF perlu dikelola dengan baik sehingga dapat berkontribusi optimal terhadap kinerja organisasi.



Dalam praktiknya, pengelolaan JF saat ini belum dilakukan sebagaimana yang diharapkan. Kondisi ini diindikasikan dengan munculnya berbagai permasalahan dalam pengelolaan JF. Salah satunya yang terjadi di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta. Berdasarkan surat edaran Walikota Nomor: 821.2/4133/2015, pada tahun 2015 terjadi permasalahan terkait dengan pengelolaan karier PNS yang menduduki Jabatan Fungsional (<http://bkd.surakarta.go.id/wp-content/uploads/2015/10/edaranJFT.pdf>).

Permasalahan yang muncul yaitu masih ditemukannya pengelolaan JF yang belum sesuai dengan ketentuan sebagaimana telah diatur, antara lain:

1. Penempatan dan penugasan CPNS/PNS yang tidak sesuai dengan formasi awal JFT pada saat perekrutan.
2. CPNS/PNS Formasi JFT tidak dipersiapkan perencanaan diklat teknis/fungsional guna memenuhi syarat pengangkatan dalam jabatannya.
3. Terdapat CPNS/PNS Formasi JFT yang tidak diangkat dalam Jabatan Fungsional Tertentu sesuai dengan formasinya.
4. PNS yang menduduki dalam JFT dan tidak dapat mengumpulkan angka kredit untuk kenaikan pangkat setingkat lebih tinggi dalam jangka waktu tertentu tidak dibebaskan sementara/diberhentikan dari jabatan.
5. PNS yang menduduki dalam JFT dan telah mencapai pangkat/jabatan pada jenjang maksimal tidak melaksanakan kewajiban untuk mengumpulkan angka kredit sebagai perwujudan pelaksanaan tugas setiap tahunnya.

Masalah arus-utama yang sering dijumpai diberbagai pemerintah daerah lain yaitu seperti yang terjadi di Litbang Pemprov Jambi. Jabatan fungsional peneliti yang berada di sana tidak memiliki kejelasan dalam pembagian tugas (*job description*). Akibatnya orang yang menempati jabatan fungsional sering kali harus mengerjakan pekerjaan struktural. Padahal pada

produk peraturan yang lebih tinggi, posisi peneliti lebih jelas dan khusus (*jurnal Gema Litbang Vol 1 (2) tahun 2011, Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Jambi*).

Contoh masalah lain yang muncul terkait dengan jabatan fungsional yaitu yang terjadi di Kementerian Keuangan RI. Sesuai yang disampaikan oleh Maurgas Simamora (2014), Widyaiswara Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan menyampaikan bahwa Jabatan fungsional Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) mengalami permasalahan terkait pembagian jenjang kariernya. Di Kemenkeu terdapat tiga istilah dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa yaitu tingkat dasar, tingkat menengah dan tingkat lanjut. Terjadi multi tafsir terhadap pembagian tersebut dan tidak terdapat garis demarkasi antar kriteria. Mana yang menjadi wilayah tugas tingkat dasar, tingkat menengah, maupun tingkat lanjut belum jelas. Kegiatan-kegiatan yang dikerjakan oleh pejabat fungsional PBJ mencakup semua kegiatan yang harus dilakukan dalam semua kegiatan yang harus dilakukan. Artinya seorang pejabat fungsional tingkat dasar bertugas untuk melaksanakan seluruh tahapan kegiatan pengadaan barang dan jasa. Selain itu di Kemenkeu juga terdapat permasalahan dalam pengangkatan (mengisi) dalam jabatan fungsional PBJ. Terdapat permasalahan (kesulitan) dalam menentukan pegawai/pejabat mana yang paling pantas untuk dialihkan menduduki jabatan fungsional tersebut ([http://www.bppk.kemenkeu.go.id/id/berita-ap/19285-masalah-jabatan-fungsional-pengelola-pengadaan -barangjasa-berikut pemecahannya?Page Speed=noscript](http://www.bppk.kemenkeu.go.id/id/berita-ap/19285-masalah-jabatan-fungsional-pengelola-pengadaan-barangjasa-berikut-pemecahannya?Page%20Speed=noscript)).

Di Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (Iskandar, 2016). Secara garis besar terdapat beberapa permasalahan yaitu: *pertama*, pemahaman tentang Administrasi Pengangkatan pertama dan keberlanjutan di Jabatan Fungsional belum optimal. *Kedua*, pemahaman akan sistem pembinaan JF belum merata. Dimulai dari aturan, sistem, penilaian,



pembinaan, dan sistem komunikasi antar Pembina dan instansi penyelenggara JF. *Ketiga*, Pembinaan karier SDM Aparatur melalui jalur struktural dipersepsikan masih lebih menarik daripada jalur fungsional. *Keempat*, Sistem penghargaan bagi pejabat fungsional belum memberikan nilai ungkit yang tinggi (<https://www.scribd.com/doc/146786391/BPPT-Permasalahan-Dan-Solusi-Jabatan-Fungsional-Perekayasa-Kementerian-Lembaga-Dan-Daerah>).

Melihat peta permasalahan diatas, menjadi logis jika timbul perspektif umum (generalisasi) yang memandang bahwa JF belum memberikan kontribusi optimal dalam menentukan kinerja organisasi. Meskipun permasalahan yang muncul dalam pengelolaan JF sangat bervariasi, kontekstual, dengan level permasalahan yang berbeda-beda pula, namun secara umum ada beberapa aspek utama yang dapat “didaulat” sebagai sumber permasalahan JF. Dalam praktiknya varian permasalahan ini memiliki kontribusi berbeda dalam mendukung belum optimalnya peran JF dalam organisasi, diantaranya yaitu:

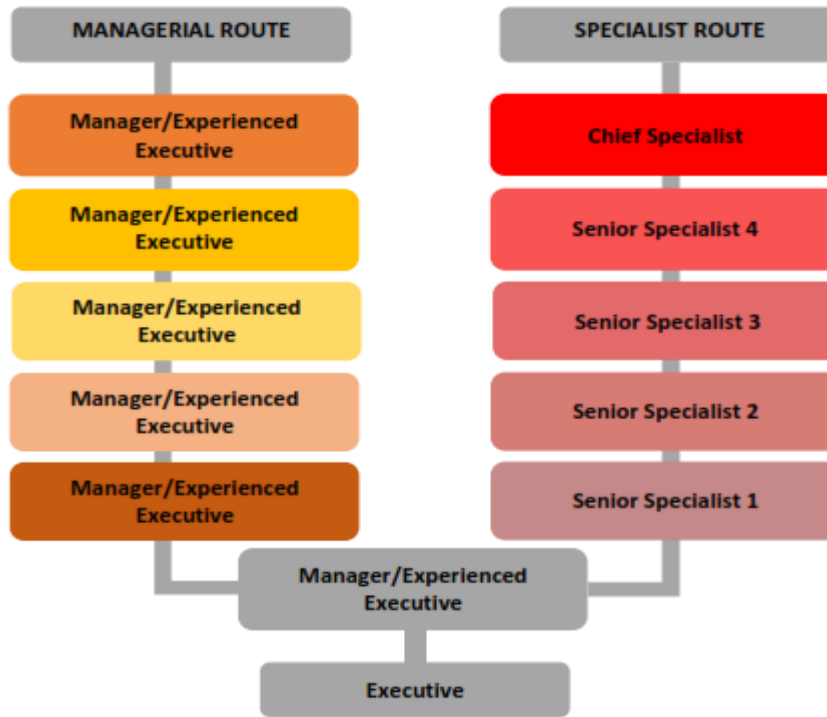
Pertama, Design organisasi pemerintahan di Indonesia yang menghasilkan dinamika organisasi yang didominasi oleh fungsi manajerial (tercermin melalui jabatan struktural). Dalam konteks ini, ruang gerak JF menjadi sangat terbatas. Selain itu, distribusi dan sebaran JF dalam organisasi disinyalir belum sepenuhnya mengikuti pendekatan fungsi yang melekat dalam Design organisasinya (*techno structure, operating core, supporting staf*).

Kedua, JF masih dianggap *inferior* di kalangan PNS. Hal ini ditunjukkan dengan adanya istilah pegawai struktural yang “difungsionalkan” (seolah-olah menjadi fungsional adalah penurunan karier). Dengan kata lain, pengembangan Manajemen Talenta masih terfokus pada jabatan manajerial, padahal di Singapura misalnya, JF (*specialist*) merupakan karier yang sejajar



dengan jabatan struktural (manajerial), sebagaimana dapat dilihat dalam gambar di berikut ini:

Gambar I.2. Manajemen Karier



Sumber: Singapore Public Service Commission Prime Office

Kondisi ini pada derajat tertentu dapat “mengerdilkan” keberadaan JF yang pada akhirnya berimplikasi terhadap tidak optimalnya keberadaan JF dalam sebuah organisasi public.

Ketiga, Pengelolaan dan pembinaan JF saat ini masih terbilang administratif (prosedural). Hal ini terjadi di berbagai level pemerintahan (K/L/D) (sebagaimana digambarkan sebelumnya), yaitu: terjadinya permasalahan penempatan dan penugasan CPNS/PNS yang tidak sesuai dengan formasi awal JFT pada saat perekrutan (Pemerintah Kota Surakarta); terjadinya ketidak kejelasan dalam pembagian tugas (*job description*) antara JF dengan JS, akibatnya orang yang menempati jabatan fungsional sering kali harus mengerjakan pekerjaan struktural (Pemprov Jambi); pemahaman tentang Administrasi Pengangkatan pertama dan keberlanjutan di Jabatan

Fungsional dianggap belum optimal (BPPT); hingga permasalahan (kesulitan) dalam menentukan pegawai/pejabat mana yang paling pantas untuk dialihkan menduduki jabatan fungsional (Kementerian Keuangan). Permasalahan tersebut merupakan sebagian kecil dari fenomena masalah pengelolaan dan pembinaan JF yang muncul di permukaan.

Keempat, Pola interaksi dalam organisasi saat ini yang cenderung berorientasi pada jabatan struktural berpotensi menyebabkan terjadinya sentralisasi komando. Kondisi ini menyebabkan matinya inisiatif dari bawah dan terciptanya organisasi yang *rigid*. Hal ini terutama berdampak pada karakteristik JF yang membutuhkan “ruang gerak” untuk berkreasi dengan kewenangan yang memadai. Pada sisi lain, potensi kemandirian JF dengan “ruang gerak” yang nyaris tanpa kontrol, tanpa pola pertanggungjawaban yang jelas dengan pejabat strukturalnya dapat pula terjadi. Dimana pertanggungjawaban kinerja JF seolah hanya berimplikasi pada karier semata yang direpresentasikan oleh pengumpulan angka kredit. Dengan demikian, tata hubungan JF dengan jabatan lain terutama struktural (JA-JF) berpotensi menyebabkan JF tidak dapat berperan secara optimal dalam organisasi.

Kelima, Manajemen kinerja JF dalam unit menjadi salah satu kunci pemanfaatan JF dalam organisasi. Kejelasan uraian tugas dan pembagian tugas antar JF, JA, hingga JPT akan memperjelas komposisi kinerja yang hendak dibangun untuk mencapai tujuan tertentu. Selain itu, evaluasi dan penilaian kinerja menjadi daya ungkit lain yang dapat menjadi dasar untuk memberikan *reward* maupun pembinaan. Dengan demikian, diharapkan kinerja JF dapat dioptimalkan. Dengan kata lain, kesalahan dalam melakukan manajemen kinerja JF dapat menjadi penyebab bagi belum optimalnya peran JF dalam organisasi.

Keenam, Faktor internal JF, Selain berbagai faktor eksternal, JF itu



sendiri mungkin saja terkendala oleh faktor internal ataupun kualitas JF itu sendiri. Hal ini dapat dikaitkan dengan proses seleksi JF yang belum sepenuhnya mampu menjaring JF yang diharapkan. Pada sisi lain, motivasi kinerja JF juga dapat menjadi faktor penyebab belum optimalnya peran JF dalam organisasi. Hal ini dapat terkait dengan mindset JF sebagai jabatan “kelas 2”, penempatan JF yang kurang sesuai, hingga pembinaan JF yang masih dirasa minim. Dengan demikian, faktor internal dapat berdiri sendiri maupun terkait dengan faktor eksternal sebagai faktor penyebab belum optimalnya kinerja JF.

Berdasarkan gambaran hipotetis di atas, permasalahan yang mewarnai JF tidak terlepas dari ranah kelembagaan (organisasi) dan manajemen JF. Namun demikian, perlu didalami lebih lanjut sejauh mana kontribusi masalah tersebut dalam menghambat pengembangan JF, bagaimana keterkaitan antara satu masalah dengan masalah lainnya, hingga menemukan titik ungkit perubahan yang diharapkan. Diagnosis terhadap permasalahan menjadi dasar untuk mendesain kondisi yang ideal, baik dari sisi kelembagaan maupun SDM aparatur, yang dapat mendorong optimalisasi peran JF dalam organisasi. Dalam konteks inilah, kajian Penyusunan *Grand Design* JF disusun.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang disampaikan diatas, maka rumusan permasalahan dalam kajian ini adalah:

1. Apa yang menyebabkan tidak optimalnya peran JF dalam organisasi?
2. Bagaimana *Grand Design* JF yang dapat dibangun untuk mengoptimalkan peran JF dalam organisasi?

C. Tujuan

Tujuan dari kegiatan Penyusunan Model Penataan (*Grand Design*) Jabatan Fungsional adalah:

1. Mengidentifikasi factor yang menjadi penyebab tidak optimalnya peran JF dalam organisasi;
2. Merumuskan *Grand Design* JF untuk mengoptimalkan peran JF dalam organisasi.

D.Sasaran

Sasaran dari kegiatan Penyusunan Model Penataan (*Grand Design*) Jabatan Fungsional adalah: semakin optimalnya peran JF dalam organisasi sesuai dengan kedudukan dan perannya.

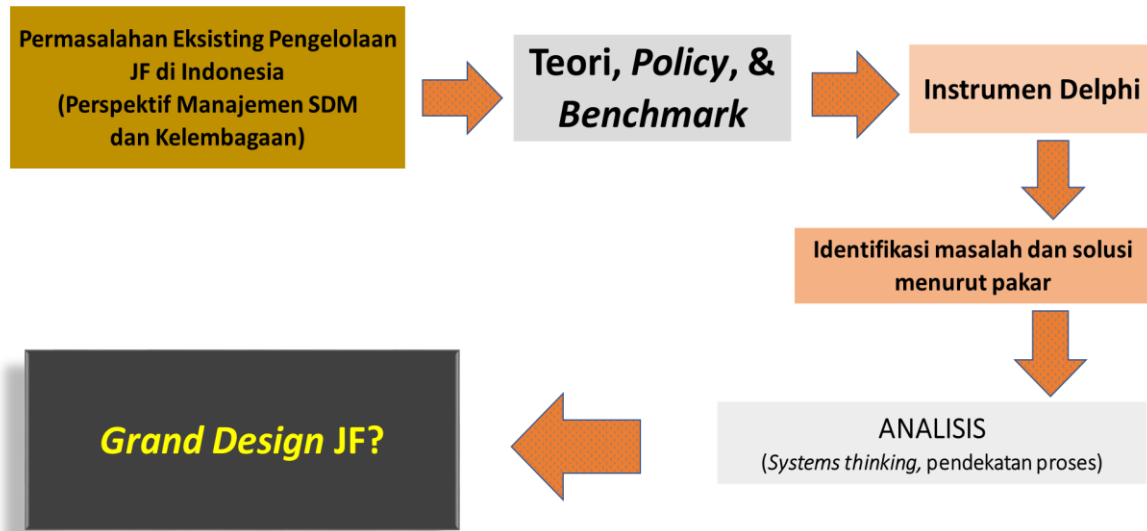
E. Output

Kegiatan Penyusunan *Grand Design* Jabatan Fungsional diharapkan dapat menghasilkan **rekomendasi kebijakan** berupa *Grand Design* JF yang mampu menjadi acuan bagi kebijakan penataan JF kedepan dalam kerangka mengoptimalkan peran JF sesuai dengan kedudukan dan perannya dalam organisasi.



F. Kerangka Pikir

Gambar I.3. Kerangka Pikir Penyusunan *Grand Design* JF



G. Metodologi Penelitian

Penyusunan *Grand Design* Jabatan Fungsional dilakukan dengan menggunakan pendekatan *interpretative*. Pendekatan *Interpretative* berangkat dari upaya untuk mencari penjelasan tentang peristiwa-peristiwa sosial atau budaya yang didasarkan pada perspektif dan pengalaman orang yang diteliti. *Interpretative* melihat fakta sebagai sesuatu yang unik dan memiliki konteks dan makna yang khusus sebagai esensi dalam memahami makna sosial. *Interpretative* melihat fakta sebagai hal yang cair (tidak kaku) yang melekat pada sistem makna dalam pendekatan interpretatif. Fakta-fakta tidaklah imparial, objektif dan netral. Fakta merupakan tindakan yang spesifik dan kontekstual yang bergantung pada pemaknaan sebagian orang dalam situasi sosial. Interpretatif menyatakan situasi sosial mengandung ambiguisitas yang besar. Perilaku dan pernyataan dapat memiliki makna yang banyak dan dapat diinterpretasikan dengan berbagai cara (Newman, 1997: 72).

1. Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah metode Delphi. Metode Delphi pertama kali dikembangkan oleh Norman Dalkey dan Olaf Helmer beserta asosiasinya dalam Rand Corporation pada awal tahun 1950-an. Secara umum, beberapa penulis mengutip pernyataan Listone dan Turoff (dalam Hanafin, 2005) yang mengartikan Metode Delphi adalah teknik komunikasi terstruktur, awalnya dikembangkan sebagai metode peramalan interaktif yang bergantung pada sejumlah pakar.

Metode Delphi merupakan suatu pendekatan kualitatif yang melibatkan pendapat pakar yang dapat mengkontribusikan pengalaman mereka dari berbagai latar belakang profesi dan sejenisnya bagi isu demografi, politik, ekonomi dan teknologi. Dalam metode Delphi tidak ditentukan berapa jumlah pakar yang diambil, tetapi titik beratnya bahwa responden tersebut mewakili pihak-pihak yang terlibat dalam sistem yang diteliti (Rowe & Wright, 1999). Metode Delphi ini telah diaplikasikan dalam hal pengambilan kebijakan, perencanaan, atau ide yang berdasarkan pada pemikiran atau *judgment*. Metode Delphi bertujuan untuk mencapai konsesus dari serangkaian proses penggalian informasi tentang suatu masalah atau kejadian.

2. Jenis dan Sumber Data

Dalam kegiatan Penyusunan *Grand Design* Jabatan Fungsional, ada dua jenis data dan informasi yang diperlukan, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari narasumbernya, yaitu berupa pendapat, komentar atau pandangan dari narasumber, yaitu pakar dan praktisi di bidangnya. Narasumber untuk data primer yaitu para pejabat yang terkait langsung dengan perumusan kebijakan JF secara umum, pembinaan JF, JF itu sendiri, dan Akademisi.



Sementara data sekunder adalah data-data yang diperoleh dari sumber berupa buku, peraturan, dokumen atau pustaka lainnya.

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dan informasi dalam kegiatan Penyusunan *Grand Design* Jabatan Fungsional menggunakan beberapa cara diantaranya:

a. *Indepth Interview*

Indepth interview atau wawancara mendalam dilakukan dalam komunikasi awal terhadap beberapa informan terpilih (*key informant*) maupun pendalaman (sebagai metode pelengkap), yaitu para pakar yang mempunyai kapasitas keilmuan dan pengalaman terkait dengan pengelolaan JF, seperti pakar Ilmu Administrasi Publik dan sejenisnya, pejabat pembuat kebijakan umum JF, pembina JF, dan pejabat fungsional itu sendiri (serendah-rendahnya tingkat Madya). *Indepth interview* dilakukan untuk memperoleh gambaran secara detail dan mendalam dari sudut pandang *key informant* mengenai aspek kelembagaan dan MSDM yang menjadi ekosistem JF, berikut riil *experience* dari JF itu sendiri. *Key informant* yang dipilih antara lain berasal dari: UI, UNPAD, UTIRTA, STIA-LAN Jakarta, KemenPAN-RB, BKN, dan LIPI.

b. *Korespondensi elektronik*

Penggalan data utama dilakukan melalui penyebaran dan pengumpulan kuesioner yang dilakukan dalam 2 (dua) kali putaran. Pada putaran pertama, setelah data hasil isian kuesioner oleh para pakar untuk diolah dan dianalisis, hasilnya akan disampaikan kembali kepada para pakar terkait untuk dimintakan kembali pandangannya. Hal ini merupakan metode lanjutan yang dilakukan



untuk mendalami pemahaman lintas pakar hingga dicapai konsensus analisis. Sebagian besar proses menuju konsensus ini dilakukan melalui korespondensi elektronik (*e-mail* dan sejenisnya).

c. *Studi Pustaka*

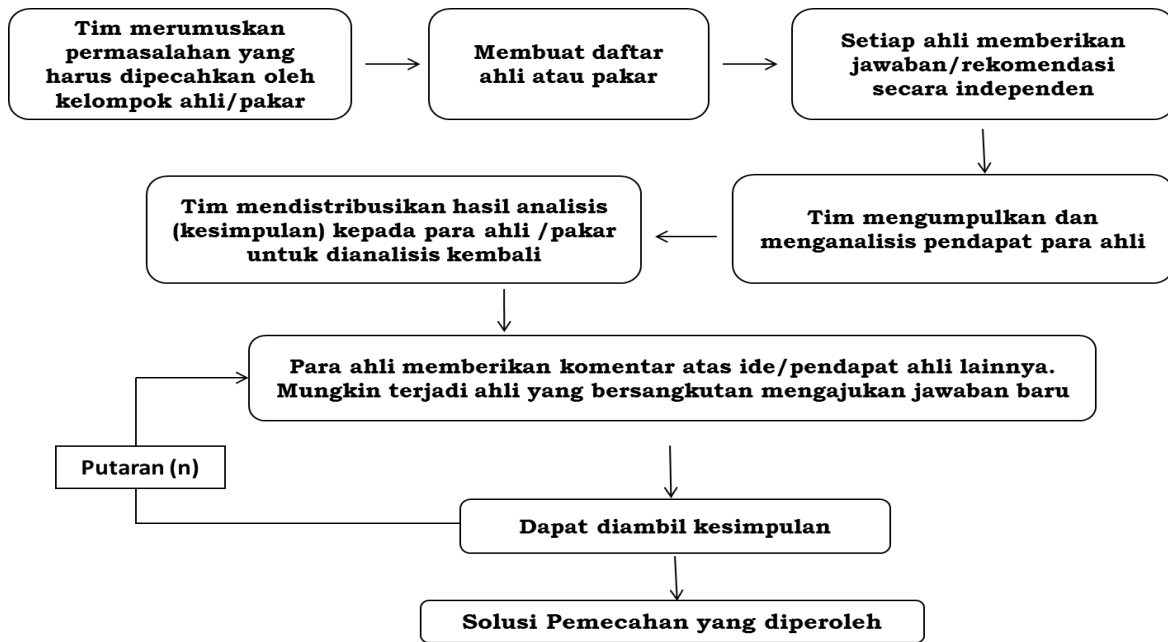
Studi pustaka dilakukan dengan menggali data dan informasi yang berasal dari berbagai dokumen tertulis. Studi pustaka dilakukan untuk memperoleh gambaran mengenai desain JF, baik dari sisi yuridis (Manajemen ASN dan JF), teoritis (kelembagaan dan Manajemen SDM), dan *benchmark* potret JF di berbagai negara yang diperoleh dari sumber-sumber terpercaya (buku, situs resmi, dan sejenisnya). Secara umum, studi pustaka dilakukan melalui buku-buku teks, dokumen-dokumen kebijakan dan peraturan yang berlaku serta kajian atau tinjauan yang sudah dilakukan terkait dengan JF.

4. *Analisis Data*

Analisis data dalam Penyusunan *Grand Design* Jabatan Fungsional dilakukan secara kualitatif melalui *cross analysis* atau analisis silang. Analisis ini mengolah dan menganalisis data dan informasi yang diperoleh dari proses *indepth interview* dan pengisian kuesioner, kemudian menyampaikannya kembali pada para pakar untuk mendapat respon lanjutan, diolah dan dianalisis kembali hingga mencapai konsensus.



Gambar I.4. Alur Pelaksanaan Metode Delphi



Data secara umum, baik yang berupa data primer maupun data sekunder, kemudian diolah dan dianalisis, disintesis, dan dipolakan sebagai *Grand Design*. Analisis data dan informasi ini dilakukan secara terus menerus selama proses pengumpulan data lapangan dan setelah pengumpulan data lapangan dilakukan.

Hasil pengolahan dan analisis data lapangan akan menghasilkan peta masalah JF yang disusun berdasarkan interpretasi terhadap pendapat pakar/ahli. Peta masalah ini kemudian akan dianalisis secara kualitatif melalui pendekatan proses dalam perspektif *system thinking* untuk membentuk konstruksi masalah sekaligus solusi konkrit yang relevan dengan kebutuhan penataan Kelembagaan dan Manajemen JF secara sistematis. Hal ini ditempatkan dalam kerangka meningkatkan peran JF sebagai *enabler* transformasi kinerja sektor publik menuju *world class public services*.

A. Tinjauan Yuridis

1. Kelembagaan Pemerintah (UU No. 39/2008 tentang Kementerian Negara dan PP No. 18/2016 tentang Perangkat Daerah)

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan bahwa cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia yaitu untuk membentuk negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Selanjutnya, disebut pula bahwa dibentuknya pemerintah negara Indonesia bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Disamping itu, Pancasila yang berfungsi sebagai ideologi, falsafah, sekaligus cara pandang bangsa yang telah disusun oleh para *founding fathers* negara Indonesia telah mengamanatkan adanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Landasan idiil dan landasan konstitusional negara Indonesia merupakan sebuah pijakan dalam melakukan aktivitas serta pembentukan kelembagaan pemerintah. Pembentukan kelembagaan pemerintah harus senantiasa mengarah pada cita-cita kemerdekaan serta tujuan dari dibentuknya pemerintahan Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara, penyelenggaraan pemerintahan dijalankan oleh Presiden



dengan dibantu oleh para Menteri. Para Menteri ini yang memimpin kementerian negara dan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara atau urusan-urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi dasar pembentukan kelembagaan negara (kementerian) terbagi menjadi tiga kategori, yaitu:

- a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya telah disebut secara jelas dalam UUD 1945, yaitu urusan pemerintahan di bidang luar negeri, dalam negeri, serta pertahanan.
- b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkungnya disebut dalam UUD 1945,
- c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah.

Tabel II.1
 Pembagian Urusan Pemerintahan di tingkat Pusat (Kementerian)

	Urusan Pemerintah yang Nomenklatur Kementeriannya disebut dalam UUD 1945	Urusan Pemerintah yang Ruang Lingkungnya disebut dalam UUD 1945	Urusan Pemerintah dalam Rangka Penajaman Koordinasi dan Sinkronisasi Program Pemerintah
Jenis Urusan Pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Luar negeri ▪ Dalam negeri ▪ Pertahanan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agama, ▪ hukum, ▪ keuangan, ▪ keamanan, ▪ hak asasi manusia, ▪ pendidikan, ▪ kebudayaan, ▪ kesehatan, ▪ sosial, ▪ ketenagakerjaan, ▪ industri, ▪ perdagangan, 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ perencanaan pembangunan nasional, ▪ aparatur negara, ▪ kesekretariatan negara, ▪ badan usaha milik negara, ▪ pertanahan, ▪ kependudukan, ▪ kependudukan, ▪ lingkungan hidup,

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ pertambangan, ▪ energi, ▪ pekerjaan umum, ▪ transmigrasi, ▪ transportasi, ▪ informasi, ▪ komunikasi, ▪ pertanian, ▪ perkebunan, ▪ kehutanan, ▪ peternakan, ▪ kelautan dan ▪ perikanan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ilmu pengetahuan, ▪ teknologi, ▪ investasi, ▪ koperasi, ▪ usaha kecil dan menengah, ▪ pariwisata, ▪ pemberdayaan perempuan, ▪ pemuda, ▪ olahraga, ▪ perumahan, dan ▪ pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.
Fungsi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; ▪ Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; ▪ Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; dan ▪ Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; ▪ pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; ▪ pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; ▪ pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah; dan ▪ pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya; ▪ koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya; ▪ pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; dan ▪ pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.
Susunan Organisasi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemimpin : Menteri ▪ Pembantu Pemimpin : Sekretaris Jenderal ▪ Pelaksana tugas pokok: 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemimpin : Menteri ▪ Pembantu Pemimpin : Sekretaris Jenderal ▪ Pelaksana : Dirjen ▪ Pengawas : Inspektorat Jenderal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemimpin : ▪ Pembantu Menteri : ▪ Sekretaris Kementerian : ▪ Pelaksana : Deputi

	Direktorat Jenderal ▪ Pengawas: Inspektorat Jenderal ▪ Pendukung: Badan/Pusat ▪ Pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau di luar negeri	▪ Pendukung : badan/pusat ▪ Unsur pelaksana tugas pokok di daerah (untuk kementerian yg mengurus urusan agama, hukum, keuangan dan keamanan)	▪ Pengawas : Inspektorat
--	--	---	--------------------------

Pembentukan kementerian yang menjalankan tugas urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebut dalam UUD 1945, serta kementerian yang urusan pemerintahan dalam rangka penajaman koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah, nomenklaturnya tidak diatur secara langsung oleh UUD 1945 sehingga dalam pembentukannya diserahkan kepada Presiden dengan mempertimbangkan pada:

- efisiensi dan efektivitas;
- cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas;
- kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; dan/atau
- perkembangan lingkungan global.

Selanjutnya untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan Kementerian, Presiden dapat membentuk Kementerian koordinasi. Meskipun kementerian merupakan kewenangan dari Presiden, namun untuk jumlah kementerian tidak boleh melebihi 34 kementerian.

Berkaca pada pengalaman masa lalu bangsa Indonesia dimana pola hubungan pemerintahan antara Pusat dengan Daerah cenderung dijalankan secara sentralistik, maka sejak masa reformasi terjadi arus

balik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hubungan Pemerintahan antara Pusat dengan Pemerintah Daerah saat ini mengarah pada pola hubungan yang desentralistik. Amanat konstitusi UUD 1945 Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemerintah Daerah diberi kewenangan dalam mengatur sendiri rumah tangga pemerintahannya, namun tetap dalam koridor bentuk Negara Kesatuan.

Konsekuensi dari bentuk negara Kesatuan ialah tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara, dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintah yang ada di tangan Presiden. Untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diotonomikan kepada daerah, maka dibentuklah organisasi perangkat daerah.

Organisasi kelembagaan di tingkat daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Organisasi Perangkat Daerah yang diatur dalam PP tersebut terdiri atas struktur organisasi yang berada di tingkat provinsi dan di level kabupaten/kota. Untuk perangkat daerah di tingkat Provinsi dan di tingkat Kabupaten/Kota, yaitu :



Tabel II.2
 Organisasi Perangkat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota

Organisasi Perangkat Daerah di tingkat Provinsi	Organisasi Perangkat Daerah di tingkat Kabupaten/Kota
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sekretariat Daerah ▪ Sekretariat DPRD ▪ Inspektorat ▪ Dinas ▪ Badan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sekretariat Daerah ▪ Sekretariat DPRD ▪ Inspektorat ▪ Dinas ▪ Badan ▪ Kecamatan

Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah. Sekretariat Daerah tidak hanya memiliki tugas dalam memberikan pelayanan administratif, tetapi juga memiliki tugas membantu gubernur dalam penyusunan kebijakan dan mengoordinasikan administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah. Dalam melaksanakan tugasnya, Sekretariat Daerah memiliki fungsi: pengoordinasian penyusunan kebijakan daerah; pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat daerah; pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah; pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi daerah; dan pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Daerah yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.

Sekretariat DPRD baik di tingkat Provinsi maupun yang berada di tingkat Kabupaten/Kota merupakan unsur pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD. Sekretariat DPRD ini sendiri memiliki tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan dan keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD serta menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan hak dan fungsinya sesuai dengan kebutuhan. Dalam melaksanakan tugasnya, sekretariat DPRD yang dipimpin oleh sekretaris DPRD secara teknis

operasional berada di bawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Inspektorat Daerah baik yang berada di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inspektorat Daerah mempunyai tugas membantu Gubernur dalam membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah. Dalam melaksanakan tugasnya Inspektorat Daerah memiliki fungsi: perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan, pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya; pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan dari gubernur, penyusunan laporan hasil pengawasan, pelaksanaan administrasi inspektorat Daerah provinsi; dan pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya.

Struktur lainnya yang ada di tingkat Provinsi serta Kabupaten/Kota yaitu dinas. Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dinas Daerah tugas membantu kepala daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan yang ditugaskan kepada daerah.

Dalam era desentralisasi Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga daerahnya sendiri. Dalam PP Nomor 18 tahun 2016 ini, dijabarkan urusan Pemerintahan Daerah. Urusan Pemerintahan Daerah terdiri atas



Urusan Pemerintahan Wajib dan juga Urusan Pemerintahan Pilihan.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel II.3
 Pembagian Urusan Pemerintah Daerah

Urusan Pemerintahan Wajib		Urusan Pemerintahan Pilihan
Pelayanan Dasar	Non Pelayanan Dasar	
1. Pendidikan; 2. Kesehatan; 3. Pekerjaan umum dan penataan ruang; 4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman; 5. Ketenteraman dan ketertiban umum; 6. Perlindungan masyarakat dan sosial	1. Urusan tenaga kerja; 2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; 3. Pangan; 4. Pertanahan; 5. Lingkungan hidup; 6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; 7. Pemberdayaan masyarakat dan desa; 8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana; 9. Perhubungan, komunikasi dan informatika; 10. Koperasi, usaha kecil, dan menengah; 11. Penanaman modal, kepemudaan dan olah raga; 12. Statistik; 13. Persandian; 14. Kebudayaan; 15. Perpustakaan; 16. Kearsipan	1. Kelautan dan perikanan; 2. Pariwisata; 3. Pertanian; 4. Kehutanan; 5. Energi dan sumber daya mineral; 6. Perdagangan; 7. Perindustrian; 8. Transmigrasi.

Dalam PP ini pemerintah daerah dapat membentuk Unit Pelaksana Peknis Dinas Daerah (UPTD) yang bertugas untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu. Namun dalam pembentukannya diatur dalam Peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan tertulis dari

menteri terkait dan menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang aparatur negara (PAN-RB).

Struktur organisasi lainnya yang ada di daerah yaitu Badan Daerah. Badan Daerah merupakan unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Badan Daerah mempunyai tugas membantu gubernur melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi. Unsur penunjang Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud meliputi perencanaan; keuangan; kepegawaian; pendidikan dan pelatihan; penelitian dan pengembangan; dan fungsi penunjang lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Badan Daerah yang melaksanakan fungsi penunjang lainnya dibentuk dengan kriteria diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan, serta memberikan pelayanan yang menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi semua Perangkat Daerah Provinsi.

Perangkat Daerah lain yang hanya ada di tingkat Kabupaten/Kota yaitu Kecamatan. Kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah. Pembentukan organisasi Kecamatan ditujukan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa atau sebutan lain dan kelurahan. Tugas dari Kecamatan yaitu:

- menyelenggarakan Urusan Pemerintahan umum;
- mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;



- mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Peraturan Bupati/Wali Kota;
- mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
- mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di tingkat kecamatan;
- membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan desa atau sebutan lain dan/atau kelurahan;
- melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang ada di Kecamatan; dan
- melaksanakan tugas lain yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.
- Camat melaksanakan tugas yang dilimpahkan oleh Bupati/Wali Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten/Kota.

Jika kita tinjau lebih dalam, struktur kelembagaan di negara kita baik yang berada di tingkat Pusat (kementerian) maupun yang berada di tingkat Daerah (perangkat-perangkat daerah) memiliki kesamaan dengan desain organisasi seperti yang diutarakan oleh Henry Mintzberg. Mintzberg mengungkapkan desain organisasi terdiri atas *the strategic apex*, *the operation core*, *the middle line*, *technostructure*, dan *support staff*.

Struktur *the strategic apex* yaitu unsur strategis pimpinan puncak yang bertanggungjawab terhadap keseluruhan untuk organisasi itu. Struktur *strategic apex* ini direpresentasikan oleh Presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan yang



bertanggung jawab dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang diamanatkan oleh undang-undang dasar maupun undang-undang. Di tingkat daerah, peran *the strategic apex* ini di jalankan oleh Gubernur, Bupati dan Wali Kota sebagai kepala daerah yang mengkomandoi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.

The operating core merupakan unsur pelaksana yaitu pegawai yang melakukan pekerjaan dasar yang berhubungan dengan produksi & jasa (*core business*) dari organisasi tersebut. Jika dilihat dari kelembagaan negara, tipe *operating core* ini berada di kementerian yang menjalankan urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebut dalam UUD 1945. Hal ini karena urusan yang meliputi urusan kesehatan, pendidikan, sosial, ketenagakerjaan, energi, dan sebagainya menjadi tugas utama dari pemerintah yang perlu disediakan untuk kebutuhan rakyat. Dalam struktur perangkat daerah, *the operating core* direpresentasikan oleh Dinas Daerah.

The middle line merupakan unsur kelompok menengah yang menjadi penghubung *operating core* dengan *strategic apex*. Ditingkat kementerian, unsur *the middle line* dijalankan oleh Wakil Presiden yang kewenangannya dilimpahkan pada kementerian koordinator. Kementerian koordinator dibentuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi antar kementerian serta antara Presiden dengan kementerian-kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan. Di tingkat daerah, fungsi ini juga dijalankan oleh Wakil Bupati/Wakil Wali Kota.

The technostructure, yaitu unsur analis yang mempunyai tanggung jawab untuk memberikan dukungan substantif dalam menjalankan pemerintahan, seperti kementerian yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang ilmu pengetahuan, teknologi,



pembangunan kawasan dan lain sebagainya. Di tingkat daerah *technostructure* dijalankan oleh badan-badan daerah, seperti badan diklat, badan perencanaan daerah, badan litbang dan sebagainya.

The support staff. Orang-orang yang mengisi unit staf, yang memberi jasa pendukung tidak langsung kepada organisasi. Dukungan tersebut dapat berbentuk dukungan administratif, dukungan dalam sumberdaya manusia, dan lainnya. Kementerian ini direpresentasikan kementerian yang menjalankan urusan kesekretariatan negara. Sedangkan di tingkat daerah fungsi *support staff* ini dijalankan oleh unsur Sekretariat Daerah.

Di dalam struktur di dalam tiap-tiap kementerian, karakteristik desain organisasi Mintzberg juga dapat dilihat dari adanya *strategic apex* yang dijalankan oleh Menteri, *the operating core* dijalankan oleh direktorat jenderal serta pelaksana tugas pokok yang berada di daerah atau kementerian. *The middle line* dijalankan oleh sekretariat jenderal. *Supporting staff* direpresentasikan oleh biro yang berada dibawah sekretariat jenderal. Serta *technostructure* yang dijalankan oleh Badan atau Pusat Litbang yang memberikan dukungan substantif dalam pelaksanaan tugas pokok kementerian, lembaga atau daerah.

2. Manajemen ASN (Dalam Perspektif UU ASN dan PP Manajemen PNS)

Pemerintah melalui UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) telah bertekad untuk mengelola aparatur sipil Negara menjadi semakin professional. UU ASN merupakan dasar dalam manajemen Aparatur Sipil Negara yang bertujuan untuk membangun aparat sipil negara yang memiliki integritas, professional dan netral serta bebas intervensi politik, juga bebas dari praktek KKN, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakat.



Manajemen ASN lebih menekankan kepada pengaturan profesi pegawai sehingga diharapkan agar selalu tersedia sumber daya ASN yang unggul selaras dengan perkembangan jaman. Untuk dapat membangun profesionalitas birokrasi, maka konsep yang dibangun dalam UU ASN harus jelas. Berikut beberapa konsep yang ada dalam UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan Jenisnya, pegawai ASN terdiri atas:

- 1) Pegawai Negeri Sipil (PNS)
- 2) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

PNS merupakan warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan, memiliki nomor induk pegawai secara nasional. Sedangkan PPPK adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Dalam Manajemen ASN terdapat perbedaan mendasar antara manajemen PNS dan PPPK yang dapat dilihat pada 3 (tiga) aspek, yaitu: pertama adalah pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, dan mutasi dimana PPPK tidak memiliki jenjang karier sehingga tidak terdapat pengembangan karier dan sejenisnya dalam manajemen PPPK; kedua adalah adanya ikatan hubungan perjanjian kerja yang dapat berakhir manakala kontrak (perjanjian kerjanya) telah berakhir pada manajemen PPPK; ketiga yaitu tidak adanya jaminan pensiun dan hari tua untuk PPPK.

Pelaksanaan Manajemen PNS dilakukan berdasarkan level pemerintahan, dimana pada Instansi Pusat dilaksanakan oleh pemerintah



pusat, sementara pada Instansi Daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam konteks kajian ini, fokus manajemen PNS dibatasi pada unsur yang terkait dengan:

Pertama, penyusunan dan penetapan kebutuhan (UU ASN Pasal 56 dan 57); dimana setiap Instansi Pemerintah diwajibkan menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS dilakukan sesuai dengan siklus anggaran berdasarkan analisis jabatan, dan analisis beban kerja untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Berdasarkan penyusunan kebutuhan tersebut, kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS ditetapkan secara nasional oleh Menteri (Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan dan penetapan kebutuhan PNS diatur dengan Peraturan Pemerintah).

Kedua, pengadaan PNS (UU ASN Pasal 58-67); yang merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah. Pengadaan PNS di Instansi Pemerintah dilakukan berdasarkan penetapan kebutuhan yang ditetapkan oleh Menteri dengan membentuk panitia seleksi nasional pengadaan PNS melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, pengangkatan calon PNS dan masa percobaan calon PNS, dan pengangkatan menjadi PNS.

Setiap Instansi Pemerintah merencanakan pelaksanaan pengadaan PNS dan mengumumkan secara terbuka kepada masyarakat adanya kebutuhan jabatan untuk diisi dari calon PNS, dimana setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS setelah memenuhi persyaratan. Seleksi pengadaan PNS harus diselenggarakan oleh instansi pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan lain yang dibutuhkan oleh jabatan. Seleksi pengadaan PNS itu sendiri terdiri dari 3



(tiga) tahap, meliputi seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar, dan seleksi kompetensi bidang.

Peserta yang lolos seleksi diangkat menjadi calon PNS melalui penetapan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian. Calon PNS wajib menjalani masa percobaan yang dilaksanakan melalui proses pendidikan dan pelatihan terintegrasi untuk membangun integritas moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab, dan memperkuat profesionalisme serta kompetensi bidang. Masa percobaan bagi calon PNS dilaksanakan selama 1 (satu) tahun, dimana dalam kurun waktu tersebut Instansi Pemerintah wajib memberikan pendidikan dan pelatihan kepada calon PNS. Selain itu, setiap instansi pemerintah mulai menyelenggarakan program E-learning sebagai salah satu metode pendidikan dan pelatihan Non-klasikal kepada calon PNS.

Ketiga, pengembangan karier (UU ASN Pasal 69-70); Pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan Instansi Pemerintah. Kompetensi dimaksud meliputi:

- a) Kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan pengalaman bekerja secara teknis;
- b) Kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan;
- c) Kompetensi sosial kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

Setiap Pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi, antara lain melalui pendidikan dan



pelatihan, seminar, kursus, dan penataran. Dalam rangka pengembangan kompetensi tersebut, PNS diberikan kesempatan untuk melakukan praktik kerja di instansi lain di pusat dan daerah dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun. Selain itu, pengembangan kompetensi juga dapat dilakukan melalui pertukaran antara PNS dengan pegawai swasta dalam kurun waktu paling lama 1 (satu) tahun. Hal ini tertuang dalam UU ASN Pasal 70 (ayat 6) dan PP Manajemen ASN Pasal 212 (ayat 3 dan 4) dan kedua model pengembangan kompetensi tersebut dalam pelaksanaannya dikoordinasikan oleh LAN dan BKN.

Keempat, pola karier (UU ASN Pasal 71); Pola karier perlu disusun secara nasional dan terintegrasi untuk menjamin keselarasan potensi PNS dengan kebutuhan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan. Untuk itu, setiap Instansi Pemerintah perlu menyusun pola karier PNS secara khusus sesuai dengan kebutuhan yang didasarkan pada pola karier nasional.

Kelima, promosi (Pasal 72); Promosi PNS 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 gender, suku, agama, ras, dan golongan. Dengan kata lain, setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi. Untuk Pejabat Fungsional PNS, mekanisme Promosi dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah (dibentuk oleh Pejabat yang Berwenang).

Keenam, mutasi (UU ASN Pasal 73); Mutasi PNS tidak boleh dilakukan secara subyektif (adanya konflik kepentingan). Setiap PNS



dapat dimutasi tugas dan/ atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri. Setiap pola mutasi dilakukan dengan mekanisme yang berbeda, dimana:

- a) Mutasi PNS dalam satu Instansi Pusat atau Instansi Daerah dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian;
- b) Mutasi PNS antarkabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
- c) Mutasi PNS antarkabupaten/kota antarprovinsi, dan antar provinsi ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
- d) Mutasi PNS Provinsi/Kabupaten/Kota ke Instansi Pusat atau sebaliknya, ditetapkan oleh kepala BKN.
- e) Mutasi PNS antar-Instansi Pusat ditetapkan oleh kepala BKN.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengembangan karier, pengembangan kompetensi, pola karier, promosi, dan mutasi tersebut diatas diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Sementara itu, sebagaimana manajemen PNS, fokus manajemen PPPK dibatasi pada unsur yang terkait dengan rekrutmen, penempatan, dan pengembangan ASN, yang pengaturannya antara lain meliputi:

Pertama, Penetapan Kebutuhan; Jenis jabatan yang dapat diisi oleh PPPK diatur dengan Peraturan Presiden. Untuk kebutuhan pengadaan, setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK

ditetapkan dengan Keputusan Menteri.

Kedua, Pengadaan; Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada Instansi Pemerintah, dimana setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi calon PPPK setelah memenuhi persyaratan. Pengadaan calon PPPK dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan menjadi PPPK. Penerimaan calon PPPK dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan Instansi Pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan. Calon PPPK diangkat melalui penetapan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian dengan masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja. PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS, sehingga untuk dapat diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS.

Ketiga, Pengembangan Kompetensi; meskipun tidak memiliki pengembangan karier, PPPK diberikan kesempatan untuk pengembangan kompetensi. Kesempatan untuk pengembangan kompetensi PPPK direncanakan setiap tahun oleh Instansi Pemerintah. Pengembangan kompetensi ini juga harus dievaluasi oleh Pejabat yang Berwenang dan dipergunakan sebagai salah satu dasar untuk perjanjian kerja selanjutnya.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS (PP Manajemen PNS) juga menyebutkan jenis jabatan pegawai ASN yang terdiri dari 3 jenis, yaitu Jabatan Pimpinan Tinggi



(JPT), Jabatan Administrasi (JA) dan Jabatan Fungsional (JF). Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah. Jabatan Administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas yang berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Jabatan Fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu.

Jabatan-jabatan tersebut dibentuk dengan tujuan, pekerjaan dan tanggung jawab masing-masing. Pekerjaan dan tanggung jawab masing-masing jabatan disusun saling membantu dan melengkapi, bergerak bersama untuk mewujudkan visi dan misi organisasi pemerintahan yang bermuara pada terwujudnya tujuan pembangunan nasional Indonesia. Dalam konteks 3 (tiga) kelompok jabatan tersebut, jabatan fungsional merupakan kelompok jabatan prestisius yang mensyaratkan profesionalisme (keahlian atau keterampilan tertentu) yang dibuktikan dengan sertifikasi tertentu (Pasal 70 PP Manajemen PNS). Kebutuhan akan keahlian dan keterampilan tertentu ini menyebar di setiap lini organisasi, baik yang bersifat dukungan keahlian, dukungan administratif, hingga fungsi inti organisasi itu sendiri. Hal ini yang mendasari bahwa keberadaan JF perlu dikelola dengan baik, mulai dari formasi JF, pengadaan, pemberhentian, dan pembinaan serta pengembangan JF sehingga dapat berkontribusi optimal guna meningkatkan kinerja organisasi. Pengelolaan tersebut berdasarkan PP Manajemen PNS, yakni sebagai berikut:

a. Formasi JF

JF dikelompokkan dalam klasifikasi Jabatan berdasarkan kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja yang diatur dengan



Peraturan Menteri (Pasal 72 (1)). Penetapan JF dilakukan oleh Menteri berdasarkan usulan dari pimpinan Instansi Pemerintah dengan mengacu pada klasifikasi dan kriteria JF Penetapan Jabatan Fungsional Pasal 73 (1) (2). Dalam hal diperlukan, Menteri dapat menetapkan JF tanpa usulan dari pimpinan Instansi Pemerintah. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan dan penetapan JF diatur dengan Peraturan Menteri.

b. Pengadaan JF

Pengadaan JF dilakukan untuk mengisi kebutuhan (Pasal 16 ayat (1) PP Manajemen PNS):

1. JF ahli pertama dan JF ahli muda (Jabatan Fungsional Keahlian)
2. JF pemula dan terampil (Jabatan Fungsional Keterampilan).

Sementara untuk pengangkatan JF keahlian dan JF keterampilan dilakukan melalui pengangkatan (Pasal 74 (1)):

1) Pengangkatan Pertama;

Pengangkatan dalam JF keahlian melalui pengangkatan pertama dilakukan dengan persyaratan sebagai berikut:

- a. berstatus PNS;
- b. memiliki integritas dan moralitas yang baik;
- c. sehat jasmani dan rohani;
- d. berijazah paling rendah sarjana atau diploma IV sesuai dengan kualifikasi pendidikan yang dibutuhkan;
- e. mengikuti dan lulus uji Kompetensi Teknis, Kompetensi Manajerial, dan Kompetensi Sosial Kultural sesuai standar kompetensi yang telah disusun oleh instansi pembina;
- f. nilai prestasi kerja paling sedikit bernilai baik dalam 1 (satu) tahun terakhir;
- g. syarat lainnya yang ditetapkan oleh Menteri.



Pengangkatan pertama tersebut merupakan pengangkatan untuk mengisi lowongan kebutuhan JF yang telah ditetapkan melalui pengadaan PNS.

2) Perpindahan dari Jabatan lain;

Pengangkatan dalam JF keahlian melalui perpindahan dari Jabatan lain dilakukan dengan persyaratan yang serupa dengan dengan pengangkatan pertama. Adapun perbedaan terdapat pada:

- a. kualifikasi pengalaman dalam pelaksanaan tugas di bidang JF yang akan diduduki paling kurang 2 (dua) tahun;
- b. nilai prestasi kerja paling sedikit bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
- c. adanya batas usia bagi JF keahlian, yaitu: 1). 53 (lima puluh tiga) tahun untuk JF ahli pertama dan JF ahli muda; 2). 55 (lima puluh lima) tahun untuk JF ahli madya; 3). 60 (enam puluh) tahun untuk JF ahli utama bagi PNS yang telah menduduki JPT; dan i. syarat lainnya yang ditetapkan oleh Menteri.

Sementara untuk JF keterampilan persyaratan usia yang ditetapkan yaitu paling tinggi 53 (lima puluh tiga) tahun. Selain itu, untuk pengangkatan JF melalui perpindahan dari Jabatan lain dilakukan dengan mempertimbangkan ketersediaan lowongan kebutuhan untuk JF yang akan diduduki.

3) Penyesuaian.

Pengangkatan dalam JF keahlian maupun keterampilan melalui penyesuaian dilakukan dengan persyaratan yang serupa dengan dengan pengangkatan melalui perpindahan dari Jabatan lain. Adapun perbedaan terdapat pada:

- a. adanya kausul syarat lainnya yang ditetapkan oleh Menteri.



- b. Pengangkatan dalam JF dapat dilakukan apabila PNS yang bersangkutan pada saat penetapan JF oleh Menteri memiliki pengalaman dan masih menjalankan tugas di bidang JF yang akan diduduki berdasarkan keputusan PyB.
- c. Penyesuaian dilaksanakan 1 (satu) kali untuk paling lama 2 (dua) tahun sejak penetapan JF dengan mempertimbangkan kebutuhan Jabatan.

4) Promosi

Pengangkatan dalam JF keahlian dan JF keterampilan melalui promosi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. mengikuti dan lulus uji Kompetensi Teknis, Kompetensi Manajerial, dan Kompetensi Sosial Kultural sesuai standar kompetensi yang telah disusun oleh instansi pembina;
- b. nilai prestasi kerja paling sedikit bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
- c. syarat lainnya yang ditetapkan oleh Menteri.

Selain itu, Pengangkatan JF keahlian dan JF keterampilan harus mempertimbangkan ketersediaan lowongan kebutuhan untuk JF yang akan diduduki.

5) Pengangkatan PPPK (jenis JF tertentu diatur dengan Peraturan Presiden).

Adapun ASN diangkat dalam JF melalui tatacara sebagai berikut: Pertama, Pengangkatan Pertama dalam Jabatan Fungsional, dilakukan melalui pengusulan PyB kepada PPK (ditetapkan oleh PPK) untuk mengangkat ASN dalam: JF ahli pertama, JF ahli muda, JF pemula, dan JF terampil; Kedua, Pengangkatan dalam Jabatan Fungsional melalui Perpindahan



Jabatan, dilakukan melalui pengusulan PPK kepada Presiden bagi PNS yang akan menduduki JF ahli utama dan PyB kepada PPK bagi PNS yang akan menduduki JF selain JF ahli utama. Oleh karena itu, pengangkatan dalam JF ahli utama ditetapkan oleh Presiden, sementara pengangkatan dalam JF lainnya ditetapkan oleh PPK; Ketiga, Pengangkatan dalam Jabatan Fungsional melalui Penyesuaian diusulkan oleh PyB kepada PPK (ditetapkan oleh PPK). Keempat, Pengangkatan dalam Jabatan Fungsional melalui Promosi dilakukan melalui pengusulan oleh: PPK kepada Presiden (penetapan oleh Presiden) bagi PNS yang akan menduduki JF ahli utama; atau PyB kepada PPK bagi PNS yang akan menduduki JF selain JF ahli utama (penetapan oleh PPK).

PPK dapat memberikan kuasa kepada pejabat yang ditunjuk di lingkungannya untuk menetapkan pengangkatan dalam JF selain JF ahli madya, yang ketentuan lebih lanjutnya diatur dengan Peraturan Menteri. Sebagaimana pengangkatan PNS, setiap PNS yang diangkat menjadi pejabat fungsional wajib dilantik dan diambil sumpah/janji menurut agama atau kepercayaannya kepada Tuhan Yang Maha Esa.

c. *Pemberhentian*

Dalam PP Manajemen PNS, PNS dapat diberhentikan dari JF dengan kondisi:

- 1) mengundurkan diri dari Jabatan;
- 2) diberhentikan sementara sebagai PNS;
- 3) menjalani cuti di luar tanggungan negara;
- 4) menjalani tugas belajar lebih dari 6 (enam) bulan;
- 5) ditugaskan secara penuh di luar JF;
- 6) tidak memenuhi persyaratan Jabatan.



Apabila tersedia lowongan jabatan, PNS dapat diangkat kembali sesuai dengan jenjang JF terakhir, kecuali untuk PNS yang diberhentikan dari JF karena mengundurkan diri. Pemberhentian dari Jabatan Fungsional dilakukan dengan tata cara yang sama dengan pengangkatannya, dimana pemberhentian dari JF ahli utama diusulkan oleh PPK kepada Presiden (ditetapkan oleh Presiden) atau PyB kepada PPK (ditetapkan oleh PPK) bagi PNS yang menduduki JF selain JF ahli utama. PPK dapat memberikan kuasa kepada pejabat yang ditunjuk di lingkungannya untuk menetapkan pemberhentian dari JF selain JF ahli madya. Untuk ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberhentian dari JF diatur dengan Peraturan Menteri.

d. Pembinaan dan Pengembangan JF

Instansi pembina berperan sebagai pengelola JF yang menjadi tanggung jawabnya untuk menjamin terwujudnya standar kualitas dan profesionalitas Jabatan. Instansi pembina JF merupakan kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, atau kesekretariatan lembaga negara yang sesuai kekhususan tugas dan fungsinya ditetapkan menjadi instansi pembina suatu JF dan memiliki tugas sebagai berikut:

- 1) menyusun pedoman formasi JF;
- 2) menyusun standar kompetensi JF;
- 3) menyusun petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis JF;
- 4) menyusun standar kualitas hasil kerja dan pedoman penilaian kualitas hasil kerja pejabat fungsional;
- 5) menyusun pedoman penulisan karya tulis/karya ilmiah yang bersifat inovatif di bidang tugas JF;
- 6) menyusun kurikulum pelatihan JF;
- 7) menyelenggarakan pelatihan JF;



- 8) membina penyelenggaraan pelatihan fungsional pada lembaga pelatihan;
- 9) menyelenggarakan uji kompetensi JF, yang dapat dilakukan oleh Instansi Pemerintah pengguna JF setelah mendapat akreditasi dari instansi pembina (ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan uji kompetensi JF diatur dengan Peraturan Menteri).
- 10) menganalisis kebutuhan pelatihan fungsional di bidang tugas JF;
- 11) melakukan sosialisasi petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis JF;
- 12) mengembangkan sistem informasi JF;
- 13) memfasilitasi pelaksanaan tugas pokok JF;
- 14) memfasilitasi pembentukan organisasi profesi JF;
- 15) memfasilitasi penyusunan dan penetapan kode etik profesi dan kode perilaku JF;
- 16) melakukan akreditasi pelatihan fungsional dengan mengacu kepada ketentuan yang telah ditetapkan oleh LAN;
- 17) melakukan pemantauan dan evaluasi penerapan JF di seluruh Instansi Pemerintah yang menggunakan Jabatan tersebut;
- 18) melakukan koordinasi dengan instansi pengguna dalam rangka pembinaan karier pejabat fungsional.

Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas instansi pembina dilakukan oleh Menteri. Untuk itu, dalam melaksanakan tugas pengelolaannya, instansi pembina wajib menyampaikan secara berkala setiap tahun hasil pelaksanaan tugas pengelolaan JF yang dibinanya sesuai dengan perkembangan pelaksanaan JF kepada Menteri dengan tembusan Kepala BKN. Sementara untuk tugas pengelolaan yang berkaitan dengan pengembangan kompetensi JF (menyusun kurikulum pelatihan JF, menyelenggarakan pelatihan JF,



membina penyelenggaraan pelatihan fungsional pada lembaga pelatihan, melakukan akreditasi pelatihan fungsional), instansi pembina menyampaikan secara berkala setiap tahun pelaksanaan tugas tersebut kepada Menteri dengan tembusan Kepala LAN.

Setiap JF yang telah ditetapkan wajib memiliki 1 (satu) organisasi profesi JF dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal penetapan JF. Hal ini terkait dengan kewajiban setiap pejabat fungsional untuk menjadi anggota organisasi profesi JF.

B. Tinjauan Teoritis

1. Desain Organisasi Mintzberg

Mintzberg (1979) berpendapat bahwa struktur organisasi adalah pembagian kerja dalam berbagai tugas yang harus dilakukan dan tugas-tugas ini dikoordinasikan untuk menyelesaikan kegiatan.

Tugas dan fungsi organisasi secara umum dapat digolongkan menjadi lima bagian, yaitu (1) *strategic apex*, (2) *operating core*, (3) *middle line*, (4) *technostructure*, dan (5) *support staff* (Mintzberg, 1979).

Strategic apex ialah pimpinan tertinggi dari suatu organisasi, sering juga disebut *top management*. Ini merupakan satu dari dua fungsi dasar dari sebuah organisasi bersama-sama dengan *operating core*. *Strategic apex* adalah bagian yang bertanggung jawab terhadap organisasi secara keseluruhan. Tanggung jawab utama *strategic apex* adalah untuk memastikan organisasi menjalankan misi dengan efektif dan mempertanggung-jawabkannya pada pihak luar yang berkepentingan besar terhadap pencapaian organisasi. Secara umum, tugas *strategic apex* paling abstrak dan memiliki ruang lingkup paling luas, paling fleksibel dan bervariasi, serta melibatkan proses pengambilan keputusan untuk jangka panjang. Oleh karena itu, mekanisme koordinasi yang paling tepat



di antara mereka yang termasuk kelompok *strategic apex* ialah *mutual adjustment*.

Operating core dari sebuah organisasi adalah mereka yang melakukan tugas pokok dari organisasi tersebut dan berkaitan langsung dengan produk maupun jasa dari organisasi. Pada *kelompok operating core* ini mekanisme koordinasi yang lazim dipakai adalah standardisasi, baik itu proses, output, maupun skills. Jenis standardisasi apa yang akan diterapkan sangat tergantung pada jenis pekerjaan yang dilakukan. Standardisasi pada pabrik perakitan mobil akan sangat berbeda dengan standardisasi di perguruan tinggi.

The middle line merupakan penghubung antara *strategic apex* dan *operating core* yang memiliki kewenangan bersifat formal. Termasuk dalam *middle line* dimulai dari mandor (*first-line supervisor*) sampai dengan *senior manager*. Kewenangan mereka lazimnya ditandai dengan mekanisme *direct supervision* dan hubungan satu dengan yang lainnya bersifat skalar, yaitu berada pada jalur tunggal dari atas ke bawah, yang berarti bahwa setiap bawahan hanya akan memiliki satu atasan. Keberadaan *middle line* sebagai kepanjangan tangan *strategic apex* adalah untuk alasan praktis karena semakin besar suatu organisasi, maka semakin sulit bagi *strategic apex* untuk bisa mengendalikan semua *operating core* secara langsung. Ada batasan maksimum yang berkaitan dengan jumlah bawahan yang bisa disupervisi secara efektif, disebut sebagai *span of control*. Sebagai penghubung, tugas *middle line managers* adalah menyalurkan informasi dari atas ke bawah atau sebaliknya.

Techno structure adalah bagian dari organisasi yang berperan sebagai analis beserta stafnya, yang pekerjaannya akan mempengaruhi pekerjaan bagian lain dari organisasi tersebut. Mereka adalah orang-orang yang merancang, merencanakan, dan melatih orang untuk menjalankan *operating core* dari organisasi, tetapi mereka sendiri tidak melakukannya



secara langsung. *Techno structure* menjamin kualitas pekerjaan *operating core* melalui standardisasi, baik proses, output, maupun skill. Posisi mereka sering disebut dengan istilah analis, yang bisa digolongkan menjadi tiga, yaitu: *workstudy analyst*, yang melakukan standardisasi proses kerja, *planning and control analyst*, yang melakukan standardisasi output, dan *personnel analyst* yang melakukan standardisasi skill (misal dengan pelatihan-pelatihan). *Techno structure* ini bisa berada pada tingkat bawah sampai atas.

Support staff adalah bagian dari organisasi yang relatif mandiri dibandingkan bagian-bagian yang lain. Mereka berfungsi sebagai support yang tidak langsung terhadap kehidupan organisasi tersebut. Peran *support staff*, seperti halnya *techno structure*, tersebar mulai pada tingkat bawah (seperti kafetaria) sampai dengan tingkat atas (*legal counsel* atau *public relation*). Karena variasi fungsi yang begitu banyak, tidak mudah untuk menentukan mekanisme koordinasi apa yang layaknya diterapkan pada bagian *support staff* ini. Namun, karena kebanyakan mereka adalah orang-orang yang memiliki spesialisasi pada bidangnya masing-masing (ahli hukum sebagai *legal counsel*, ahli masak pada kafetaria, *industrial relation specialist*, dan sebagainya), maka bisa dikatakan bahwa standardisasi ketrampilan umum dipakai dalam mekanisme koordinasi bagian *support staff* ini.

Dari penjelasan tugas dan fungsi yang dijabarkan oleh Mintzberg di atas, dapat dilihat bahwa Jabatan Fungsional seringkali dipahami sebagai *techno structure*. Padahal akan lebih tepat jika Jabatan Fungsional dilihat sebagai *operating core*. Sebab, Jabatan Fungsional Peneliti di badan Litbang misalnya, merupakan pelaksanaan tugas pokok dari organisasi tersebut dan berkaitan langsung dengan produk maupun jasa dari organisasi. Secara lebih luas lagi, Jabatan Fungsional seharusnya dipandang berada di



semua fungsi organisasi. Jabatan Fungsional bisa berfungsi sebagai *strategic apex*, *operating core*, *middle line*, *techno structure*, dan *supporting staff*.

Berdasarkan aspek-aspek yang terkait dengan desain organisasi tersebut, Mintzberg (1993) merumuskan lima model struktur organisasi yang masing-masing cocok untuk kondisi tertentu. Model struktur organisasi yang dirumuskan oleh Mintzberg tersebut adalah (1) *The Simple Structure*, (2) *The Machine Bureaucracy*, (3) *The Professional Bureaucracy*, (4) *The Divisionalized Form*, dan (5) *Adhocracy*.

The Simple Structure didominasi oleh *strategic apex* dan memiliki tingkat sentralisasi yang sangat tinggi dalam melakukan kontrol. *The Simple Structure* bersifat sederhana namun terbatas penggunaannya, yakni pada organisasi yang kecil ukurannya. Struktur ini dicirikan dengan kadar departementalisasi yang rendah, rentang kendali yang luas, wewenang yang terpusat pada satu orang, dan sedikit formalisasi. Struktur sederhana paling banyak dipraktikkan dalam usaha-usaha kecil di mana manajer dan pemilik adalah orang yang satu dan sama. Biasanya organisasi ini hampir tidak memiliki bagian *techno structure*, sedikit memiliki *support staff*, *division of labor*-nya bersifat longgar, masing-masing unit kerja tidak begitu banyak berbeda, dan hierarki kepemimpinannya rendah. Dengan demikian *strategic apex* merupakan bagian kunci yang sangat menentukan dalam struktur organisasi. Dalam kehidupan suatu organisasi pasti pernah mengalami bentuk yang sederhana ini, terutama ketika organisasi tersebut masih kecil pada tahun-tahun awal berdirinya. Namun, ada juga organisasi yang mempertahankan bentuk sederhana ini sampai waktu yang cukup lama. Mereka merasa komunikasi informal nyaman dan efektif, sehingga terus dipertahankan. Permasalahan yang mungkin timbul adalah kemungkinan rancunya antara mana yang isu strategis dan mana isu yang sifatnya operasional sehari-hari, karena semuanya menumpuk pada *strategic apex*, yang hanya terdiri dari satu orang.



The Machine Bureaucracy adalah bentuk organisasi yang sangat rapi dengan fungsi-fungsi yang terspesialisasi; tugas-tugas rutin; prosedur kerja yang formal pada bagian *operating core*; banyaknya aturan dan formalisasi komunikasi di seluruh bagian organisasi; unit-unit operasi yang besar; mengelompokkan tugas berdasarkan fungsi; relatif tersentralisasi dalam pengambilan keputusan; serta struktur administrasi yang rinci dan tegas dalam membedakan antara lini dan staf. Standardisasi adalah mekanisme pokok dalam koordinasi, sehingga bagian *techno structure* menjadi bagian kunci dari *Machine Bureaucracy* ini. Walaupun secara formal bagian *techno structure* tidak memiliki kekuasaan, tetapi karena organisasi tidak bisa berjalan tanpa adanya prosedur standar, maka para analis ini memiliki peran yang sangat besar dalam “mengatur” pekerjaan orang lain. Di antara lima kemungkinan konfigurasi struktur organisasi, *Machine Bureaucracy* adalah yang paling menekankan *division of labor* dan pembedaan unit-unit kerja, baik secara vertikal, horizontal, lini atau staf, fungsional, hirarkikal, dan status. *Machine Bureaucracy* adalah sebuah struktur yang sangat terobsesi dengan kontrol atau pengendalian dan pengawasan. Oleh karena itu, mentalitas para anggota organisasinya juga berorientasi pada kontrol. Dengan desain dan kondisi yang seperti itu, maka struktur model ini adalah sebuah struktur yang rawan konflik. Kondisi yang cocok untuk *Machine Bureaucracy* adalah lingkungan yang stabil dan sederhana. Model ini sering terdapat pada organisasi yang sudah matang dan sudah cukup besar, sehingga memang memerlukan proses yang repetitif dan memerlukan standardisasi.

The Professional Bureaucracy menekankan mekanisme koordinasi melalui standardisasi ketrampilan, melalui pelatihan dan indoktrinasi. Mereka akan merekrut karyawan baru yang akan ditraining sesuai kebutuhan pekerjaan lalu diberi kewenangan untuk bidang kerja masing-masing. Maksud kewenangan dalam bidang kerja masing-masing adalah



kondisi yang relatif independen dari rekan kerjanya dan terfokus pada pelanggan masing-masing yang harus dilayani. Contoh sederhananya adalah dosen yang ketika di dalam kelas tidak lagi dikontrol oleh atasan atau rekan kerjanya secara langsung. Mereka memiliki kebebasan untuk melakukan tugasnya. Kenapa disebut birokrasi, karena koordinasi dilakukan berdasar desain atau standar tertentu yang menentukan sejak awal apa yang harus dikerjakan. Perbedaan mendasar dengan *machine bureaucracy* adalah bahwa *professional bureaucracy* menekankan kewenangan yang bersumber pada profesionalisme – *the power of expertise*. Sementara *machine bureaucracy* bersandar pada kewenangan formal dari posisi structural – *the power of office*. Di samping itu *Professional Bureaucracy* juga merupakan struktur yang sangat terdesentralisasi baik secara vertikal maupun horisontal. *Power* terletak pada *operating core*, yaitu para profesional yang memberikan pelayanan pada klien atau pelanggan. Kondisi yang menunjang konfigurasi *professional bureaucracy* ini adalah ketika sebuah organisasi memiliki *operating core* yang didominasi oleh para profesional, yang saat bekerja menggunakan prosedur yang sulit dipelajari dalam waktu pendek. Oleh karena itu, lingkungan yang cocok adalah yang bersifat kompleks tetapi stabil.

The Divisionalized Form adalah struktur organisasi yang bentuk departementasi dari *middle line* tingkat atasnya didasarkan pada basis konsumen. Misalnya divisi satu bertanggung jawab pada konsumen remaja, divisi dua pada konsumen dewasa, dan sebagainya. Mekanisme koordinasi yang menonjol adalah standardisasi output, misalnya *revenue* yang dihasilkan, atau besar keuntungan yang diperoleh pada jangka waktu tertentu. Dalam *divisionalized form* terdapat pemisahan tugas yang tajam antara kantor pusat dan divisi-divisi. Komunikasi antara keduanya terbatas dan kebanyakan bersifat formal, terbatas pada penyampaian standar kinerja dari pusat dan informasi tentang prestasi kerja dari divisi-

divisi. Kantor pusat dicegah untuk tidak terlalu mengurus detail pekerjaan di divisi karena hal ini akan mengganggu kinerja divisi dan bahkan mengingkari tujuan pembentukan divisi itu sendiri, yaitu otonomi pada divisi. Dalam *divisional form*, divisi diberi kewenangan untuk menjalankan bisnis mereka sendiri. Divisi langsung mengontrol operasi dan menentukan sendiri strategi untuk melayani pasar dalam ruang lingkup bisnisnya. Kantor pusat hanya mengontrol strategic portfolio, yaitu melihat konfigurasi divisi-divisi secara keseluruhan apakah bisa berjalan sinergis dilihat dari perpaduan antara produk dan pasar.

Adhocracy memiliki karakteristik sebagai berikut: sebuah struktur yang sangat organik dengan minimal formalisasi; spesialisasi pekerjaan yang tinggi berdasar pendidikan formal; para spesialis akan memiliki “rumah”, yaitu departemen fungsional, tetapi mereka bekerja pada tim-tim kecil yang mengerjakan proyek-proyek khusus yang fokus pada pasar tertentu; banyak menggunakan alat-alat atau mekanisme penghubung untuk melakukan koordinasi yang bersifat *mutual adjustment* di antara dan di dalam tim-tim tersebut. Sebuah tim dapat terdiri dari berbagai macam ahli dan sekaligus pejabat struktural, dan mendapatkan kewenangan pada ruang lingkup tertentu tergantung tugasnya (*selective decentralization*). *Adhocracy* ini memungkinkan inovasi dengan minimnya standardisasi dalam bekerja. Model ini juga merupakan model struktur yang paling jauh dari prinsip manajemen klasik dari Henry Fayol maupun Frederick Taylor, terutama dalam hal *unity of command*. Dalam model ini, alur komunikasi dan pengambilan keputusan sangat fleksibel dan informal. Itulah sebabnya *adhocracy* lebih berfokus pada inovasi, bukan standardisasi. Kondisi lingkungan yang membutuhkan model *adhocracy* ini adalah lingkungan yang kompleks dan dinamis.

Di samping struktur yang tepat, kelancaran operasional organisasi sangat ditentukan oleh mekanisme koordinasi antar berbagai unsur dalam

struktur. Pada dasarnya, mekanisme koordinasi dapat dikelompokkan ke dalam lima jenis:

- a. *Mutual adjustment*: dua orang atau lebih berkomunikasi secara informal untuk mengkoordinasikan pekerjaan mereka yang saling terkait.
- b. Supervisi langsung: satu pihak memberikan perintah pada pihak lain.
- c. Standardisasi proses kerja: satu pihak merancang prosedur kerja pihak lain untuk memastikan bahwa semua pekerjaan terkoordinasi.
- d. Standardisasi output (hasil kerja): satu pihak menetapkan spesifikasi output dari pekerjaan pihak lain.
- e. Standardisasi keahlian: memberikan pelatihan sehingga anggota organisasi dapat berkoordinasi secara mandiri dengan yang lainnya.

Kelima jenis mekanisme koordinasi ini dapat terjadi secara bersamaan dalam satu organisasi dan bauran kelimanya dapat dioptimalkan bagi kelancaran operasional organisasi.

Dari kelima model struktur di atas, dapat dipahami bahwa desain organisasi yang tepat untuk Jabatan Fungsional ialah model *The Professional Bureaucracy* karena model struktur ini bertumpu pada *operating core* yang didominasi oleh para profesional, yang saat bekerja menggunakan prosedur yang sulit dipelajari dalam waktu pendek. Para pemegang Jabatan Fungsional pada umumnya memiliki skill yang sulit dipelajari dalam waktu singkat. Organisasi yang menampung Jabatan Fungsional biasanya dipenuhi oleh profesional atau spesialis, akan tetapi selama ini seringkali organisasi tersebut cenderung dikuasai oleh *strategic apex*, *middle line*, dan *supporting staf*, sehingga Jabatan Fungsional lebih sering dianggap sebagai *techno structure* dibanding *operating core* atau fungsi lainnya, hal inilah yang membuat Jabatan Fungsional seakan tidak memiliki hubungan langsung dengan kinerja organisasi. Padahal jika dilihat pada teori Mintzberg di atas, *techno structure* itu lebih cocok jika dilekatkan kepada mereka yang menjadi konsultan bagi organisasi.



Jabatan Fungsional sendiri, sesuai amanat UU ASN didefinisikan sebagai sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu.

Selama ini model birokrasi Weberian yang jamak digunakan dalam organisasi pemerintah membuat keahlian dan keterampilan yang dimiliki para pemegang Jabatan Fungsional tak bisa terlihat secara optimal. Namun, hal itu dapat diperbaiki dengan memperbaiki desain organisasi di masa depan. Heckscher dan Donellon (1994) mengemukakan bahwa bentuk organisasi masa depan adalah apa yang mereka namakan *post bureaucratic organization*. Organisasi yang tidak sama dengan birokrasi Weberian.

Organisasi yang dimaksud ialah organisasi yang inovatif, yang bentuknya tidak hanya menempatkan diri pada koherensi internal dan pemusatan kekuasaan, akan tetapi juga memusatkan pada interaksi eksternal dan interaksi sosial yang berhubungan dengannya. Oleh sebab itu, banyak pakar menawarkan berbagai model baru organisasi yang bertolak belakang dengan nilai-nilai birokrasi Weberian seperti, *Rational Model* (Denhardt & Catlaw, 2015), *Star Model* (Kates & Galbraith, 2007), *Means-end Model*, *Incremental Model*, *Pluralistic Model*, *Individual Model*, *Organization Learning* (Maden, 2012), *Hologram Model* (Mackenzie, 1991), *Adhocracy* (Toffler, 1971; Mintzberg, 1993; Waterman, 1990). Semua model itu berasal dari desain organisasi swasta, untuk berkompetisi dengan swasta birokrasi sepertinya harus mempunyai strategi untuk mengembangkan organisasi. Ini akan mungkin terjadi bila birokrasi membuka diri dan lebih kreatif dan inovatif dari pada hanya terpaku pada kebiasaan lama yang hanya menempatkan birokrasi sebagai simbol. Osborne dan Gaebler (1992) berpendapat bahwa organisasi publik

seharusnya memiliki karakteristik desentralistis, ramping, dan berjaringan dengan pasar.

Gifford & Elizabeth Pinchot (1993) menyatakan bahwa di era postindustrial sekarang ini karakteristik yang melekat dalam organisasi “*bureaucracy*” mesti dirubah. Prinsip “*hierarchical chain of command*” mesti diganti dengan prinsip-prinsip “*vision and values*”, “*self-managing teams*”, “*lateral coordination*”, “*informal networks*”, “*choice*”, dan “*free intraprise*”.

Meskipun begitu, Peter F. Drucker (2001) dalam konsepnya mengenai *organization of the future* menegaskan bahwa tidak ada satu bentuk ideal dari organisasi. Tidak ada satu resep yang baku bagi organisasi, yang bisa diterapkan kapan saja dan di mana saja. Organisasi masa depan adalah organisasi yang dibentuk berdasarkan fungsi, sehingga setiap struktur dalam organisasi tersebut dibuat hanya jika ada tuntutan untuk menjalankan suatu fungsi.

Selanjutnya, menurut Denhardt dan Denhardt (2003), dalam paradigma Manajemen Publik Baru, struktur organisasi publik yang terbentuk berkarakteristik desentralistik (*decentralized public organization*). Organisasi desentralistik ini ditandai dengan cirinya yang mendasar antara lain adalah “*streamlining agency processes*”, “*disaggregation of large bureaucratic structures into quasiautonomous agencies*”, dan “*reduce size of government*”. Hal ini berarti bahwa struktur organisasi pemerintahan itu memiliki karakteristik sebagai organisasi pemerintahan dengan instansi-instansi yang dibuat seramping mungkin, sebagai organisasi pemerintahan dengan instansi-instansi yang dibuat menjadi semi otonom, dan sebagai organisasi pemerintahan dengan instansi-instansi yang ukuran organisasinya dikurangi atau dipangkas.

Menurut Gibson et.al. (2009), *delegation of authority* (delegasi otoritas) berkaitan dengan pimpinan mendistribusikan otoritas di antara pekerjaan-pekerjaan. Otoritas adalah hak untuk membuat keputusan tanpa campur



tangan dari atasan dan bukan dalam rangka melaksanakan kewajiban yang dibebankan dari pihak lain. Seluruh pekerjaan berisi beberapa derajat dari hak untuk membuat keputusan dalam batasannya. *authority* ini bila *delegation*-nya *centralized* berarti struktur organisasinya *bureaucratic/mechanistic* dan bila *delegation*-nya *decentralized* berarti struktur organisasinya *nonbureaucratic/organic*.

Model *The Professional Bureaucracy* sebaiknya dilengkapi dengan karakteristik desentralistis, ramping, dan berjaringan dengan pasar/publik sesuai dengan perkembangan zaman. Model ini juga bisa dipadukan dengan konsep Denhardt dan Denhardt (2003) bahwa struktur organisasi pemerintahan itu sebaiknya memiliki karakteristik: berisi instansi-instansi yang dibuat seramping mungkin, instansi-instansi yang dibuat menjadi semi otonom, dan instansi-instansi yang ukuran organisasinya dikurangi atau dipangkas. Hal ini akan membuat desain kelembagaan organisasi yang menampung Jabatan Fungsional akan lebih efisien dan efektif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

2. Desain Organisasi Holakrasi

Alternatif untuk menggantikan desain organisasi Weberian telah ditawarkan oleh banyak pakar. Seperti yang telah diulas di atas, ada beberapa model teoritis yang dapat menjadi pilihan, seperti *Rational Model*, *Star Model*, *Means-end Model*, *Incremental Model*, *Pluralistic Model*, *Individual Model*, *Organization Learning*, *Hologram Model*, dan *Adhocracy*. Selain beberapa model teoritis tersebut, ada satu model praktis terbaru yang menjanjikan yaitu Holakrasi. Model ini diperkenalkan pertama kali oleh Brian J. Robertson pada tahun 2009. Model ini menurut Robertson (2015) merupakan suatu teknologi sosial untuk mengatur dan mengoperasikan



organisasi, model ini didefinisikan oleh seperangkat aturan inti yang berbeda dari organisasi yang dikelola secara konvensional.

Holakrasi sepenuhnya mengintegrasikan tren kepemimpinan modern dan dapat digambarkan dengan baik oleh struktur organisasi yang terus berubah (tim kecil yang diorganisir ke dalam jaringan) yang dipimpin melalui pengambilan keputusan bersama dan tingkat otonomi yang sangat tinggi. Dimulai pada tahun 2009 oleh Brian Robertson, gerakan ini menggantikan hierarki manajemen tradisional dengan sistem operasi “peer-to-peer” yang meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan kelincahan organisasi.

Beberapa perusahaan telah bereksperimen dengan metode organisasi dan kepemimpinan ini di Australia, Prancis, Jerman, Selandia Baru, Swiss dan Inggris serta AS. Mungkin perusahaan yang paling dikenal adalah Zappos, yang diakuisisi oleh Amazon.

Holakrasi dikembangkan dari keinginan untuk menjangkau lebih banyak umpan balik dari karyawan/pegawai. Robertson (2015) menilai bahwa desain organisasi konvensional akan sulit kompatibel dengan cepatnya kemajuan yang terjadi di sektor informasi dan teknologi. Kemajuan di sektor informasi dan teknologi telah menyebabkan organisasi saat ini harus lebih banyak menerima umpan balik dari pegawai.

Holakrasi didasarkan pada empat elemen (Robertson, 2015): Bentuk organisasi (*Organization form*); Pemantauan dalam organisasi (*Monitoring within the organization*); Praktek inti (*Core practices*); Bahasa dan makna bersama (*Shared languages & meaning*). Selanjutnya keempat elemen ini akan dijabarkan secara lebih rinci:



a. *Bentuk organisasi*

Holakrasi melihat organisasi secara berbeda dan mengatur dirinya sebagai suatu holarkhi. Istilah *holon* dan holarkhi diperkenalkan oleh Koestler pada tahun 1967, terinspirasi oleh organisme biologis. Organisme biologis adalah kumpulan organ lain yang lebih kecil, kata Koestler (1967). Sebuah *holon* adalah sistem terbuka yang mengatur diri sendiri, yang menampilkan sifat-sifat otonom dari keseluruhan dan sifat-sifat yang bergantung pada bagian-bagian (Koestler, 1967). Sebuah holon mengatur dirinya sendiri dalam kerangka tertentu (otonom), tetapi tetap bergantung pada keseluruhan yang lebih besar. Sel kulit adalah lapisan kulit, kulit adalah holon dari keseluruhan yang lebih besar yaitu tubuh. Karakteristik di sini adalah bahwa tidak ada bentuk pengelolaan *top-down* atau *bottom-up*. Holon saling mengontrol satu sama lain dan sangat bergantung satu sama lain; tidak ada bagian otokratis yang mengendalikan semua holon (yang merupakan karakteristik untuk hierarki). Kerja sama dan koherensi holon ini disebut holarkhi (Koestler, 1967). Kemudian, penting juga untuk diketahui bahwa organisasi konvensional umumnya terdiri dari fungsi-fungsi dengan deskripsi pekerjaan yang sesuai. Fungsi-fungsi terdiri dari tanggung jawab dan tugas, di mana ada imbalan tertentu. Semakin tinggi fungsi, semakin banyak tanggung jawab dan kekuatan pengambilan keputusan. Fungsi dan deskripsi pekerjaan seperti ini tidak ada dalam model organisasi Holakrasi. Alih-alih fungsi, Holakrasi bekerja dengan apa yang disebut sebagai 'peran'. Peran dapat diterima oleh satu karyawan, tetapi juga dapat diwakili oleh banyak karyawan. Peran ganda bisa diterima oleh seorang karyawan. Ini berarti bahwa seorang karyawan akan sering melakukan banyak tugas dalam berbagai domain. Seringkali, tugas-tugas ini tidak sesuai dengan fungsi yang mempekerjakan karyawan.



b. Pemantauan dalam Organisasi

Tindakan pemantauan dalam organisasi Holakrasi tersebar di seluruh organisasi. Peran memiliki kekuatan pengambilan keputusan atas domain yang dikelolanya. Jika dibandingkan dengan otokrasi di mana dewan dan tim manajemen mengambil keputusan, kelihatannya seperti sebuah organisasi di luar kendali. Lagi pula, ada banyak pembuat keputusan. Namun, dalam praktiknya hal ini terbukti berbeda. Sebagaimana tercermin dalam holarkhi biologis, *holon* bagian atas menetapkan apa yang berwenang dari *holon* yang lebih rendah. Ini menunjukkan bahwa ada interaksi antara manajemen *top-down* dan *bottom-up*. Dalam organisasi Holakrasi, kekuatan pengambilan keputusan yang terdistribusi memastikan bahwa keputusan dalam domain dapat dibuat lebih cepat. Holon tidak perlu mendapatkan persetujuan untuk keputusan ini dari yang lebih tinggi. Namun, bagi banyak orang hal ini membangkitkan citra yang menakutkan: dewan dan manajer menyerahkan sebagian besar kendali mereka. Justru itulah memberi kendali yang bertentangan dengan prinsip-prinsip manajer seperti yang dijelaskan oleh Taylor. Manajer dalam pandangan Taylor adalah alat yang digunakan dewan untuk memonitor, mengatur dan menstruktur karyawan, agar mereka melakukan tugas-tugas tertentu dengan baik. Oleh karenanya, bagi organisasi yang ingin menerapkan Holakrasi, memilih karyawan dengan cermat sebelum mereka dipekerjakan adalah hal yang sangat penting.

c. Praktik Inti

Praktik inti merupakan roda penggerak utama organisasi yang menganut Holakrasi. Salah satu praktik inti yang membedakan organisasi Holakrasi dengan organisasi konvensional ialah jenis-jenis rapat yang dimilikinya (Robertson, 2015):



1) Rapat Tata Kelola (*Governance Meetings*)

Rapat tata kelola dikhususkan untuk kerja sama yang sempurna. Selama pertemuan ini, *holons*, peran, domain, dan tanggung jawab ditetapkan. Rapat tata kelola adalah salah satu pertemuan paling penting dalam organisasi Holakrasi. Di sinilah para perancang akan memutuskan seperti apa organisasi itu nantinya. Pertemuan berlangsung setiap tiga bulan. Tujuan yang paling penting adalah untuk memecahkan dan mencegah ketegangan dalam organisasi.

2) Rapat Strategis (*Strategic Meetings*)

Tujuan dari rapat strategis adalah untuk memetakan riwayat terkini dan konteks terkini dari *holon*, sebagai dasar untuk mengembangkan strategi untuk periode berikutnya. Rapat ini tidak akan menjadi rencana spesifik, ini lebih tentang menemukan aturan praktis untuk membuat keputusan tentang strategi. Robertson (2015) menggunakan metafora: rapat strategis memberi tim sebuah kompas untuk membimbing mereka selama perjalanan masa depan.

3) Rapat Taktis (*Tactical Meetings*)

Rapat taktis dimaksudkan untuk menginformasikan peran dalam suatu *holon* tentang tugas masing-masing dan untuk merampingkan kerja sama dalam *holon*. Pertemuan tersebut membantu memecahkan masalah yang menghalangi jalannya pekerjaan. Anggota *holon* menerima informasi operasional tentang proyek dari berbagai peran dalam *holon*. Jika ada di antara anggota yang memerlukan bantuan dalam menyelesaikan tugasnya, hal itu dapat disampaikan dalam rapat taktis ini.



4) Rapat Harian (*Daily Meetings*)

Rapat harian singkat ialah suatu rapat untuk membahas segala hal tentang tugas untuk hari itu. Selain itu, ketegangan apa pun dapat didiskusikan di sini. Pertemuan harian menjelaskan tujuan hari itu dan tugas-tugas yang akan dikerjakan oleh setiap peran dalam *holon*.

Semua proses dari rapat-rapat tersebut dicatat dalam skrip. Peran yang wajib ada dalam Holakrasi adalah 'fasilitator', peran ini bertugas memantau proses rapat. Setiap *holon* memiliki seorang fasilitator. Peran 'sekretaris' mencatat kemajuan dan hasil rapat. Selain mencatat kemajuan dan hasil rapat, mereka juga memiliki tugas untuk merencanakan pertemuan. Karena fleksibilitas dan kelincahannya yang melekat, bentuk organisasi dapat dengan cepat berubah, dengan terbentuknya *holon* baru dan yang lainnya menghilang. Jika perubahan tidak terekam dengan cermat di dalam catatan, perancang organisasi akan kehilangan pengawasan terhadap bentuk organisasinya.

Selain jenis-jenis rapat, Holakrasi juga memiliki cara komunikasi yang khas. Dalam Konstitusi Holakrasi dijelaskan bagaimana komunikasi dalam organisasi harus terjadi. Ini membutuhkan tiga peran penting (Robertson, 2015):

1) *Lead Link*

Lead Link adalah tautan ke *holon* di atasnya. *Lead Link* menjaga tujuan dari *holon* agar tetap jelas, menunjuk peran yang tidak diputuskan dalam proses demokrasi dan menentukan prioritas untuk *holon*. Selain itu, *Lead Link* mendefinisikan metrik, atau KPI (*Key Performance Indicators*) untuk *holon*. Penting bahwa peran ini tidak memiliki otoritas pengambilan keputusan atas keputusan operasional, taktis atau strategis.



2) *Rep Link*

Rep Link adalah koneksi antara *holon* dan sub-holonnya. *Rep Link* memastikan bahwa ketegangan, yang timbul dari kebijakan yang ditentukan oleh *holon* yang lebih tinggi (dan diteruskan oleh *Lead Link*), diketahui dari sub-holon ke *holon* yang lebih tinggi, sehingga solusi dapat ditemukan.

3) *Cross Link*

Cross Link adalah koneksi antara dua *holon* paralel. Tanggung jawab *Cross Link* adalah sama dengan tanggung jawab dari *Rep Link*, tetapi dengan fokus pada *holon* yang berdekatan, bukan *holon* yang lebih tinggi.

Selain tiga peran tersebut, ada pula dewan (*board*) dalam organisasi Holakrasi. Dewan ini memiliki peran yang berbeda dari biasanya. Dewan hanya memiliki satu sub-holon: organisasi. *Cross Links* mewakili para pemangku kepentingan organisasi dan memainkan peran penting dalam dewan (Robertson, 2015). Dewan adalah penghubung antara lingkungan luar dan efek dari lingkungan luar ini pada organisasi. Dewan Direksi tradisional seringkali mewakili kepentingan bisnis dan ekonomi pemegang saham (organisasi profit), atau tujuan sosial (organisasi nirlaba). Tugas dewan dalam Holakrasi ialah bertindak berdasarkan minat dan tujuan dari dalam organisasi.

d. *Berbagi Bahasa dan Pemaknaan*

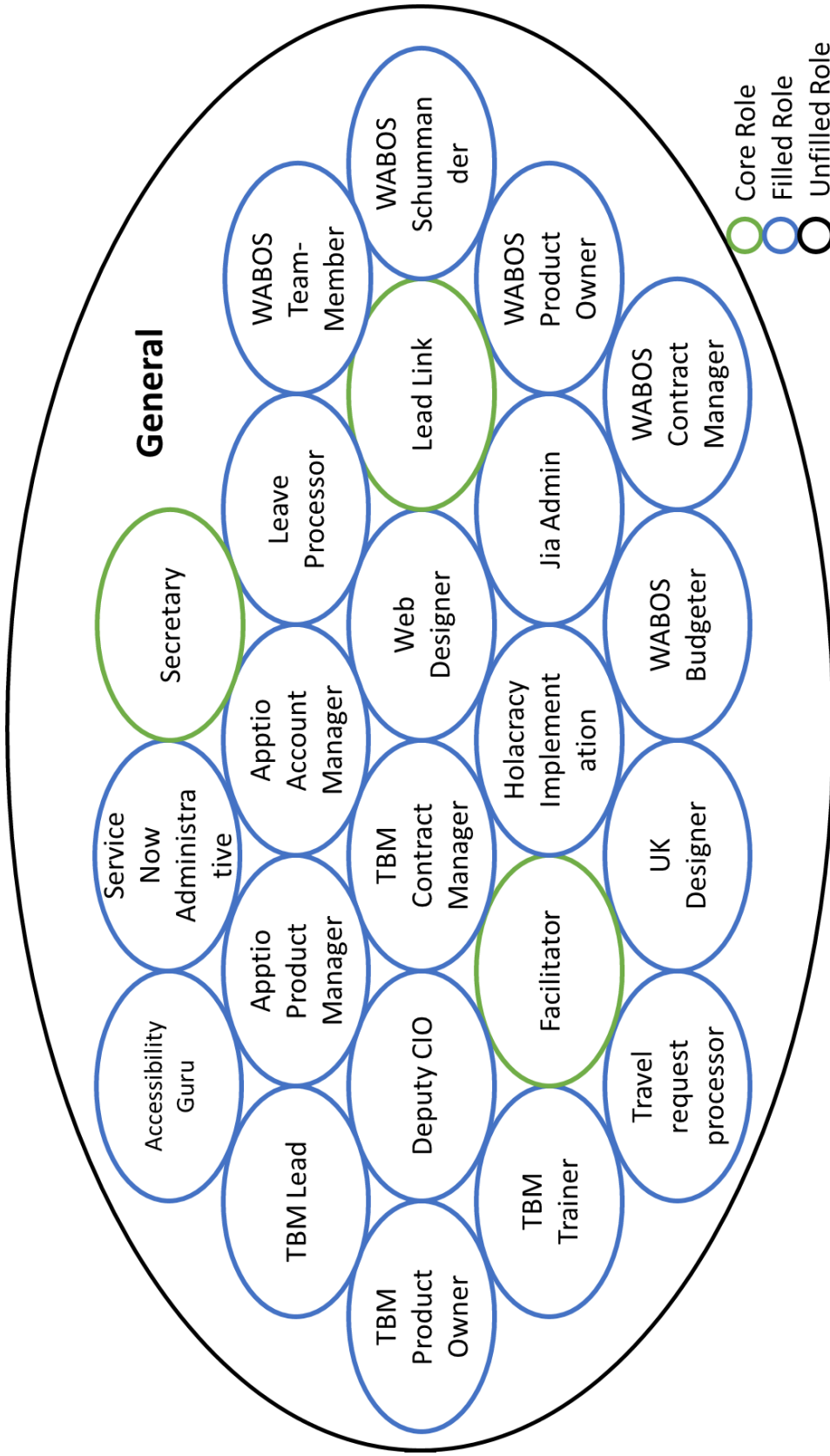
Ketika seseorang melirik model Holakrasi, mudah sekali untuk menyimpulkan bahwa model ini adalah wujud dari 'sikap *laissez-faire*'. Seakan-akan model ini memberikan kebebasan seluas-luasnya bagi perancang organisasi dari aturan main yang ketat. Namun, seperti halnya permainan (*game*): tanpa aturan, tidak mungkin memainkan sebuah *game*. Oleh karena itu, aturan untuk Holakrasi harus dibuat jelas untuk semua

orang yang terlibat dalam organisasi. Maka itu, untuk menyamakan bahasa dan pemaknaan, Holakrasi menggunakan suatu landasan yang disebut Konstitusi Holakrasi. Konstitusi ini harus dibahas terlebih dahulu secara rinci sebelum suatu organisasi menerapkan Holakrasi.

Holakrasi bukanlah konsep yang sudah teruji. Sebagai suatu konsep baru yang berhasil memancing perhatian banyak organisasi di seluruh dunia, terutama swasta, Holakrasi masih perlu banyak pembuktian. Selain di organisasi swasta, Holakrasi juga pernah diterapkan di organisasi pemerintahan.



Gambar II.1.1 Desain Organisasi Holakrasi di Pemerintahan Negara Bagian Washington



Sumber: <http://www.enliveningedge.org/organizations/the-holacracy-surge-from-fringe-experiment-to-everyday-foundation/>

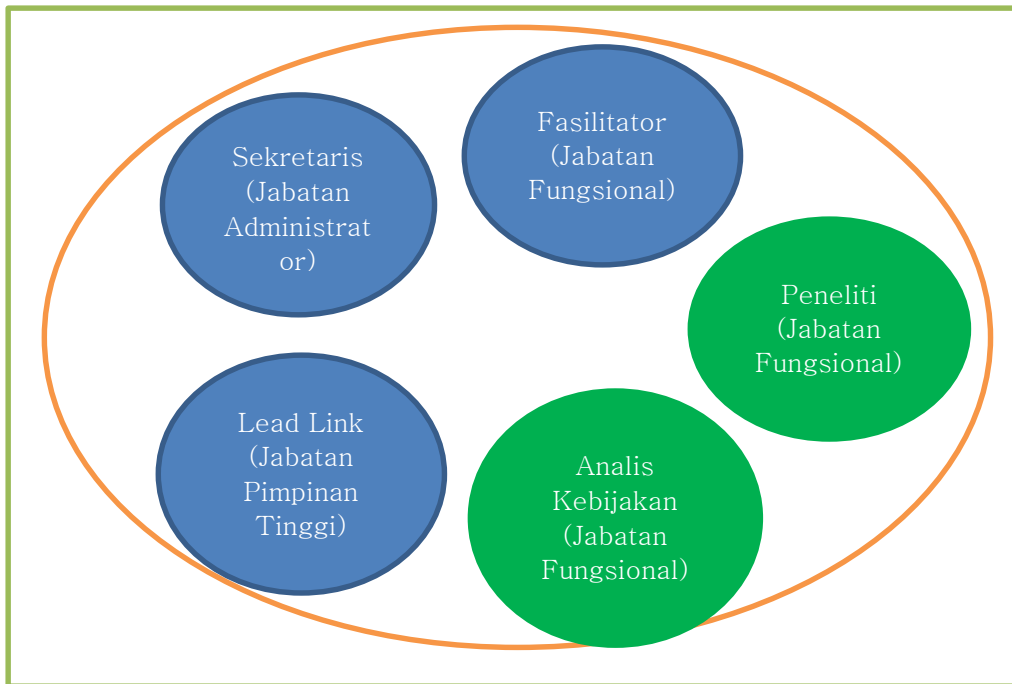
Pada tahun 2015, Pemerintahan Negara Bagian Washington mencobanya. Menurut DeAngelo (2017) saat itu Pemerintahan Negara Bagian Washington membentuk sebuah agensi baru bernama Washington Technology Solutions (WaTech) yang merupakan penggabungan dari Office of the Chief Information Officer dan dua instansi yang membidangi IT di negara bagian tersebut. WaTech sebagai sebuah instansi baru terdiri dari 550 orang pegawai (sebagian besar pegawai senior). Sebagai bagian dari penggabungan struktur, dibentuklah divisi bernama e-gov.

Hasilnya, menurut DeAngelo (2017) kecepatan memproses isu operasional organisasi menjadi 2 menit, sebelum menggunakan Holakrasi kecepatannya adalah 20 menit. Pemerintahan Negara Bagian Washington kini sedang mempertimbangkan kemajuan yang dicapai oleh divisi e-gov dari WaTech ini untuk melakukan replikasi dalam skala yang lebih besar.

Penelitian yang dilakukan oleh DeAngelo itu memberikan suatu gambaran bahwa organisasi Holakrasi memiliki keunggulan dalam hal kecepatan memproses isu operasional. Eksperimen divisi e-gov WaTech menggunakan Holakrasi menarik untuk diperhatikan, sebab organisasi ini merupakan organisasi yang diisi oleh profesional di bidang informasi dan teknologi. Artinya, organisasi WaTech merupakan organisasi yang berbasis fungsional.



Gambar II.2 Desain Organisasi Holakrasi di Unit Kerja Eselon II Penelitian dan Kajian



Organisasi pemerintahan yang menampung banyak Jabatan Fungsional sebaiknya dapat menggunakan desain organisasi Holakrasi, mengingat desain organisasi yang ada selama ini cenderung membuat Jabatan Fungsional terpinggirkan. Jikapun ada konsep-konsep dalam model Holakrasi yang ternyata kurang sesuai dengan konteks pemerintahan di Indonesia, maka prinsip ATM (Amati, Tiru, Modifikasi) dapat diterapkan untuk menyesuaikannya.

Unit kerja fungsional yang berpotensi besar untuk menggunakan desain organisasi Holakrasi adalah lembaga penelitian, unit pemeriksa atau audit, unit pelayanan teknis, dan sebagainya. Hal ini dikarenakan unit-unit kerja ini memiliki spesialisasi, prosedur yang tetap, dan memerlukan kebebasan lebih dalam mengambil keputusan berdasarkan domain spesialisasi masing-masing.

Sebagai gambaran, dalam Unit Kerja Eselon II yang membidangi penelitian/kajian, peran *Lead Link* bisa dipegang oleh Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama, sedangkan peran Sekretaris bisa dipegang oleh Jabatan Administrator (JA). Peran Fasilitator, Peneliti, dan Analis

Kebijakan bisa dilaksanakan oleh Jabatan Fungsional. Peran-peran tersebut dapat diatur secara lebih spesifik tergantung kebutuhan masing-masing organisasi nantinya.

3. Manajemen Sumber Daya manusia

Sumber daya manusia menjadi salah satu unsur penting dalam suatu organisasi. Proses pencapaian tujuan organisasi diantaranya bergantung pada kualitas dan kuantitas sumber daya manusianya (Cushway, 1994:13). Tidak selalu harus memiliki kualitas amat baik dengan kuantitas yang banyak, justru yang dibutuhkan adalah sumber daya manusia yang memiliki kualitas dan kuantitas yang cukup, dengan kata lain sesuai (tidak kurang dan tidak lebih) dengan desain organisasinya. Optimalisasi sumber daya manusia ini berkaitan dengan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan aktivitas organisasi demi mencapai tujuan organisasi sesuai target perencanaan (Taylor dalam Priyono, 2016:3). Untuk itu, diperlukan manajemen sumber daya manusia demi mendapatkan sumber daya manusia yang berkualitas dan produktif dalam menjalankan organisasi.

Dessler (2003:36) mengatakan bahwa para pimpinan organisasi harus mengaitkan pelaksanaan manajemen sumber daya manusia dengan strategi organisasi untuk meningkatkan kinerja serta mengembangkan budaya organisasi yang akan mendukung penerapan inovasi dan fleksibilitas. Senada dengan pernyataan tersebut, Guest (dalam Priyono, 1987:5) juga memiliki pendapat yang hampir sama terkait manajemen sumber daya manusia. Guest mengatakan bahwa manajemen sumber daya manusia dapat dipandang sebagai bagian dari kebijakan yang bertujuan untuk memaksimalkan penyatuan elemen-elemen organisasi, persamaan komitmen anggota organisasi, fleksibilitas dalam bekerja dan pengutamaan kualitas hasil kerja. Melihat dari dua konsep yang



diutarakan oleh Dessler dan Guest, manajemen sumber daya manusia dapat diartikan sebagai suatu proses dalam suatu organisasi dan sebagai suatu kebijakan.

Senada dengan pernyataan sebelumnya, Schuler, Dowling, Smart, dan Huber (1992:16) merumuskan manajemen sumber daya manusia merupakan suatu pengakuan terhadap terhadap betapa pentingnya tenaga kerja organisasi dalam kontribusinya terhadap pencapaian tujuan organisasi. Akan tetapi selanjutnya mereka mengatakan bahwa manajemen sumber daya manusia tidak cukup sampai disitu, tetapi juga mengenai penggunaan beberapa fungsi dan kegiatan untuk memastikan bahwa sumber daya manusia dapat digunakan secara efektif dan adil bagi kepentingan individu, organisasi, dan masyarakat. Konsep yang sama juga dikatakan oleh Stoner (1995:4) bahwa manajemen sumber daya manusia itu meliputi penggunaan SDM secara produktif dalam mencapai tujuan organisasi dan pemuasan kebutuhan pekerja secara individual.

Melihat dari berbagai konsep atau pengertian yang ada, manajemen sumber daya manusia berupaya mengintegrasikan kebutuhan organisasi dengan pekerjanya. Tidak hanya sekedar koordinasi antar pekerja, tetapi lebih dari itu manajemen sumber daya manusia merupakan seperangkat kegiatan yang menjadi kontributor utama bagi keberhasilan organisasi. Tidak efektifnya manajemen sumber daya manusia dapat menjadi kendala terbesar dalam pemenuhan tujuan organisasi dan kepuasan pekerja.

Henry Simarora (2006:9) mengungkapkan bahwasanya fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia hakekatnya hampir sama persis dengan fungsi manajemen itu sendiri, namun secara lebih definit dijabarkan bahwa manajemen sumber daya manusia adalah sebagai berikut:



a. *Rekrutmen*

Proses perekrutan terkait dengan tindakan dari mencari pegawai yang memenuhi syarat untuk mengisi kekosongan atau memegang posisi yang tersedia. Memilih orang yang tepat dan mampu untuk suatu posisi tertentu bukan hal yang mudah karena secara tidak langsung akan berpengaruh terhadap kinerja organisasi. Penerapan sistem perekrutan yang handal dianggap sebagai titik awal dalam pengembangan sumber daya manusia. Ini mencakup penilaian pada pendidikan dan persyaratan keterampilan sebagaimana yang diharapkan, dan hal itu harus sesuai dengan kebijakan dan prosedur yang dirancang sesuai dengan iklim organisasi.

b. *Pelatihan dan Pengembangan*

Pendidikan dan pelatihan (training) dianggap sebagai bagian integral dari administrasi kepegawaian, yang memberikan kontribusi pada administrasi negara, pelaksanaan tugas, peningkatan produktivitas dan peningkatan kemampuan serta dedikasi sebagai Aparat Sipil Negara. Program pelatihan terdiri dari pelatihan umum dan khusus disiapkan untuk semua Aparat Sipil Pemerintah. Ini terus menerus menawarkan untuk meningkatkan perwira kualitas, keterampilan dan kemampuan. Sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 05 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, pasal 21 dan 22 PNS dan PPPK berhak memperoleh pengembangan Kompetensi dan Pasal 70 Setiap Pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi. Pengembangan kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain melalui pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus, dan penataran. Semua hal tersebut sangat penting dalam membentuk ASN yang berkualitas yang penekanannya pada peningkatan produktivitas kerja.



c. *Promosi dan Pengembangan Karir*

Peluang promosi dalam suatu organisasi dapat terjadi karena kekosongan, baik dari segi pangkat dan jabatan. Lowongan peringkat timbul dalam sistem kerja sebagai sistem poin rating, sedangkan lowongan diposisi (pekerjaan) biasanya didasarkan pada sistem kepegawaian, klasifikasi pekerjaan. Oleh karena itu, promosi menunjukkan gerakan dari posisi satu ke posisi lain dan memiliki status yang lebih tinggi dimana posisi baru menawarkan gaji yang lebih tinggi dari jabatan lama. Pengembangan karir mempengaruhi moral pegawai dan mendorong semangat untuk meningkatkan kinerja yang lebih baik. Selain itu hal ini juga akan meningkatkan tanggung jawab untuk melaksanakan tugas-tugas lebih efisien dan efektif.

d. *Mutasi*

Mutasi dalam manajemen sumber daya manusia disebut pergeseran tugas. Mutasi dapat dilihat dalam dua perspektif. Pertama, dianggap sebagai bentuk penempatan untuk seseorang pada tugas dengan tanggung jawab baru, perubahan posisi hirarkis dan pendapatan relatif dari posisi yang lama, sedangkan bentuk kedua mengacu pada pergeseran dari tempat kerja ke tempat yang sama dengan tanggung jawab yang relatif sama dan tanpa perubahan pendapatan. Selain itu, mutasi pekerjaan dapat memberikan pengalaman baru kepada pegawai melalui peningkatan cara berpikir yang akan mempengaruhi prestasi kerja. Pegawai dapat menjalani berbagai agenda organisasi ketika terlibat dalam mutasi, sehingga berguna untuk mencegah penurunan semangat kerja yang berdampak buruk terhadap kinerja.



e. *Kompensasi*

Kompensasi mengacu pada bentuk pemberian finansial atau manfaat lainnya secara nyata bahwa pegawai menerima bagian dari adanya hubungan kerja atau kontrak. Hal ini akan menciptakan motivasi dan memberikan peluang bagi pegawai untuk bekerja sesuai karier secara tepat dan sesuai dengan indeks kinerja utama yang telah dilaksanakan. Kompensasi dibagi menjadi dua jenis yang terdiri dari kompensasi uang tunai yang langsung diberikan oleh pimpinan untuk pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai; dan kompensasi tambahan yang mengacu pada pemberian program yang bermanfaat bagi pegawai. Di antaranya program yang diperlukan adalah jaminan hukum dan sosial, sementara terdapat pula program kebijaksanaan terdiri dari manfaat kesehatan, program pensiun, uang cuti, penggantian biaya kuliah, penghargaan, tunjangan kinerja, perawatan anak, kenaikan berkala tahunan. Dengan demikian, faktor ini juga memiliki pengaruh pada kinerja pegawai.

Adapun tujuan utama dari manajemen sumber daya manusia adalah sebagai berikut.

a. *Kemasyarakatan (Social Objective)*

Setiap organisasi apapun tujuannya, harus mengingat sebab akibat bagi kepentingan masyarakat umum, disamping itu aspek etika dan moral dari produk yang dihasilkan suatu organisasi. Oleh sebab itu, semua organisasi mempunyai tanggung jawab mengelola sumber daya manusianya agar tidak mempunyai dampak negatif terhadap masyarakat.

b. *Tujuan Organisasi (Organization Objective)*

Untuk mengenal bahwa manajemen sumber daya manusia itu



ada (*exist*), perlu memberikan kontribusi terhadap pendayagunaan organisasi keseluruhan. Manajemen sumber daya manusia bukanlah suatu tujuan dan akhir suatu proses, melainkan suatu perangkat atau alat untuk membantu tercapainya tujuan organisasi secara keseluruhan. Oleh sebab itu suatu unit atau bagian manajemen sumber daya di suatu organisasi diadakan untuk melayani bagian-bagian lain organisasi tersebut.

c. Tujuan fungsional (*Functional Objective*)

Secara fungsional manajemen sumber daya manusia adalah untuk memelihara (*maintain*) kontribusi bagian-bagian lain agar mereka (sumber daya dalam tiap bagian) melaksanakan tugasnya secara optimal.

d. Tujuan pribadi (*Personal Objective*)

Kepentingan personal atau individu dalam organisasi juga harus diperhatikan oleh setiap pimpinan, terutama manajemen sumber daya manusia, dan harus diarahkn dengan tujuan organisasi secara keseluruhan (*overall, organizational objectives*). Dengan demikian tujuan personal atau individual setiap anggota organisasi harus diarahkan pula untuk tercapainya tujuan organisasi.

Manajemen SDM juga memiliki fungsi seperti halnya fungsi manajemen umum, yaitu:

a. Fungsi Manajerial

- 1) Perencanaan (*Planning*)
- 2) Pengorganisasian (*Organizing*)
- 3) Pengarahan (*Directing*)
- 4) Pengendalian (*Controlling*)

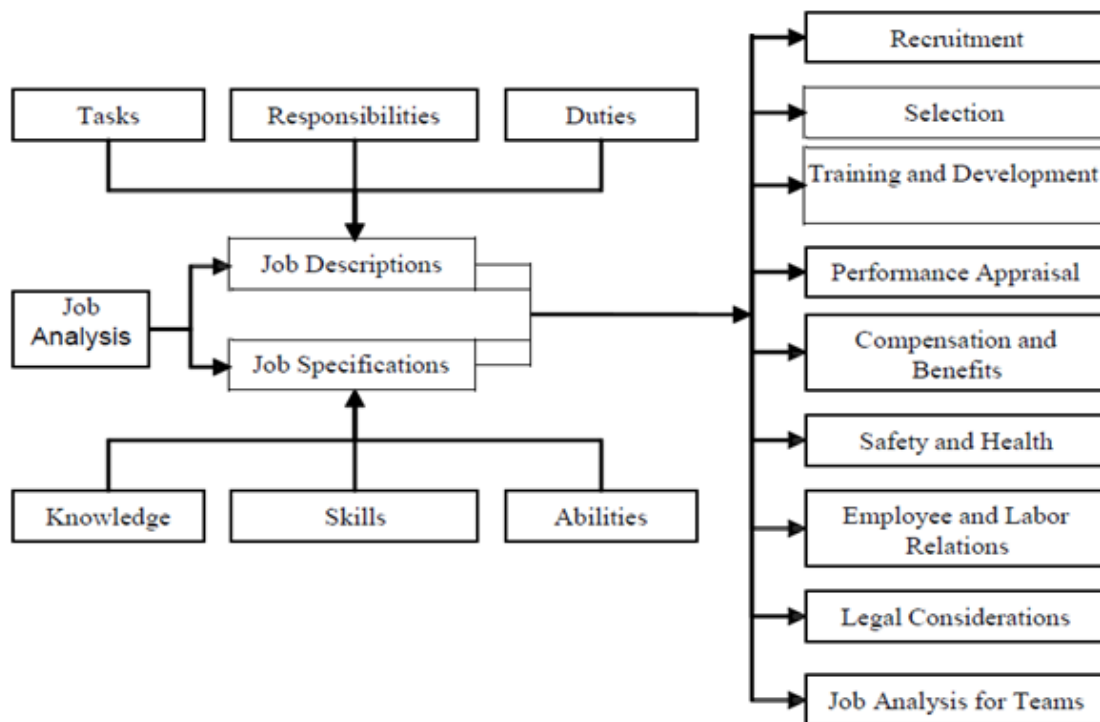


b. Fungsi Operasional

- 1) Pengadaan sumber daya manusia (*recruitmen*)
- 2) Pengembangan (*development*)
- 3) Kompensasi (*compensation*)
- 4) Pengintegrasian (*integration*)
- 5) Pemeliharaan (*maintenance*)
- 6) Pemutusan hubungan tenaga kerja (*separation*)

Semua fungsi dalam manajemen tersebut akan dilakukan tergantung dengan kebutuhan, apakah akan dilakukan secara sederhana atau dengan tingkat kesulitan yang tinggi, dan dapat menggunakan hanya beberapa fungsi saja. Proses manajemen adalah interaksi dan saling keterkaitan antara beberapa fungsi manajemen yang digunakan. Dalam melaksanakan tugas manajerial seseorang tidak terlepas dari kerjasama dengan orang lain dan dilakukan dengan *proses step by step of doing something*.

Gambar II.3. Perlengkapan Dasar Manajemen SDM



Sumber : Mondy dan Noe (1996) dalam Jurnal Ellyta, 2009.

C. Benchmark

1. JF di Inggris Raya

Berdasarkan dokumen yang dikeluarkan pemerintah kerajaan Inggris Raya, kerajaan ini memiliki kepemimpinan terpusat untuk “*corporate functions*”, yang bertugas untuk menyediakan keahlian yang dibutuhkan oleh beberapa instansi. Seperti contoh, fungsional untuk pengelolaan pegawai memiliki spesialisasi dalam merekrut dan mengembangkan pegawai, fungsional keuangan untuk mengatur keuangan dan menyediakan perhitungan keuangan. Fungsional yang kuat adalah *enabler* untuk peningkatan proses bisnis. Biasanya di organisasi yang sudah “*well-run*”, fungsional berada di pusat pemerintahan atau kantor pusat. Model fungsional saat ini menyediakan kepemimpinan pusat yang kuat di fungsional antar departemen, dimana akan memudahkan pengambilan keputusan, kemampuan organisasi, efisiensi, ketahanan, dan kontrol. Saat ini pemerintahan sedang memperkuat 10 fungsi utama:

a. Komersial

- 1) Meningkatkan skala pemerintahan dan kemampuan belanja dengan berperan sebagai pelanggan yang memiliki informasi dan koordinasi untuk mendapatkan nilai yang lebih baik dalam pengadaan.
- 2) Bekerja sama dengan pemasok untuk memastikan ketersediaan pasar yang efektif dan berkembang untuk bekerja sama dengan pemerintah.

b. Komunikasi

- 1) Memastikan pemerintah berkomunikasi dengan publik dengan cara yang terkoordinasi dan konsisten, menggunakan media yang efektif dan efisien.
- 2) Memastikan komunikasi internal berjalan dengan baik, agar pegawai negeri sipil mendapatkan informasi yang cukup mengenai isu yang berdampak pada mereka.

c. Keuangan Negara

- 1) Mengelola intervensi pemerintah di sektor *private* untuk memberikan nilai terbaik kepada pembayar pajak.
- 2) Memastikan pemerintah adalah shareholder yang efektif dan pintar dalam berbisnis.



d. *Digital*

- 1) Mendukung pekerjaan yang efektif dan efisien antar pemerintah dengan *platform* digital.
- 2) Menyediakan layanan teknologi untuk PNS dalam meningkatkan kolaborasi dan mengurangi total pengeluaran untuk IT.

e. *Keuangan*

- 1) Mengontrol pengeluaran dan pelaporan keuangan dengan akurat dan transparan.
- 2) Menyediakan informasi bagi pengambil keputusan mengenai keuangan.

f. *Kepegawaian*

- 1) Merancang dan mengimplementasi strategi di lingkungan kerja untuk PNS.
- 2) Menyediakan kebijakan kepegawaian dan layanan keahlian untuk mendukung departemen terkait termasuk dalam bidang rekrutmen, pelatihan dan pengembangan.

g. *Audit Internal*

- 1) Menyediakan audit internal.
- 2) Menambahkan nilai untuk layanan publik dengan meningkatkan tingkat efektifitas dari organisasi.

h. *Legal*

Menyediakan anjuran (*advice*) yang berkualitas kepada pemerintah termasuk hukum kepegawaian dan *legal advice* pada kebijakan.

i. *Pengerjaan Proyek*

- 1) Mengawasi dan mengelola proyek pemerintahan yang berskala besar.
- 2) Menyediakan jaminan dan keahlian untuk mendukung dan meningkatkan pengerjaan proyek yang berskala besar.

j. *Properti*

Mengelola pertanahan pemerintah yang secara sentral dengan cara yang efektif dan efisien.

Ada 9 prinsip yang digunakan dalam *Design* model fungsional ini:

- a. Memberdayakan pimpinan fungsional untuk menentukan standar, dan meningkatkan kemampuan fungsinya.
- b. Berbagi sumberdaya, sistem dan keahlian jika memungkinkan.
- c. Mengurangi biaya dukungan fungsional dan memperluas efisiensi.
- d. Memastikan peran dan fungsi untuk mempersiapkan departemen dan pemerintahan secara keseluruhan.
- e. Kontrol yang ketat.

- f. Menjaga aktivitas spesialis di lingkungan departemen.
- g. Menyediakan dukungan yang dibutuhkan oleh departemen yang membutuhkan untuk men-deliver kebutuhan khusus department tersebut.
- h. Menjaga akuntabilitas dari menteri – menteri ke parlemen.
- i. Memastikan kemanfaatan dan perubahan yang lebih penting dari biaya dan resiko.

Dengan adanya fungsi tersebut, diharapkan akan mampu memberikan garis hubungan antar departemen dan pimpinan fungsional pusat. Ini mempertahankan perjanjian akuntabilitas antara kementerian dan petugas akuntan yang sudah ada, dan menambahkan kepemimpinan fungsional terpusat, dengan tanggung jawab fungsi secara keseluruhan, termasuk:

- a. Strategi → Menetapkan strategi dari fungsinya.
- b. Layanan → Menyediakan koordinasi layanan terpusat untuk departmen dan publik.
- c. Manusia → kemampuan membangun, termasuk persetujuan pengangkatan senior kedalam fungsi.
- d. Standar → Menyesuaikan dan melaksanakan standar untuk fungsi.
- e. Delegasi → Menyediakan kejelasan atas keputusan mana yang bisa dibuat.

Dalam beberapa bulan kedepan, pemerintah akan membangun fungsi di masing – masing lima area berikut:



2. JF di Korea Selatan

Pegawai negeri di Korea Selatan dapat diklasifikasikan menjadi *public officials in career service* dan *public officials in non-career service*. *Public officials in career service* adalah pegawai negeri yang ditunjuk berdasarkan kinerja dan kualifikasi umum mereka yang statusnya dijamin dan diharapkan dapat mengabdikan dirinya (sesuai dengan periode tertentu) sebagai pegawai negeri (pelayan publik). *Public officials in career service*

dapat diklasifikasikan menjadi:

- a. *Public officials in general service*, pegawai negeri yang bertanggung jawab atas urusan teknis, penelitian, dan administrasi umum. *Public officials in general service* dapat diklasifikasikan menjadi kelas 1 sampai dengan kelas 9 dan dikategorikan menjadi *functional group* dan *functional category*. *Functional group* berarti kelompok kerja yang memiliki kategori fungsional dan memiliki tugas yang sifatnya sama. *Functional category* berarti kelompok kerja yang memiliki tugas yang sama (dalam kategori), tetapi memiliki perbedaan tanggung jawab dan kompleksitas dalam melaksanakan tugasnya. *Functional subcategory* berarti sekelompok pekerjaan yang ada di bidang yang sama dalam kategori fungsional yang sama.

Kategori *functional group* dan *functional category* tidak berlaku jika pegawai negeri tergabung dalam *Senior Civil Service Corps*. Selain itu, ada beberapa pegawai negeri yang tidak termasuk dalam klasifikasi peringkat (*ranks*) atau *functional group* dan *functional category* yang telah ditentukan oleh Keputusan Presiden, yaitu:

- 1) Pegawai negeri yang melakukan tugas khusus (*special duties*).
 - 2) Pegawai negeri yang masuk *functional category* untuk penelitian, konsultasi, atau layanan teknis.
 - 3) Pegawai negeri yang tergabung dalam sebuah institusi yang memiliki klasifikasi peringkat atau klasifikasi *functional group* dan *functional category* yang berbeda sebagai upaya meningkatkan pengelolaan pegawai yang lebih efektif dan efisien.
- b. *Public officials in special service*, misalnya hakim, jaksa penuntut umum, *foreign service officials*, *fire officials*, *public educational officials*, anggota *armed forces*, *military service officials*, peneliti di Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*), pegawai *National Intelligence Service*, dan



pegawai negeri yang menangani urusan khusus (ditunjuk untuk melaksanakan urusan khusus).

Public officials in non-career service, adalah pegawai negeri selain *public officials in career service*. *Public officials in non-career service* dapat diklasifikasikan menjadi:

- a. *Public officials in political service*, dibedakan menjadi dua, yaitu:
 - 1) Pegawai negeri yang ditunjuk oleh pemilihan atau pengangkatan oleh *National Assembly*.
 - 2) Pegawai negeri yang bertanggung jawab atas urusan perumusan kebijakan publik dan semacamnya yang ditunjuk oleh Undang-Undang atau Keputusan Presiden seperti dalam pelayanan publik.
- b. *Public officials in extraordinary civil service*, adalah pegawai yang ditunjuk oleh Undang-Undang, misalnya pegawai negeri yang melakukan tugas pendampingan sebagai sekretaris atau melakukan tugas tertentu.

Kondisi pegawai, prosedur pengangkatan, dan usia maksimal untuk pegawai negeri yang masuk dalam kategori pelayanan luar biasa (*extraordinary civil service*) dan hal-hal penting lainnya ditetapkan oleh *National Assembly Regulations*, *Supreme Court Regulation*, *Constitutional Court Regulation*, *National Election Commission Regulation*, or *Presidential Decree*.

Klasifikasi *career civil servant* selain berdasarkan bidang pelayanannya, *career civil servant* juga didasarkan pada *grades*. Terdapat 9 *grade*, dimana *grade 1* menjadi *grade* yang tertinggi (*assistant minister level*) dan *grade 9* menjadi *grade* yang terendah. *Grade system* ini berlaku sepenuhnya untuk kelompok kerja teknik dan administratif. Kelompok kerja lain menggunakan sistem yang biasa disebut dengan “*grade-equivalency*” untuk menentukan *grade* pegawai meskipun sistem ini tidak



sepenuhnya cocok untuk *grade system*. Misalnya, kepala sekolah negeri, kepala kantor polisi, peneliti yang merupakan kepala divisi lembaga penelitian, semuanya dianggap setara dengan pejabat tingkat (*grade*) 4 di kelompok administratif (kepala divisi di sebuah lembaga pemerintah pusat). Kualifikasi setiap jabatan pemerintah ditentukan semata-mata dari segi gelar. Seorang kepala biro, misalnya, seharusnya menjadi *administrative associate executive manager (grade 3)* atau *an administrative executive manager (grade 2)*, kepala bagian seharusnya menjadi *administrative senior manager*, atau *a chemical engineering senior manager (grade 4)*, atau *an administrative associate executive manager (grade 3)*, dan seterusnya.

3. JF di Jerman

Pegawai negeri terbagi ke dalam tiga kelompok yaitu: pegawai lepas (*arbeiter*); pegawai yang diberikan gaji (*angestellte*) dan pegawai negeri sipil (*beamte*). Tiga kelompok tersebut bekerja untuk badan-badan publik/negara, seperti: daerah; provinsi (*states*) dan pemerintah federal, dan lain-lain.

Pegawai lepas (*Arbeiter*) di pelayanan publik Jerman, bekerja di kategori *low-skilled job*, seperti: konstruksi, mengumpulkan sampah atau *office boy*. Dalam beberapa hal, pegawai lepas tidak membutuhkan pelatihan.

Pegawai yang diberikan gaji/karyawan kantor (*Angestellte*) bekerja di sektor teknis, panggilan, dan di perkantoran dalam berbagai bidang kerja. Kelompok pegawai ini sudah mendapatkan pelatihan dari luar lembaga pemerintah, sebelum mereka bekerja di suatu lembaga pemerintahan. Contoh pelatihannya seperti; pemrograman komputer, sekretaris dan lain-lain.

Pegawai negeri sipil (*Beamte*) terbagi ke dalam berbagai macam profesi. Tentara yang bukan wajib militer dan hakim bukan tergolong ke



PNS, namun memiliki hak-hak yang serupa. Pengacara umum dan sebagian besar dosen perguruan tinggi tergolong ke PNS. Golongan PNS termasuk ke dalam golongan yang paling aman, dan mereka diberikan upah sesuai regulasi pemerintah.

Arbeiter dan *Angestellte* bekerja secara kontrak individu, sedangkan *Beamte*/PNS ditunjuk, diangkat dan diberhentikan berdasarkan Pelayanan Sektor Publik (*Public Sector Service*) dan Hukum Loyalitas (*Loyalty Law*).

Sistem jenjang menuntut bahwa semua jabatan yang ada dalam negara dan diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil, harus disusun menurut tugas dan status hirarki. Melalui susunan ini dibentuk golongan-golongan, yang selanjutnya dirangkum dalam beberapa jenjang. Maksud dari jenjang adalah agar kebijaksanaan personalia menjadi jelas. Hukum kepegawaian negeri di Jerman mengenal 4 golongan jenjang, yaitu:

- a. Dinas Sederhana;
- b. Dinas Menengah;
- c. Dinas Tinggi; dan
- d. Dinas Tertinggi.

Dinas sederhana yaitu pegawai negeri sipil biasa. PNS ini biasanya melakukan pekerjaan manual dan sebagian besar sudah tidak digunakan lagi, pekerjaannya mirip dengan petugas. Jabatan yang masuk dalam kategori Dinas Sederhana (*Lower Service*) ini antara lain: Asisten jenderal; sersan; Asisten Kantor Utama; Kepala Sersan; sersan utama dan ajudan.

Dinas menengah (*Middle Service*) yaitu pegawai negeri sipil yang jabatannya di bidang administrasi juga di bidang teknis. Seperti perwira/*officer* yang sedang tidak ditugaskan dalam militer atau mirip dengan pegawai yang baru selesai magang. Jabatan yang masuk dalam



kategori ini antara lain: Pemimpin; Asisten Senior; Sekretaris; Pengawas; Sekretaris Utama; Pemadam Kebakaran, Polisi; Kapten dan Inspektur. Prasyarat dasar untuk masuk ke Dinas menengah adalah pendidikan sekolah menengah atau sekolah kejuruan/pelatihan (terutama dalam disiplin teknis, misalnya di pemadam kebakaran). Pelatihan berlangsung dua sampai dua setengah tahun (tergantung pada otoritas dan disiplin) dan dilengkapi dengan ujian karir.

Dinas Tinggi (*Upper Service*) yaitu Pegawai negeri sipil senior, termasuk jabatan Inspektur dan di atasnya, sesuai dengan pegawai yang ditugaskan/ ditunjuk mulai dari Letnan, Kapten dalam militer, Inspektur pemerintah, Kepala Inspektur, Juru Sita, Komisarisi polisi dan Kapolri Komisarisi Pertama. Tugas pegawai negeri senior berkisar dari tingkat staf hingga ke arah area fungsional, kegiatan sebagai hakim daerah, kepala departemen, perwakilan tetap kepala departemen, dosen dan wakil kepala unit di pemerintah federal, negara bagian dan lokal dan lainnya. Pegawai pada dinas ini harus mempunyai gelar sarjana atau setingkatnya.

Dinas tertinggi (*Senior Service*) yaitu PNS yang lebih tinggi, termasuk jabatan Penasehat dan di atasnya juga untuk semua hakim, sesuai dengan pangkat Mayor dan di atasnya dalam militer. Juga untuk jabatan seperti: Dewan, Direktur, Kepala Kementerian dan Sekretaris Negara. PNS pada dinas ini harus mempunyai gelar setingkat Master.

Syarat untuk diterima dalam suatu jenjang adalah:

- a. Pendidikan sekolah atau pendidikan profesi minimal, yang memberikan kemampuan PNS untuk mengikuti sebuah dapat lulus diterima menjadi PNS.
- b. Selesai dan lulus sebuah dinas persiapan
- c. Lulus ujian masuk untuk tugas negara sesuai golongan jenjang.



Penentuan tingkat sebuah jabatan dalam jenjang berkaitan dengan besarnya gaji untuk jabatan tersebut. Pembuat hukum telah menentukan setiap tugas yang dilakukan oleh PNS sesuai kualifikasi dan tugas yang diemban, diberikan tingkat gaji. Tingkatan gaji dituangkan dalam peraturan gaji.

PNS akan masuk jenjang dasar pada tingkat terendah. Dalam masa karirnya di dalam golongan jenjang ia akan dinaikan dalam jabatan yang lebih tinggi. Akhir dari golongan jenjang tidak harus akhir dari karir profesi seorang PNS. Sangat dimungkinkan bahwa melalui kualifikasi yang sesuai, dinaikan dalam golongan jenjang yang lebih tinggi sehingga karir profesi dapat diteruskan. Penurunan kegolongan jenjang yang lebih rendah tidak dimungkinkan. Juga dengan proses disiplin, maka penurunan pangkat hanya dapat dilakukan dalam golongan jenjang. Ini berhubungan dengan dasar bahwa setiap PNS berhak untuk mendapat jabatan yang layak dan sesuai. Ini berarti bahwa tugas pekerjaan seorang PNS tidak boleh lebih rendah dari pendidikan dan kualifikasi.

Negara akan menerima calon pegawai sesuai sistem jenjang, menurut pendidikan sekolah, profesi atau pendidikan akademik. Seleksi untuk dapat diterima dalam dinas persiapan dilakukan berdasarkan kriteria tersebut di atas. Ini berarti bahwa hanya atas dasar kemampuan pribadi, keahlian dan keberhasilan, seseorang dapat diterima untuk tugas negara. Selain kriteria tersebut harus dibuktikan dengan ijazah, maka biasanya juga harus ditempuh melalui ujian masuk. Gender, suku, asal usul atau koneksi tidak akan berperan untuk seseorang menuju kepada dinas negara.

Selama waktu persiapan, calon PNS akan secara intensif dipersiapkan untuk tugas-tugas yang khusus diperuntukkan negara.



Setelah itu calon tersebut harus menempuh ujian untuk dan mengambil alih tugas-tugas dalam negara. Hanya dengan hasil ujian yang baik, maka calon tersebut akan diterima. Meskipun demikian calon tersebut belum diangkat sebagai pegawai seumur hidup. Masih ada masa percobaan untuk membuktikan kemampuan, keahlian dan keberhasilannya. Saat ini calon PNS harus menunjukkan selain keahlian dan kemampuan teoritik, juga kemampuan praktis untuk dapat menangani tugas-tugas dalam jenjangnya.

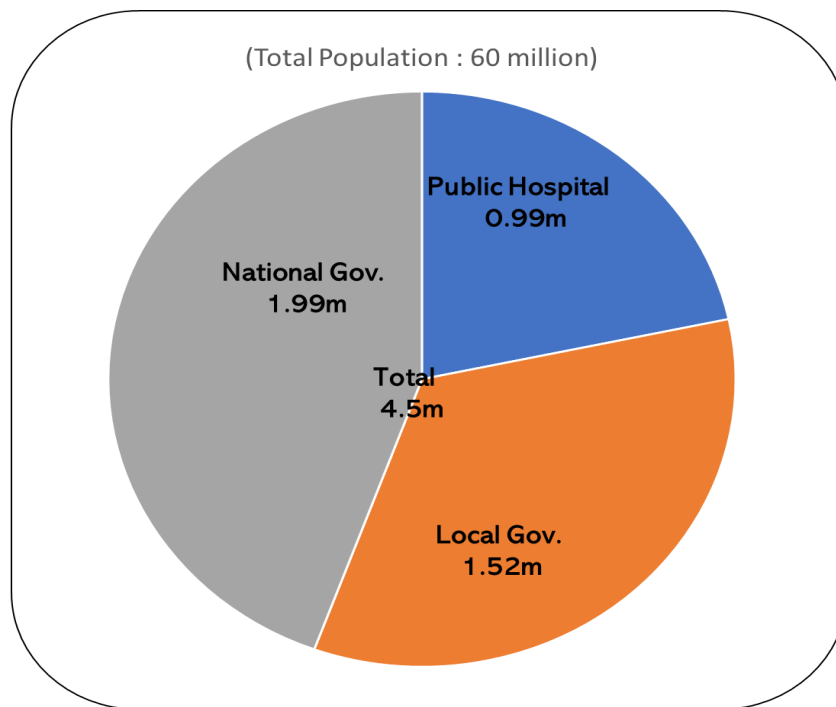
Masa percobaan bagi PNS dinas sederhana adalah 1 tahun, dinas menengah 2 tahun, dinas tinggi 2,5 tahun dan dinas tertinggi 3 tahun. Dalam pengecualian, maka masa percobaan dapat diperhitungkan tugas-tugas negara (misalnya: dinas kemiliteran), atau karena kemampuan luar biasa juga dapat dipersingkat. Sebaliknya masa percobaan PNS yang dianggap tidak cukup bisa diperpanjang hingga 5 tahun. Bila setelah masa percobaan itu masih juga belum membuktikan kemampuannya, maka calon PNS tersebut harus diberhentikan.

4. JF di Perancis

Pegawai negeri terbagi ke dalam tiga kelompok yaitu: pegawai lepas (*arbeiter*); pegawai yang Negara Perancis memiliki tiga cabang besar dalam pegawai sipilnya: pegawai negeri pusat (*state civil service*), pegawai negeri daerah (*territorial civil service*) yang di dalamnya termasuk pegawai negeri kota dan departemen regional (*civil service of the municipalities, departments and regions*), serta pegawai rumah sakit (*hospital civil service*) yang mencakup perawat dan staf administrasi rumah sakit publik.

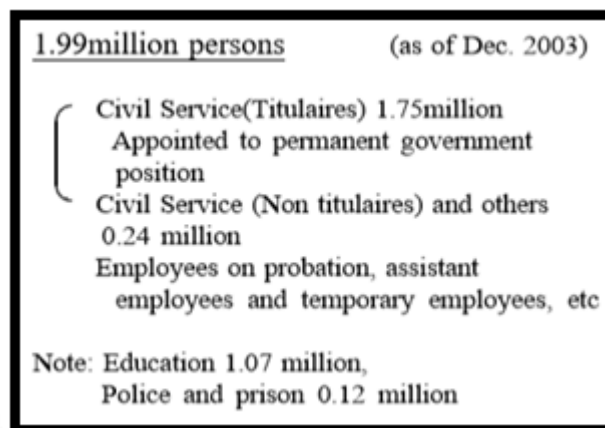


Gambar II.4. Jumlah Pegawai Negeri Perancis



Tipe-tipe pegawai negeri sipil di Perancis sendiri bisa dibagi dalam dua kategori besar, yaitu pegawai negeri sipil dengan masa jabatan (*fonctionnaire titulaires*) dan pegawai negeri tanpa masa jabatan (*fonctionnaire non titulaires*). Pegawai negeri sipil dengan masa jabatan diangkat untuk menempati posisi permanen di pemerintahan sedangkan pegawai negeri tanpa masa jabatan di dalamnya termasuk pegawai kontrak (*temporary staff*), pegawai dengan status sebagai asisten (*assistant employees*) dan pegawai dalam masa percobaan (*employees on probation*).

Gambar II.5. Jumlah dan Tipe Pegawai Negeri Sipil Perancis



Lain halnya dengan mekanisme pengelompokan/pengkategorian pegawai negeri. Dalam hal pengorganisasian pegawai negeri, sistem pengkategorian bertujuan selain untuk menentukan hirarki, tetapi juga untuk memperjelas kondisi dan mengkalkulasi upah.


Gambar II.6. Hirarki Pengkategorian Pegawai Negeri Sipil di Perancis



Output dari proses pengkategorian adalah akan didapatnya suatu bentuk kerangka kerja (*employment framework*) yang lebih jelas, baru dan lebih mudah dipahami. Sehingga pada tahapan selanjutnya, *Grade*, *Class*, dan *Echelon* dari pegawai negeri yang ada dapat ditentukan dan ditempatkan sesuai dengan kerangka kerjanya masing-masing didasari pada kompetensi yang dimiliki.

Selain itu, pegawai negeri sipil di Perancis dibagi berdasarkan level pendidikan dan tanggung jawab pekerjaan. Ada tiga kategori, yaitu A, B, dan C sebagaimana yang digambarkan pada tabel berikut ini:

Tabel II.4. Pengkategorian Pegawai Negeri Sipil di Perancis

 Categories	
A	<i>Occupy highly skilled or managerial positions, and have a higher education degree</i>
B	<i>Comprises agents in mid-level management tasks and requires a baccalauréat (end of secondary school degree)</i>
C	<i>Includes personnel dedicated to day to day administrative tasks.</i>

Berdasarkan tabel diatas, dapat diketahui bahwa : Pertama, Pegawai negeri sipil dengan kategori A merupakan kelompok yang memiliki kemampuan atau keterampilan dan juga memiliki gelar pendidikan yang lebih tinggi; Kedua, Kategori B terdiri dari orang-orang dengan ketrampilan manajerial tingkat menengah dan riwayat pendidikan

terakhir *baccalauréat* atau (padanannya di Indonesia adalah sarjana muda); dan Ketiga, Kategori C di dalamnya termasuk personel yang dipersiapkan untuk melaksanakan tugas-tugas administratif harian.

Dalam setiap kategori, setiap pegawai negeri menjadi anggota korps. Korps terdiri dari pegawai negeri sipil yang diatur, dikelola dan dipromosikan sesuai dengan undang-undang dasar yang sama, melengkapi peraturan perundang-undangan umum. Korps mengacu pada keluarga pekerjaan dan kualifikasi. Misalnya, ada korps pemeriksa pajak (Kategori A) dan korps petugas polisi (Kategori B).

Selain kategori yang telah disebutkan, ada juga kelompok yang disebut sebagai *Higher Civil Service (HCS)*. Kelompok HCS diisi oleh personil yang memiliki peran aktif dalam perancangan dan manajemen kebijakan, dan tidak terlalu berhubungan langsung dengan pengguna (*users*) pelayanan publik. Kelompok ini merupakan kelompok yang heterogen dengan anggota yang sulit diidentifikasi secara khusus. HCS di Perancis tidak memiliki seperangkat ketentuan khusus. Posisi yang diduduki itulah yang menjadi pembeda antara satu dengan yang lain. Para calon HCS biasanya diseleksi sejak awal, melalui rekrutmen di *entry level* dalam ujian yang sangat kompetitif dengan sebagian kecil berasal dari jalur promosi karir.



BAB III POTRET PERMASALAHAN JF SAAT INI

A. Design Organisasi, Sebaran dan Distribusi JF

Desain organisasi pemerintah (K/L/D) di Indonesia saat ini setidaknya dibangun di atas amanat konstitusi yang diderivasikan dalam bentuk UU untuk pemerintah pusat (UU No. 39/2008 tentang Kementerian Negara) hingga PP untuk pemerintah daerah (PP No. 18/2016 tentang Perangkat Daerah) dan logika organisasi Mintzberg yang membagi organisasi kedalam 5 fungsi (sepaimana disampaikan sebelumnya pada bab awal). Pada praktiknya, konstruksi berpikir penataan organisasi pemerintah didominasi oleh pendekatan implementasi regulasi ketimbang logika organisasi. Hal ini secara umum menyebabkan timbulnya berbagai permasalahan, yang secara kuantitatif direpresentasikan oleh pendapat pakar melalui kuesioner yang cenderung memberikan penilaiannya pada angka 4 (bobot masalah terbesar), dengan penjelasan sebagai berikut:

Pertama, dihasilkannya Design organisasi yang *rigid* dan berorientasi struktur (manajerial). Terjadi simplifikasi distribusi kewenangan ke dalam jabatan karena fungsi organisasi yang dibangun sebagai pengejawantahan visi misinya melekat pada struktur yang *notabene* merupakan representasi jabatan manajerial (JPT dan JA). Dengan simplifikasi seperti ini, posisi dan peran keahlian (JF) dalam mencapai tujuan organisasi menjadi buram, dimana fungsi manajerial menegaskan esensi tujuan awal fungsi manajerial itu dipergunakan (*managing is not operating*). Akibatnya, secara organisasional terjadi penggelembungan struktur dengan fungsi minimalis. Jabatan fungsional kemudian



mengalami reduksi kewenangan yang signifikan dalam menjalankan fungsinya, baik di tataran *operating core*, *techno structure*, maupun *supporting staf*.

Kedua, ketika regulasi tidak terimplementasikan dengan baik, maka postur organisasi menjadi tidak sepenuhnya tepat (kurang tepat), dimana desain organisasi belum sepenuhnya mengacu kepada visi misi, analisis jabatan dan analisis beban kerja, yang mencerminkan tujuan yang ingin dicapai dari keberadaan pembentukan unit organisasi berikut fungsi di dalamnya. Dalam kondisi seperti ini, peran keahlian (JF) menjadi semakin tidak jelas dalam berkontribusi terhadap unit organisasi dimana JF ditempatkan. Dari sisi levelingnya (JF), struktur organisasi juga menjadi terbagi dalam level/strata yang tidak sesuai dengan strata/level JF.

Ketiga, kebijakan penataan organisasi dan SDM terkadang tidak selaras dengan kebutuhan dan kondisi aktual organisasi. Hal ini menunjukkan kemungkinan adanya keterbatasan kapasitas dalam melakukan penataan atau regulasi penataan yang belum operasional bagi K/L/D. Keterbatasan kapasitas dalam melakukan penataan dimaksud dapat terjadi dalam dua ranah, yaitu disebabkan oleh tekanan politis maupun keterbatasan teknokratis, yang keduanya menunjukkan adanya keterbatasan peran JF.

Keempat, belum ada ruang untuk mendesain organisasi dalam model lain seperti segitiga ramping (sebagai transisi), karena dibatasi oleh undang-undang yang mengatur kelembagaan (organisasi) pemerintah. Hal ini menjadi penting untuk diatasi karena desain organisasi yang dianut saat ini sudah melembaga terlalu lama dan membutuhkan sentuhan kebaruan.

Kondisi desain organisasi yang dianggap bermasalah juga diikuti dengan permasalahan sebaran JF dalam organisasi. Meskipun dengan



bobot masalah yang berbeda (cenderung di angka 3), para pakar memandang bahwa sebaran JF di organisasi saat ini masih belum memadai, baik JF keahlian maupun JF keterampilan, secara jumlah maupun kualitas (terbatasnya JF yang dipandang *qualified*). Jenis JF dan jumlah JF yang ada juga dianggap belum selaras dengan beban kerja dan tupoksi organisasi (Ada penumpukan pegawai pada JF tertentu, yang salah satunya disebabkan pilihan pegawai yang tidak merata dalam JF). Selain itu, proporsi dan sebaran JF dalam organisasi belum memenuhi kebutuhan diferensiasi kelompok jabatan Fungsional secara strata (kepangkatan/*grade* yang berbeda-beda). Hal ini bisa jadi dipengaruhi oleh factor organisasi, yaitu: desain organisasi yang *rigid*, belum mengacu kepada anjab dan abk, atau anjab abk yang belum sepenuhnya operasional (sesuai kebutuhan organisasi dan pelayanan), atau faktor SDM, seperti rekrutmen yang belum efektif, penempatan yang belum memenuhi prinsip *the right man on the right place*, hingga minimnya pengembangan karier dan pengembangan kompetensi pegawai.

Berdasarkan pendapat pakar yang tertuang dalam kuesioner maupun wawancara mendalam, pola distribusi JF yang belum mencerminkan format idealnya disebabkan oleh pola penempatan JF pada posisi yang tidak sesuai dengan kualifikasi/kompetensinya. Kesalahan penempatan ini terjadi pada seluruh level penempatan (termasuk mereka yang baru saja mendapat pelatihan). Apabila ditarik lebih jauh lagi, hasil isian kuesioner menunjukkan bahwa terdapat fenomena distribusi/redistribusi JF dalam pola karier (promosi, demosi, mutasi) yang bernuansa pengendalian kepatuhan/loyalitas ASN. Dengan kata lain, penerapan merit sistem sebagaimana digaungkan dalam UU ASN berikut turunannya belum sepenuhnya berjalan. Hal ini dapat menghantarkan pada suatu kesimpulan bahwa format kelembagaan



berikut distribusi pegawai saat ini belum menempatkan JF sesuai perannya dalam upaya pencapaian tujuan organisasi (JF belum mendapat tempat yang seharusnya).

B. *Mindset* terhadap JF

Berdasarkan hasil pengisian kuesioner, para pakar menunjukkan bahwa keberadaan JF masih dipandang sebagai jabatan kelas 2 (*inferior*). Hal ini dapat dikonfirmasi baik secara angka, dimana pembobotan masalah untuk variable *mindset* terhadap JF cenderung pada angka 3 (tiga) dan 4 (empat), maupun secara kualitatif yang disampaikan sebagai berikut:

Terdapat adanya perbedaan perlakuan antara JF dengan Jabatan Struktural (JPT/JA/JP), misalnya terdapat perbedaan dalam proses seleksi jabatan, dimana untuk jabatan manajerial seperti JPT, JA dan JP dipandang masih relatif selektif dengan cost yang tinggi (berbeda dengan sistem seleksi JF). Hal ini dapat dikaitkan dengan anggapan terhadap JF yang masih dipandang sebagai bawahan struktural, bahkan untuk kelas Eselon IV sekalipun. Dominasi pejabat struktural yang besar tersebut kemudian berimplikasi terhadap munculnya pandangan bahwa JS lebih penting dari JF atau JF dipandang lebih rendah dari JS sehingga tidak mempunyai daya tawar.

Dengan kondisi demikian, muncul fenomena mis-motivasi untuk menduduki JF, dimana pegawai memilih JF sekedar untuk meningkatkan statusnya, meskipun tidak sesuai dengan kompetensi atau minat terhadap jabatan. Hal ini terjadi karena ruang persaingan untuk menduduki karier manajerial yang sedemikian terbatas dengan kualifikasi yang relatif tinggi, sementara kran untuk menduduki JF lebih terbuka lebar. Padahal, kelas jabatan keduanya dapat berdampingan



sebagai pola karier yang berbeda, sehingga meskipun memiliki formasi lebih luas daripada jabatan manajerial, pola seleksinya seharusnya tidak memiliki perbedaan yang signifikan. Sayangnya, hasil isian kuesioner menunjukkan adanya pegawai yang menjadikan JF sebagai sarana untuk memperpanjang BUP, atau tempat transit menjelang pensiun. Bahkan, penempatan sebagai JF (bagi sebagian JF) dipandang sebagai bagian dari sanksi atau ketidakberuntungan karier pegawai.

Dengan kondisi sedemikian, menjadi masuk akal jika JF belum diberikan fasilitas yang memadai sebagaimana jabatan struktural. Padahal, secara operasional JF menjalankan *core business* organisasi dengan beban kerja dan tanggungjawab yang relatif besar. Belum optimalnya peran Institusi Pendidikan dan Pelatihan untuk memperkenalkan peran Fungsional yang strategis dalam organisasi (kurang sosialisasi) disinyalir menjadi salah satu pintu masuk bagi pembentukan *image* JF. Hal ini saling berkaitan dengan pola pembinaan dan manajemen ASN secara umum yang belum menyentuh area pembentukan *mindset* pegawai, terutama dalam memandang pola karier non struktural.

C. Manajemen dan Pembinaan JF

Kajian ini membatasi area manajemen dan pembinaan JF pada 5 (lima) fungsi, yaitu: formasi, seleksi, penempatan, pengembangan kompetensi, dan pengembangan karier. Pemilihan ini didasarkan pada kebutuhan untuk mempertajam fokus kajian, dengan memilih berdasarkan pendekatan alur proses manajemen (urutannya). Kelemahan yang terjadi dalam pola manajemen dan SDM Aparatur disinyalir masih bersifat menyeluruh, sehingga perbaikan di sisi hulu dianggap dapat menjadi katalis perubahan.



Pertama, Formasi. Formasi JF menjadi aspek dengan bobot masalah terbesar dalam penilaian kuesioner (pembobotan masalah pada level maksimal dan presentase pakar yang memberi pembobotan tersebut). Menurut pernyataan pakar yang dituangkan dalam kuesioner, Belum ada formula yang dapat memberikan gambaran/informasi mengenai angka ideal JF dalam suatu organisasi/unit organisasi. Dengan kata lain, metode Anjab dan Abk yang dipergunakan saat ini dianggap belum representatif dalam memetakan kebutuhan instansi akan JF. Hal ini diantaranya diindikasikan dengan ketidakjelasan rekrutmen JF yang diindikasikan dengan inkonsistensi penempatan dalam formasi, khususnya bagi PNS yang direkrut dalam formasi JF. Dalam kondisi seperti ini, masih banyak instansi pusat dan daerah yang belum melakukan perhitungan formasi. Hal ini menunjukkan bahwa formasi JF belum menjadi perhatian serius instansi pemerintah (*second class*).

Kedua, Seleksi. Menurut penjelasan pakar dalam isian kuesioner, proses seleksi saat ini cenderung masih bersifat umum (tidak ada seleksi khusus). Hal tersebut ditunjukkan dengan minimnya unjuk kompetensi (beberapa JF tidak ada persyaratan kompetensi pada saat diangkat). Dengan kata lain, rekrutmen JF saat ini belum berdasarkan sistem rekrutmen yang merit dimana JF belum sepenuhnya terstandar, dilihat dari: proses seleksi awal, perpindahan jabatan untuk menduduki JF maupun sebaliknya, hingga adanya rekrutmen JF untuk memperpanjang usia pensiun. Kondisi ini dipertegas dengan pernyataan pakar bahwa proses seleksi JF saat ini masih berdasarkan pada kebutuhan struktur (sebagai supporting staf), bahkan pegawai dapat ditunjuk oleh pimpinan untuk memilih JF, meskipun tidak sesuai dengan minat dan kompetensinya. Kondisi ini dapat berimplikasi pada kualitas JF yang

dihasilkan. Kondisi ini cukup merepresentasikan bobot permasalahan seleksi yang berada pada kisaran 3 dan 4.

Ketiga, Penempatan. Secara kuantitatif, penempatan mendapat bobot penilaian 3 (satu dibawah bobot maksimal yaitu 4) dalam menyumbang permasalahan seputar JF. Dalam penjelasannya, para pakar menyebutkan 3 permasalahan penempatan JF, yaitu: penempatan JF belum sepenuhnya menunjukkan keselarasan antara kebutuhan organisasi dan kebutuhan JF secara individual (tidak sesuai dengan kualifikasi dan kompetensinya); penempatan JF masih mengikuti pola struktur, bukan pola fungsi (pola struktur dalam pola fungsi hanya jadi supporting staff bukan lagi sebagai pelaksana program atau kegiatan); dan belum berdasarkan formasi. Dengan kata lain, permasalahan dalam penempatan JF tidak dapat dipisahkan dengan berbagai isu lainnya.

Keempat, Pengembangan Kompetensi dan Pengembangan Karier. Pengembangan kompetensi dan pengembangan karier sejatinya merupakan 2 (dua) sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan lainnya. Pengembangan karier menuntut pengembangan kompetensi mengikuti jenjang kariernya, demikian pula pengembangan kompetensi dibutuhkan untuk meniti jenjang karier. Sayangnya, hasil pembobotan masalah melalui kuesioner menunjukkan bahwa dua fungsi pengembangan ini masih sangat bermasalah (bobot 4). Permasalahan utama yang dihadapi yaitu ketiadaan standar, pola karier dan pola pengembangan kompetensi yang mendukung perkembangan JF secara tersistem. Ketidadaan pola karier (peta karier) pengembangan pegawai membuat pengembangan kompetensi seakan kehilangan arah.

Dari sisi pengembangan kompetensi, pernyataan pakar menunjukkan bahwa sebagian besar K/L/D belum melakukan AKD atau belum memiliki Design AKD yang relevan dengan kebutuhan



pengembangan pegawai, sehingga pengembangan kompetensi masih didasarkan atas preferensi individu atau perintah atasan. Dalam situasi ini, kekurangan anggaran semakin menambah daftar permasalahan yang ada. Program pengembangan kompetensi, khususnya terkait dengan JF menjadi sangat terbatas. Dalam kondisi ini, JF dituntut untuk dapat melakukan pengembangan kompetensi secara mandiri. Sayangnya, JF dipandang masih sangat mengandalkan organisasi dalam pengembangan kompetensinya. Namun demikian, dalam atmosfer dimana beberapa JF tidak memiliki persyaratan kompetensi pada naik jenjang, hal ini seharusnya tidak terlalu menjadi masalah.

Dari sisi pengembangan karier, pakar menyatakan bahwa berkarier di JF bagi sebagian pegawai adalah keterpaksaan (bukan karena *passion*). Sistem karier JF yang tidak didukung dengan sistem karir nasional atau antar instansi mungkin dapat menjadi salah satu penyebab tidak menariknya karier sebagai seorang JF. Contohnya, seorang WI suatu instansi yang peta jabatannya hanya sampai WI muda, otomatis tidak bisa menjadi WI utama. Kebijakan pengembangan karier tertentu juga menjadi penyebab terjadinya demotivasi JF, misalnya proses alih jabatan yang belum terstandar, terutama bagi JS yang sudah memasuki BUP. Hal ini diperparah oleh kurangnya pemahaman sebagian pengelola kepegawaian dan JF terhadap ketentuan yang berlaku tentang pengembangan karier JF.

D. Manajemen Kinerja dan Tata Hubungan JF dengan Jabatan Lain

Efektivitas keberadaan JF dalam organisasi juga bergantung pada bagaimana *positioning* JF dalam organisasi. Dalam konteks ini, terdapat 3 (tiga) area yang diukur dalam kajian, yaitu: tata hubungan JF dengan jabatan lain, uraian tugas, dan penilaian kinerja JF. Berdasarkan hasil



pengisian kuesioner, 3 area ini mendapat bobot permasalahan yang tinggi (bahkan uraian tugas dan penilaian kinerja mendapat bobot 4).

Untuk hubungan JF dengan jabatan lain, pakar berpendapat bahwa hubungan yang terjalin belum proporsional, karena masih bertumpu pada jabatan struktural (struktural sentris). JF terkesan bawahan JS, padahal JF adalah jabatan mandiri dengan kapasitas yang memadai untuk mempertanggung-jawabkan kinerjanya sesuai profesinya. Bahkan, menurut sebagian pakar terdapat instansi yang membentuk unit khusus yang dikepalai Jabatan Pengawas dengan bawahan JF hingga level utama, terutama di instansi-instansi penelitian dan Pendidikan. Namun demikian, masih terdapat permasalahan koordinasi hubungan antara JF dan JPT, dimana dari sisi JF terjadi *sylo mentality* (merasa mandiri, bekerja dan berkarya untuk dirinya sendiri), sementara pada sisi lain JPT merasa paling bertanggungjawab atas capaian organisasi dan memandang JF sebagai pelengkap.

Dari aspek uraian tugas, pakar mengemukakan kurang jelasnya ruang lingkup bidang pekerjaan dan tanggung jawab antar jabatan fungsional, struktural dan pelaksana (masih adanya kewenangan jabatan fungsional yang dikerjakan jabatan lain). Lebih lanjut, sasaran dan target JF saat ini dipandang masih belum sinkron dengan visi dan misi organisasi. Uraian tugas JF juga belum terjabarkan dalam rencana kerja organisasi. Implikasinya, rumusan uraian tugas JF belum sepenuhnya mencerminkan kualifikasi & kompetensi JF hingga perannya dalam mencapai tujuan strategis K/L/D. Uraian tugas yang belum terdefiniskan dengan baik juga berimplikasi terhadap penilaian kinerja yang belum merepresentasikan kinerja JF.

Penilaian kinerja JF yang dianggap belum representatif salah satunya diindikasikan dari penggunaan penilaian yang berbasis Sasaran Kinerja



Pegawai (SKP) atau Buku Log (Buku Harian) yang dipandang tidak sesuai dengan karakteristik pekerjaan tertentu yang berbasis output. Penilaian kinerja pegawai dibuat semua sama sebagai ASN, sehingga belum ada ukuran kinerja JF yang dapat menilai kinerja JF secara komprehensif. Selain itu, butir-butir kegiatan yang ada belum terkoneksi sepenuhnya dengan pekerjaan yang dikerjakan sehari-hari dalam penilaian kinerja jabatan fungsional (penilaian kinerja berdasarkan SKP dengan DUPAK belum selaras). Rumusan penilaian kinerja seperti ini dapat berimplikasi terhadap terjadinya ketidakadilan dalam pengembangan karier JF.

E. Kapasitas JF

Jika pada variabel diatas aspek yang dikaji kondisi (system) di luar JF yang mempengaruhi dirinya. Pada variabel kapasitas diri, aspek internal menjadi *concern* yang ingin digambarkan melalui *expert judgment*. Meskipun begitu, dua aspek ini (eksternal dan internal) bukanlah 2 (dua) hal yang berdiri sendiri secara terpisah (dikotomis), dimana diantara keduanya sangat dimungkinkan terjadinya relasi yang kuat (saling mempengaruhi satu sama lain).

Berdasarkan hasil pembobotan masalah yang dilakukan melalui isian kuesioner, aspek motivasi dan kompetensi sama-sama dipandang bermasalah, dengan bobot yang relatif tinggi (3 dan 4). Hal ini menjadi logis mengingat uraian yang disampaikan oleh pakar dalam penjelasan kuesioner, yang menunjukkan adanya titik masalah sebagai berikut:

Pertama, ketidaksiapan beberapa Pejabat Fungsional yang sudah diangkat untuk ditempatkan di unit kerja sesuai dengan jabatannya. Hal ini nampaknya berkorelasi erat dengan permasalahan di level rekrutmen,

dimana terdapat JF yang diangkat berdasarkan preferensi pimpinan atau adanya ketidaksesuaian JF dengan kualifikasi dan kompetensi pegawai akibat pemilihan JF didasari oleh keinginan meningkatkan *grade*.

Kedua, kompetensi jabatan fungsional belum sesuai dengan jenjang jabatan. Hal ini dapat dikaitkan dengan aspek manajemen dan pembinaan JF, khususnya pada area pengembangan kompetensi serta penilaian kinerja JF. Namun demikian, apabila dirunut sejak proses rekrutmen, rekrutmen JF yang masih bersifat politis atau pun sporadis dapat disinyalir menjadi pintu masuk bagi terjadinya kesulitan pengembangan kompetensi JF. Apalagi, beberapa JF belum memiliki persyaratan kompetensi pada saat diangkat dan naik jenjang;

Ketiga, adanya pandangan bahwa kompetensi JF belum merata, terutama kurangnya penguasaan teknologi informasi. Hal ini lagi-lagi menunjukkan bahwa sistem rekrutmen JF belum menghasilkan JF yang sesuai dengan harapan. Upaya pengembangan kompetensi JF pun belum didasari oleh manajemen perubahan. Sehingga, kompetensi yang terlihat sebagai masalah hanya merupakan implikasi dari kesalahan sistemik (penempatan yang belum tepat, uraian tugas yang belum tepat, pengembangan kompetensi, hingga pengembangan karier yang belum sepenuhnya tepat).

Dari aspek motivasi, pakar menyatakan bahwa kegiatan rutin organisasi belum dapat memacu JF dalam mengembangkan dirinya. Namun hal ini dapat menjadi sebuah konsekuensi logis mengingat rekrutmen dan penempatan JF pada sisa tertentu belum berjalan sebagaimana mestinya. Disamping itu, pakar menambahkan bahwa bagi JF tertentu, terdapat kesulitan dalam mengumpulkan angka kredit. Kemudian, generalisasi dan rendahnya apresiasi terhadap JF membuat pegawai tidak termotivasi untuk berperan dan segera mencapai jenjang

tertinggi pada JF (salah satunya insentif yang tidak menarik). Hal ini juga dapat dipahami mengingat tuntutan tanggung jawab JF (khususnya pada tingkatan atas) dapat dikatakan lebih besar dibanding apresiasi yang diperolehnya. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun motivasi bersifat individual, namun stigmatisasi JF sebagai posisi strata sekunder/tersier berpotensi menimbulkan demotivasi bagi JF.

F. Lainnya

Diluar faktor (variabel) diatas, sebagian pakar menambahkan keberadaan variabel lainnya yang turut berkontribusi terhadap belum optimalnya peran JF dalam organisasi. Variabel ini juga dinilai memiliki bobot masalah besar (3 dan 4). Diantara variabel tersebut antara lain:

Pertama, moral hazard. Banyak terjadi *moral hazard* pada hasil kerja JF (kurangnya integritas). Hal ini bisa saja disebabkan oleh faktor internal (karakteristik individual) maupun faktor eksternal (sistem yang melingkupi JF).

Kedua, sertifikasi JF. Kompetensi JF yang dianggap belum memenuhi harapan dapat juga terkait dengan minimnya keberadaan lembaga sertifikasi JF. Kondisi ini diperparah dengan keberadaan Lembaga Sertifikasi pemerintah yang ada saat ini dipandang masih bersifat tertutup (belum kompetitif). Sertifikasi itu sendiri belum dapat diklaim secara objektif sebagai representasi kapasitas JF. Bahkan, tidak semua JF memiliki sertifikasi.

Ketiga, paradigma administrasi pemerintahan. Masalah reformasi birokrasi yang persisten, *mindset* ASN yang tak berubah khususnya terhadap JF, serta *grand design* dan roadmap yang tak keluar dari pakem pendekatan birokratis yang terlembagakan, seluruhnya menunjukkan



masalah pendayagunaan JF dan masalah keseluruhan pengelolaan SDM ASN berangkat dari masalah paradigmatik. Masalah paradigmatik ini bahkan dapat terlihat basisnya hingga taraf *value* dan *belief* dalam kultur birokrasi itu sendiri yang masih menunjukkan rigiditas birokrasi. Bahkan, jauh dari manifestasi konkret tipologi birokrasi Weberian yang biasa diakui sebagai hasil warisan masa lampau dari pemerintahan kolonial Hindia-Belanda.

Keempat, perjalanan sejarah pelebagaan birokrasi pemerintah. Situasi penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pengelolaan sumber daya manusia (SDM) ASN tidak terlepas dari kerangka pelebagaan dan pengembangan organisasi pemerintah. Hal ini dapat dikenali dengan menurut rentang proses kesejarahan yang dialami Indonesia sejak sebelum kemerdekaan. *Historical path* pelebagaan organ negara yang ditempuh Indonesia masih cenderung meneruskan pola kekakuan administrasi negara versi lama yang sebelumnya dipraktikkan pemerintahan kolonial Hindia-Belanda. Penerapan pola ini dilakukan tanpa mengiringinya dengan pemenuhan kualifikasi dan peningkatan penguasaan kompetensi ASN yang dibutuhkan bagi pengelolaan organ negara yang mumpuni. Kesenjangan antara progress pelebagaan dan kompetensi aparatur penggeraknya (hasil pergerakan sejarah) ini secara perlahan membakukan orientasi kuat pada hierarki dan spesialisasi yang dimiliki oleh tipikal birokrasi Weberian.

Tipologi ini yang kemudian ditiru organ negara Indonesia, dicirikan pada preferensi kuat pada aspek struktural organisasi, pemenuhan proses kerja birokratik, dan kepatuhan pada rigiditas kerangka hukum. Pada sisi lain, penguasaan kompetensi riil yang dapat mendorong ASN untuk produktif mencapai dampak kebijakan yang diinginkan menjadi kurang mendapat perhatian. Hal ini berimplikasi pada keterlambatan pergerakan



reformasi SDM aparatur, dimana setelah pergantian rezim pada 1998 saat ini reformasi birokrasi masih saja mengarah pada profesionalisme administrasi publik. Inilah yang kemudian menjadi salah satu aspek yang menjelaskan kesulitan pembangunan *merit system* pengelolaan SDM ASN saat ini. Pada akhirnya, muncul persoalan pada aspek fungsional birokrasi yang utamanya diemban JF.



BAB IV GRAND DESIGN JABATAN FUNGSIONAL

A. Konstruksi Permasalahan JF di Indonesia

Permasalahan yang melingkupi pengelolaan JF di Indonesia pada hakekatnya tidak berdiri sendiri (memiliki keterkaitan antara satu masalah dengan permasalahan lainnya). Hal ini terlihat secara eksplisit melalui pernyataan pakar dalam kuesioner, dimana ketika menjelaskan permasalahan dalam satu variabel, terdapat analisis yang menyinggung area permasalahan lainnya. Namun demikian, hal pertama yang dilakukan untuk mengkonstruksi temuan permasalahan adalah melakukan stratifikasi masalah. Stratifikasi masalah diperlukan untuk mengenali terlebih dahulu mana masalah yang diindikasikan sebagai akibat (masalah dipermukaan) dan mana masalah yang teridentifikasi sebagai sebab (letaknya lebih dalam). Dalam permasalahan di level desain organisasi misalnya, terindikasi 2 (dua) permasalahan yang menjadi sebab tidak kondusifnya desain organisasi saat ini bagi tumbuh kembang JF, yaitu:

Pertama, desain organisasi belum sepenuhnya mengacu kepada visi misi, analisis jabatan dan analisis beban kerja, baik dalam konteks penyusunan awal hingga penataan organisasi. *Kedua*, belum adanya ruang untuk mendesain organisasi dalam model lain. Apabila ditarik lebih jauh lagi, kondisi ini dapat disebabkan oleh 2 (dua) kemungkinan, yaitu ketidakmampuan untuk melakukan pengejawantahan kondisi normatif (*das solen*) kedalam praktik nyata (*das sein*) ataupun indikasi ketidakpatuhan terhadap kebijakan. Kemungkinan masalah pada level ini bahkan masih dapat ditarik lebih dalam lagi, yaitu lemahnya kapasitas



implementator kebijakan atau kelemahan kebijakan itu sendiri, baik dari segi operasionalitasnya hingga ketidaksesuaian kebijakan yang ada dengan kebutuhan untuk merespon dinamika organisasi yang terjadi. Dengan demikian, permasalahan pada desain organisasi dapat dipengaruhi oleh 2 (dua) hal, yaitu kurangnya kapasitas implementasi dan lemahnya produk kebijakan yang mengatur mengenai desain organisasi.

Dari sisi proporsi JF dalam organisasi, pada tingkat permukaan terdapat permasalahan belum memadainya jumlah dan kualitas JF, sebaran JF yang belum selaras dengan kebutuhan organisasi, hingga kebutuhan diferensiasi kelompok JF yang secara strata belum mencukupi. Pada sisi yang lebih dalam (sebab), disampaikan adanya pola penempatan JF pada posisi yang belum sepenuhnya sesuai dengan kualifikasi/kompetensinya dan distribusi/redistribusi JF dalam pola karier (promosi, demosi, mutasi) yang bernuansa politis. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem merit yang digaungkan dalam UU ASN belum terimplementasikan dengan baik. Kelemahan inilah yang mempengaruhi sebaran JF dalam organisasi yang dipandang belum proporsional. Dalam teori kebijakan publik, kondisi ini kembali memberikan sinyal adanya kekurangan kapasitas dalam mengimplementasikan kebijakan atau kelemahan kebijakan itu sendiri.

Sementara itu, dari sisi lain, *image* terhadap JF sebagai jabatan kelas dua (*second class*) cenderung menjadi variabel independent atau lebih banyak mempengaruhi daripada dipengaruhi faktor lainnya. Sebagai faktor yang mempengaruhi sistem, *image* JF sebagai jabatan kelas dua memunculkan berbagai pengaruh terhadap area permasalahan lainnya, misalnya: mis-motivasi dalam menduduki JF yang masih sangat beragam dan cenderung bernuansa pragmatis, diantaranya yaitu peningkatan

status (*grade*) dan perpanjangan BUP. Selain itu, *image* ini juga berdampak terhadap disparitas seleksi antara JF dengan jabatan manajerial seperti JPT, JA dan JP hingga pemberian dukungan administratif terhadap kinerja JF, termasuk fasilitas yang diberikan. Belum optimalnya peran Institusi Pendidikan dan Pelatihan untuk memperkenalkan peran Fungsional yang strategis dalam organisasi menjadi salah satu faktor determinan dalam menciptakan *image* JF sebagai jabatan kelas 2 (dua). Namun demikian, jika melihat peta permasalahan secara keseluruhan, masih banyak factor yang dapat disinyalir sebagai pembentuk *image* JF, dengan hubungan yang saling mempengaruhi satu sama lainnya.

Pada area manajemen JF misalnya, kelemahan proses seleksi yang disampaikan dalam kaitannya dengan pembentukan *image* JF juga terkonfirmasi. Proses seleksi saat ini yang cenderung masih bersifat umum dan tidak memerlukan persyaratan kompetensi pada saat diangkat (beberapa JF) dapat dikaitkan dengan kurangnya JF kompeten (masalah proporsionalitas JF secara kualitas) dalam organisasi. Proses seleksi dan penempatan JF saat ini yang masih (sebagai *supporting staf*) juga dapat terkait dengan *image* JF yang dianggap jabatan kelas dua. Implikasinya, pegawai dapat ditunjuk oleh pimpinan untuk memilih JF (multi level). Hal ini dapat disinyalir menjadi salah satu penyebab terjadinya masalah disharmoni antara kebutuhan organisasi dan kebutuhan JF secara individual (JF tidak ditempatkan sesuai khittahnya karena mengikuti kehendak struktural).

Sementara itu, indikasi terjadinya permasalahan kebijakan (*policy failure or implementation failure*) dalam desain dan sebaran JF juga terjadi pada ranah penyusunan formasi. Pada satu sisi, dikatakan bahwa masih banyak instansi pusat dan daerah yang belum melakukan perhitungan formasi (*implementation failure*). Sementara di sisi lain, terdapat



pernyataan belum terdapatnya formula yang dapat memberikan gambaran/informasi mengenai angka ideal JF dalam suatu organisasi/unit organisasi (*policy failure*). *Policy problem* juga diungkapkan terjadi pada aspek pengembangan karier dan pengembangan kompetensi, yaitu ketiadaan standar. Namun demikian, permasalahan yang tereksplorasi di ranah ini cenderung lebih kompleks, karena terkait juga dengan mental individu yang dipandang masih sangat mengandalkan organisasi dalam pengembangan kompetensinya (faktor internal JF). Selain itu, pemahaman sebagian pengelola kepegawaian dan JF itu sendiri dalam pengembangan kompetensi dan karier dipandang masih perlu ditingkatkan.

Dari sisi manajemen kinerja, jika melihat aspek desain organisasi dan penempatan pegawai, menjadi logis jika manajemen kinerja JF juga dipandang bermasalah. Dari beberapa masalah yang disampaikan, inti permasalahan yang terjadi antara lain: uraian tugas JF yang belum sepenuhnya mencerminkan kualifikasi & kompetensi JF hingga perannya dalam mencapai tujuan strategis K/L/D dan sistem penilaian kinerja SKP yang dipandang tidak sesuai dengan karakteristik pekerjaan JF tertentu yang berbasis output (SKP belum sepenuhnya selaras dengan DUPAK). Hal ini dapat menjelaskan terjadinya kesulitan bagi beberapa JF untuk mengumpulkan angka kredit sekaligus menunjukkan kinerjanya. Hal ini didukung oleh belum jelasnya tata hubungan antara JF dengan jabatan lain yang juga berimplikasi terhadap munculnya mis-koordinasi antara JF dan JPT (*sylo vs dominasi*).

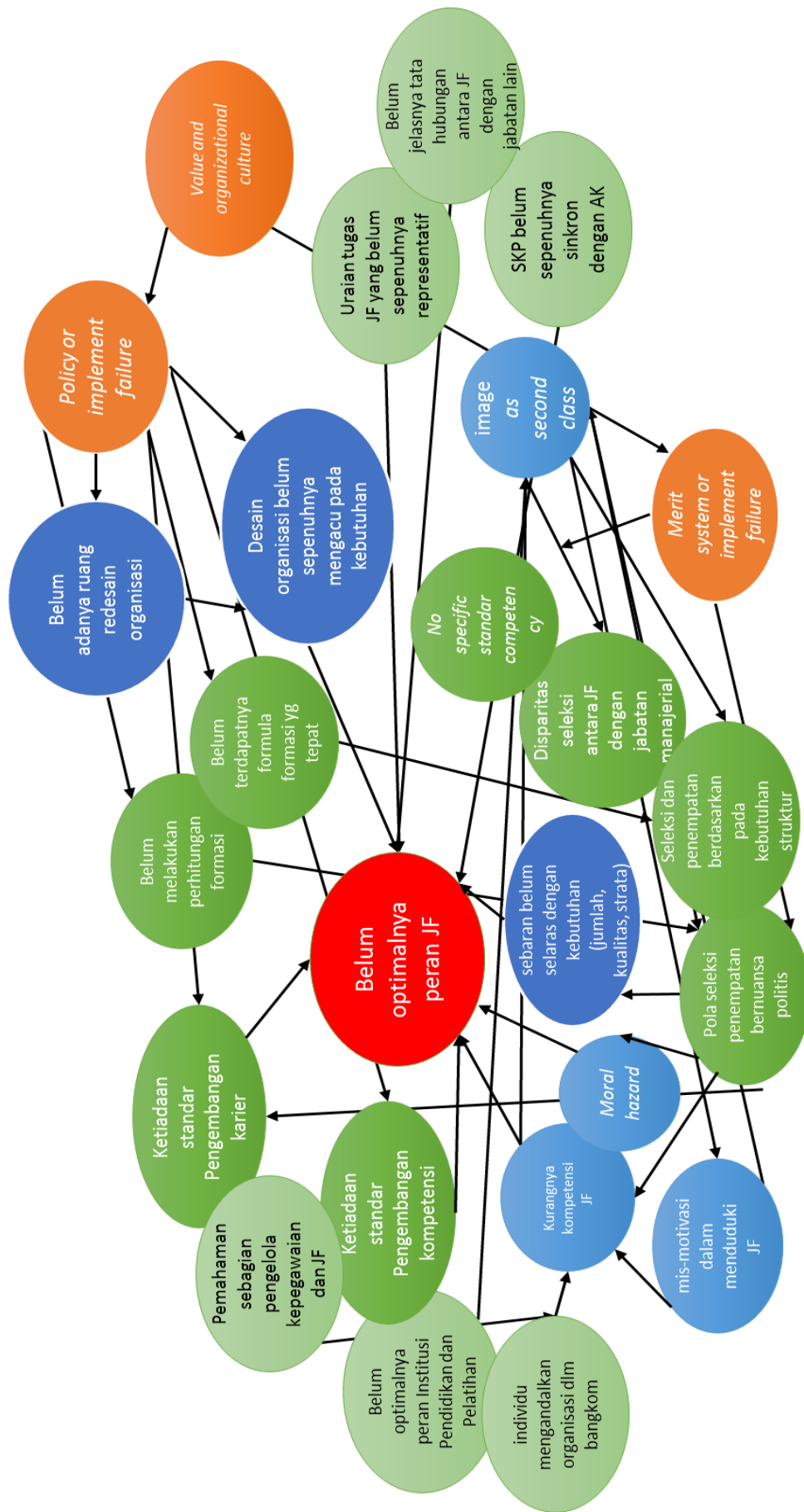
Melihat demikian peliknya permasalahan yang muncul dibalik keberadaan JF dalam organisasi pemerintah, maka menjadi beralasan jika kompetensi JF masih dipertanyakan. Dengan kata lain, kompetensi JF yang terlihat sebagai masalah hanya merupakan implikasi dari kesalahan

sistemik. Keberadaannya dengan demikian sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal (organisasi dan manajemen) hingga internal JF itu sendiri (contoh: kurangnya motivasi hingga *moral hazard*). Bahkan antara faktor internal dan eksternal terdapat kondisi saling mempengaruhi. Jika ditarik pada level yang lebih makro, kesalahan fokus dan paradigma dalam membenahi birokrasi juga dipandang sebagai akar masalah yang menciptakan beragam turunan masalah terkait JF.

Dengan pola pikir sebagaimana diuraikan diatas, maka permasalahan yang diperoleh melalui instrumen Delphi dapat disampaikan dalam konstruksi berikut ini:



Gambar IV.1.1. Konstruksi Permasalahan Berdasarkan Pola Hubungannya



Berdasarkan konstruksi permasalahan di atas, mayoritas indikator masalah menunjukkan hubungan satu arah namun membentuk rantai keterkaitan antara satu masalah dengan permasalahan lain. Kondisi ini menunjukkan hubungan kausalitas yang kompleks, namun masih memperlihatkan strata masalahnya. Terdapat setidaknya 4 (empat) strata masalah dalam analisis ini,

Pertama, masalah yang langsung mempengaruhi belum optimalnya peran JF dalam organisasi. Keberadaan masalah ini tidak independen, tetapi juga dipengaruhi oleh permasalahan lainnya. Kelompok masalah ini yaitu: yaitu: desain organisasi yang belum sesuai dengan kebutuhan; kompetensi JF, *moral hazard*, sebaran JF yang belum memenuhi harapan, baik dari segi jumlah, kualitas, maupun strata; manajemen kinerja JF (uraian tugas, penilaian kinerja); belum jelasnya tata hubungan JF dengan jabatan lain; dan ketiadaan standar pengembangan kompetensi dan karier JF.

Kedua, masalah yang tidak langsung berpengaruh terhadap belum optimalnya peran JF dalam organisasi, namun mempengaruhi secara langsung indikator pertama. Keberadaan masalah ini juga tidak independen, tetapi juga dipengaruhi oleh permasalahan lainnya (bahkan saling mempengaruhi). Diantara kelompok masalah ini antara lain: sistem seleksi JF; JF yang masih mengandalkan organisasi dalam pengembangan kompetensi; kurangnya pemahaman sebagian pengelola kepegawaian; belum optimalnya institusi pengembangan kompetensi; motivasi individu; hingga image terhadap JF.

Ketiga, masalah yang bersifat makro dan memayungi pengelolaan JF secara umum. Meskipun hasil Delphi menunjukkan pengaruh masalah ini hanya pada 1 atau 2 titik saja, namun disinyalir mampu memberikan efek domino terhadap pengelolaan JF secara menyeluruh, yaitu desain



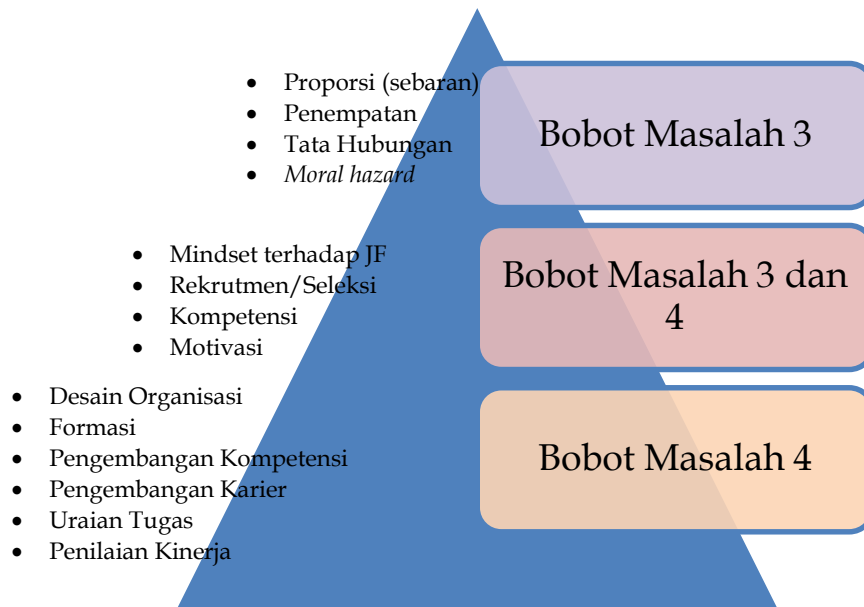
organisasi dan sistem seleksi JF. Kelompok masalah ini yaitu kebijakan yang mengatur tentang organisasi/kelembagaan dan sistem merit. Namun demikian, perlu didalami lebih lanjut apakah kelemahan terjadi pada tataran kebijakan atau implementasinya.

Keempat, masalah mendasar yang mempengaruhi kebijakan, sistem, dan beragam proses pengambilan keputusan dalam organisasi, yaitu sistem nilai (*paradigma, mindset, vision*) dan budaya yang dianut oleh organisasi publik. Hal ini sebagaimana diungkapkan dalam Delphi bahwa masalah reformasi birokrasi yang persisten, *mindset* ASN yang tak berubah khususnya terhadap JF, serta *grand design* dan roadmap yang tak keluar dari pakem pendekatan birokratis yang terlembagakan, seluruhnya menunjukkan masalah pendayagunaan JF dan masalah keseluruhan pengelolaan SDM ASN berangkat dari masalah paradigmatis.

Namun demikian, penggambaran semacam ini belum dapat memperjelas permasalahan dalam upaya menemukan titik ungkit perubahan yang diharapkan. Oleh karena itu, konstruksi permasalahan disederhanakan berdasarkan bobot yang telah diberikan para pakar. Bobot yang diberikan dalam instrumen delphi berada pada *range* angka 0-4, dimana angka 0 menunjukkan ketiadaan masalah, sedangkan angka 4 menunjukkan keberadaan masalah dengan kondisi terberat. Melalui pengisian kuesioner delphi diperoleh gambaran bahwa 14 (empat belas) variabel yang diasumsikan sebagai titik permasalahan dalam kajian ini memiliki bobot antara 3-4. Hal ini menandakan bahwa permasalahan terkait JF ini berada pada tingkatan yang relatif berat dan dengan level permasalahan yang juga relatif homogen. Konstruksi permasalahan berdasarkan bobot yang diberikan oleh para pakar dalam proses delphi dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar IV.2. Konstruksi Permasalahan Berdasarkan Pembobotan Masalah



Jika mengacu kepada hasil pembobotan tersebut, maka penyelesaian permasalahan di seputar JF akan difokuskan terlebih dahulu pada variabel-variabel yang mendapat bobot terbesar (4), yaitu: desain organisasi, formasi, pengembangan kompetensi dan pengembangan karier serta uraian tugas dan penilaian kinerja. Namun demikian, dengan melihat keberadaan pola hubungan sebab akibat yang tergambar dalam hasil Delphi, pendekatan ini perlu mengalami modifikasi (penyederhanaan) untuk dapat ditindaklanjuti dalam sebuah strategi penyelesaian masalah yang bersifat periodik. Untuk menentukan variabel yang akan dijadikan titik intervensi dalam penyusunan strategi yang pengembangan JF, variabel kemudian direkonstruksi dalam bentuk yang lebih sederhana, yaitu kausa dan *impact*.

Pendekatan kausa *impact* merupakan kombinasi beberapa pola analisis, sebagai berikut:

1. Melihat variabel sebagai alur proses dari level makro sampai mikro, yaitu organisasi, manajemen SDM, dan individu.

2. Bobot masalah, dengan memprioritaskan masalah yang memiliki bobot 4.
3. Pola hubungan kausalitas yang tergambar dalam hasil Delphi.

Berdasarkan kombinasi 3 (tiga) pola analisis diatas, permasalahan yang diidentifikasi sebagai penyebab (*causa*) ada 9 (Sembilan) variabel, yaitu: desain organisasi, formasi, uraian tugas, tata hubungan, rekrutmen/seleksi, penempatan, penilaian kinerja JF, pengembangan kompetensi, dan pengembangan karier.

Sedangkan 5 (lima) variabel yang diidentifikasi sebagai akibat (*impact*) yaitu: proporsi (sebaran), kompetensi, motivasi, *moral hazard*, dan *mindset* terhadap JF. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar IV.3.

Gambar IV.3. Konstruksi Permasalahan JF (Sebab Akibat)



B. Grand Design JF

Penyederhanaan analisis melalui pendekatan kausa *impact* telah menghasilkan reduksi variabel kajian yang diposisikan sebagai kausa, yaitu; desain organisasi, proporsi (sebaran) JF, formasi, seleksi, penempatan, pengembangan kompetensi, pengembangan karier, uraian tugas, penilaian kinerja, dan tata hubungan kerja. Kausa ini kemudian

menjadi fokus/titik intervensi pengembangan JF kedepan. Untuk menyusunnya kedalam *Grand Design* pengembangan JF, yang bersifat *sequences* periodik, digunakan pendekatan proses yaitu dengan mengurutkan variabel dalam kerangka proses. Melalui pendekatan ini, pengembangan JF didesain dalam 4 (empat) *milestone* yang dicapai melalui 4 (empat) langkah strategik:

Milestone 1. Desain organisasi yang dinamis berbasis fungsional

Keberadaan organisasi secara teoritis muncul karena adanya tujuan strategik yang hendak dicapai. Ditengah lingkungan yang disruptif dan bergerak dengan cepat, organisasi seharusnya memiliki fleksibilitas yang tinggi dalam merespon perubahan, menggeser fokus, merubah strategi untuk kemudian melakukan penyesuaian desain organisasi. Sayangnya, hasil Delphi menunjukkan bahwa desain organisasi pemerintah di Indonesia masih tergolong *rigid* dan birokratis (berorientasi struktur). Hal ini dipandang sebagai masalah besar yang menghambat peran JF dalam organisasi. Dengan kata lain, organisasi sebagai lokus dimana JF bekerja, belum mendukung keberadaan JF dalam menjalankan peran dan fungsinya secara optimal. Untuk itu, kontekstualisasi desain organisasi menjadi strategi mendasar yang perlu dilakukan diawal untuk menciptakan ekosistem JF yang sehat.

Dalam konteks organisasi sebagai struktur, mewujudkan dinamika organisasi dalam jangka pendek membutuhkan *cost* yang relatif tinggi. Dengan demikian, dinamika organisasi dapat diciptakan melalui limitasi struktur, terutama pada sisi yang mewadahi fungsi strategik dengan bertumpu pada peran JF (tidak semua fungsi harus diwadahi kedalam struktur). Hal ini perlu didukung oleh 2 hal:



Pertama, desain formasi JF yang selaras dengan tuntutan kebutuhan pelayanan publik, pembangunan, dan kebijakan strategis pemerintah. Dengan kata lain, formasi JF yang ada seharusnya merupakan representasi kebutuhan pelayanan rutin, strategi pembangunan nasional, kebijakan strategis pemerintah saat itu yang bisa terus berganti memenuhi tuntutan lingstranya. Oleh karena itu, selain mengaitkan substansi JF dengan visi pemerintahan, formasi JF seharusnya didesain setidaknya dalam 3 (tiga) cluster, yaitu: JF yang keberadaannya dibutuhkan dalam jangka panjang karena menjalankan fungsi pelayanan dasar ataupun penguatan strategi pembangunan berbasis keunggulan wilayah; JF yang keberadaannya dibutuhkan dalam jangka waktu tertentu karena keberadaannya terkait dengan implementasi kebijakan strategis tertentu, dan JF yang dibutuhkan untuk melakukan akselerasi pengembangan kapasitas ASN dalam menjalankan tugas pelayanan publik dan pembangunan.

Kedua, desain formasi JF perlu disusun dalam gambaran proporsional sesuai pembagian fungsi yang terdapat dalam organisasinya (Mintzberg model). Hal ini dilakukan dengan menempatkan JF pada unit dengan fungsi tertentu (*techno-structure, supporting staf, operating core*) yang sesuai dengan karakteristik JF. Hal ini untuk memastikan setiap fungsi organisasi berjalan dengan dukungan fungsional yang memadai.

Kata kunci dalam mencapai *milestone* yang pertama ini oleh karena itu adalah melakukan pemetaan formasi JF. Pemetaan formasi yang secara substansi terkait dengan kebutuhan pencapaian visi misi organisasi dan pemetaan formasi yang dibutuhkan untuk memastikan setiap fungsi dalam organisasi dapat berjalan sebagaimana mestinya. Langkah selanjutnya adalah mengkonversi kebutuhan fungsi pada

keberadaan struktur organisasi (manajerial), memetakan pada level manakah peran jabatan fungsional perlu diperkuat dengan memangkas struktur (mengalihkan tanggung jawab pelaksanaan fungsinya pada JF). Inilah yang dinamakan dengan desain organisasi berbasis fungsi.

Selain itu, desain organisasi dinamis berbasis fungsi harus dibangun dalam psikologi organisasi yang mendukung terwujudnya pemerintahan yang terkoneksi antara satu dengan yang lain (*collaborative governance*). Adapun beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah: *pertama*, membuka kemungkinan terentuknya unit kerja yang bersifat lintas fungsi (*adhocracy*), bahkan lintas K/L/D. hal ini juga dibutuhkan untuk membangun fleksibilitas organisasi pemerintah yang di-*create* melalui JF yang adaptif terhadap perubahan dalam ekosistem organisasi yang terbuka dan terkoneksi satu dengan yang lain; *kedua*, menciptakan koneksi dengan perguruan tinggi, yaitu melalui penyelarasan jenis dan rumpun JF dengan rumpun jurusan pada perguruan tinggi (membangun koneksi dalam seleksi potensi ASN masa depan); *ketiga*, mengkoneksikan ASN dengan professional pada *private sector*, yang diawali dengan melakukan pemetaan JF dan konversinya dengan jenis jabatan yang ada di *private sector* sebagai fondasi untuk membangun *dynamic governance* (mengundang professional kedalam birokrasi).

Milestone 2. Tata hubungan kerja yang harmonis berdasarkan uraian tugas yang jelas

Upaya mewujudkan ekosistem yang mendukung optimalisasi peran JF dalam organisasi, yang diejawantahkan dalam strategi mewujudkan organisasi yang dinamis berbasis fungsional, perlu dioperasionalkan dengan menjabarkannya kedalam uraian tugas yang jelas, baik dari sisi formasi maupun stratanya. Uraian tugas hendaknya juga mencerminkan tata hubungan kerja yang ingin dibangun, baik dalam JF yang sama, antar



JF, ataupun antar jabatan (JF dengan jabatan lain). Dengan kata lain, perumusan kembali/penyelarasan uraian tugas dan tata hubungan diperlukan untuk memperjelas peran JF yang telah disusun formasi kebutuhannya sekaligus menempatkannya secara proporsional dalam interaksi dalam jabatan (satu level, antar level) maupun antar jabatan (JPT-JA). Reformulasi perlu dilaksanakan secara simultan agar tata hubungan kerja yang dibangun merefleksikan uraian tugas pada satu sisi, dan uraian tugas yang disusun juga mendukung terciptanya tata hubungan kerja yang jelas dan harmonis.

Hal yang ingin diwujudkan melalui uraian tugas yang mencerminkan tata hubungan kerja yang harmonis ini yaitu: *pertama*, tidak terjadi duplikasi peran JF dalam organisasi, baik antar JF yang sama dengan jenjang berbeda maupun JF yang berbeda dengan peran/fungsi yang berdekatan, contoh: peneliti dan analis kebijakan. Sementara itu, *overlapping* pada derajat tertentu dibutuhkan untuk mendorong terciptanya kolaborasi atau kerja tim (*teamwork*); *kedua*, uraian tugas yang jelas dan tata hubungan inter maupun antar jabatan dibutuhkan untuk mendukung penempatan JF pada unit yang tepat, sekaligus mengenali kesetaraan jenjang JF dalam jabatan struktural (manajerial). Dengan demikian, reformulasi uraian tugas sangat mendukung desain formasi JF yang proporsional dalam organisasi, sekaligus menjadi basis dalam menciptakan tata hubungan kerja yang harmonis.

Pada akhirnya, kejelasan uraian tugas akan menentukan kejelasan standar kompetensi ataupun standar kinerja yang ingin dibangun melalui keberadaan JF. Kejelasan standar tersebut menjadi modal utama yang diperlukan untuk membangun manajemen dan pembinaan JF yang efektif-substantif, baik di tataran seleksi, pengembangan, hingga retensi JF dalam organisasi (*talent management* yang berbasis JF) .



Milestone 3. Seleksi yang berkualitas dan terkoneksi dengan penempatan

Setelah pembangunan ekosistem yang dibutuhkan untuk mewujudkan optimalisasi peran JF, maka langkah yang perlu diambil selanjutnya adalah memperbaiki (mempertajam) proses seleksi JF dan mengkoneksikannya dengan penempatan JF dalam organisasi. Langkah ini ditempuh untuk menjaring JF dengan kompetensi yang dibutuhkan berdasarkan standar kinerja yang diharapkan dan memastikan keberadaannya di unit organisasi yang tepat. Dengan demikian, kebutuhan JF dapat terpenuhi, baik secara kompetensi maupun sebarannya. Adapun langkah yang dapat diambil untuk mewujudkan hal tersebut antara lain dengan melakukan:

Pertama, Penajaman standardisasi kualifikasi, kompetensi dan kinerja JF (kompetensi khusus per jenjang untuk masing-masing JF). Standardisasi ini perlu dibangun dengan berfokus pada keahlian/keterampilan khusus yang dituntut dari jabatan tersebut, dengan mengacu pada rumusan uraian tugasnya. Standar kompetensi yang operasional, terukur dan cenderung pada kebutuhan kompetensi riil tentu akan menjadi dasar yang kuat untuk menentukan bagaimana proses seleksi akan dibangun. Dengan kata lain, baik atau buruknya proses seleksi JF akan sangat bergantung pada kejelasan standar kompetensi dan kinerja yang dibangun.

Kedua, Penajaman sistem seleksi internal (instansi pengguna). Dengan standardisasi jabatan yang jelas dan terukur, rekrutmen/seleksi JF dapat dilakukan melalui 2 (dua) pola seleksi, yaitu: seleksi bagi calon JF yang akan dikembangkan potensinya untuk berkarier sebagai profesional dalam organisasi dan seleksi bagi calon JF yang akan digunakan kompetensinya secara langsung untuk mengerjakan tugas



pemerintahan tertentu (profesional yang direkrut sebagai JF tertentu). *Treatment* seleksi terhadap kedua calon JF ini tentu saja harus dibedakan.

Dari sisi pendekatannya, penajaman sistem seleksi dapat dilakukan dengan menerapkan pendekatan seleksi pro aktif (selain seleksi konvensional). Untuk calon JF karier (calon pegawai yang akan dikembangkan kariernya dalam formasi JF tertentu), rekrutmen dapat dimulai dengan melakukan proses penelusuran minat dan bakat untuk mengarahkan SDM potensial kedalam formasi JF yang tersedia. Model sosialisasi perguruan tinggi dalam memperkenalkan eksistensi berikut bidang studi yang terdapat didalamnya hingga menjangkau calon mahasiswa pilihan di level SLTA/ sederajat dapat dijadikan *benchmark* untuk membangun sistem seleksi pro aktif. Metode ini setidaknya membawa 2 (dua) manfaat, yaitu memperkenalkan karier profesional dalam birokrasi kepada mahasiswa sejak dini untuk menentukan pilihannya secara lebih sadar dan terarah; meningkatkan efektifitas rekrutmen (memperoleh orang yang tepat). Hal ini akan jauh lebih mudah dilakukan jika rumpun formasi JF dibangun secara terkoneksi dengan rumpun jurusan yang ada di perguruan tinggi.

Sementara itu, untuk calon JF non karier (PPPK) yang direkrut untuk digunakan secara langsung dalam melaksanakan tugas pemerintahan, seleksi dapat dilakukan melalui penelusuran para profesional di luar birokrasi (*private*, NGO, akademisi, dll) sebagai kandidat untuk mengisi formasi JF yang dibutuhkan. Rekrutmen kemudian dapat dilakukan melalui 3 metode yang dapat diberlakukan secara terpisah maupun terintegrasi, yaitu: penelusuran *track record*, sertifikasi yang terukur, hingga unjuk kompetensi. Sebagaimana berlaku dalam sistem seleksi untuk calon JF karier, penelusuran profesional juga akan jauh lebih



mudah dilakukan jika konversi formasi JF dalam jabatan non PNS sudah dilakukan.

Sementara dari sisi proses seleksi konvensional, materi seleksi JF perlu dipertajam dengan berfokus pada keahlian JF. Dengan kata lain, materi yang berkaitan dengan keahlian JF secara langsung perlu ditingkatkan porsi dan kualitasnya. Penajaman materi juga perlu didukung dengan mekanisme seleksi yang mengarah kepada unjuk potensi atau kompetensi JF. Hal ini menjadi aspek yang sangat krusial karena system seleksi yang efektif adalah kunci untuk mengurangi deviasi *performance*, minimnya kinerja akibat “meloloskan” pegawai yang “tidak kompeten”.

Ketiga, Membangun konektivitas sistem seleksi CPNS dengan sistem seleksi JF. Bagi JF karier, apabila memang dibutuhkan seleksi 2 (dua) level (CPNS dan JF), kedua system seleksi tersebut sebaiknya terkoneksi antara satu dengan yang lain. Dengan demikian, penetapan jalur karier JF sudah dilakukan sejak awal. Hal ini juga perlu didukung dengan pola penempatan yang selaras dengan pengembangan jalur karier JF. Hal ini menjadi penting karena kerusakan organisasi dapat dimulai dari kesalahan penempatan. Kesalahan penempatan setidaknya dapat berdampak terhadap 2 (dua) hal, yaitu kesenjangan kinerja akibat kesenjangan kompetensi dan karakteristik unit organisasi dan distorsi dalam proyeksi karier calon JF. Penempatan yang benar (*the right man on the right place*) menjadi salah satu aspek yang menentukan level kinerja, sekaligus pintu masuk bagi kepastian karier JF. Dengan adanya keselarasan kompetensi dan tuntutan kinerja yang diikuti dengan kepastian karier, maka pegawai *notabene* akan termotivasi untuk menunjukkan performa terbaiknya.



Milestone 4. Sistem pengembangan karier, pengembangan kompetensi, dan penilaian kinerja yang terintegrasi

Dengan terkoneksiya proses seleksi dengan penempatan JF, maka pertanyaan berikutnya adalah bagaimana melakukan *maintaning* JF dalam konteks kinerja, kompetensi, dan kariernya kedepan. Oleh karena itu, *milestone* selanjutnya dalam pengembangan JF adalah mengintegrasikan penilaian kinerja, pengembangan kompetensi, dan pengembangan karier untuk menjaga performa JF dalam perjalanan kariernya. Integrasi dimaksud dapat dilakukan melalui:

Pertama, Kontekstualisasi penilaian kinerja, dengan menggeser kontinum penilaian JF tertentu pada aspek output hingga dampak (jika memungkinkan). Hal ini dibutuhkan sebagai langkah awal untuk menciptakan penilaian yang representatif, sesuai dengan karakteristik JF sebagai jabatan profesional. Langkah selanjutnya adalah mengaitkan antara kebutuhan JF secara individual (pengembangan karier JF) dan kebutuhan organisasi (kontribusi terhadap organisasi) dalam sistem penilaian JF. Selain itu, penilaian kinerja JF juga harus menghasilkan *gap* kompetensi JF sebagai dasar penentuan kebutuhan pengembangan kompetensinya. Terdapat 3 kunci perubahan di sini, yaitu kontekstualisasi mekanisme kerja JF, kesesuaian penempatan JF, dan menjadikan keterlibatan JF dalam pelaksanaan tugas unit sebagai unsur utama pemenuhan angka kredit (pengembangan karier).

Kedua, Penyusunan pola pengembangan kompetensi JF yang selaras dengan kesenjangan kinerja riil (hasil penilaian kinerja) dan kebutuhan pengembangan kariernya (*carrier path*). Untuk itu, dibutuhkan program pengembangan kompetensi riil yang disusun berdasarkan kebutuhan pengembangan kompetensi JF. Pengembangan kompetensi itu sendiri tidak harus dilakukan melalui pendekatan formal klasikal. Pada derajat

tertentu, pengembangan kompetensi menjadi bagian dari proses pembinaan pegawai dalam lingkungan kerjanya. Artinya, peran atasan langsung maupun kolega perlu dikedepankan dalam melakukan pengembangan kompetensi JF, sehingga tidak perlu bertumpu pada pengembangan kompetensi klasikal. Namun demikian, penguatan kapasitas institusi pengembangan kompetensi JF tidak bisa dikesampingkan. Fokus perubahan yang dibutuhkan pada sisi ini adalah mengubah mekanisme prosedural administratif kearah substantif riil. Dengan kata lain, pengembangan kompetensi formal harus memperketat standar dan kualitasnya. Pengembangan kompetensi misalnya dapat didesain sebagai syarat kenaikan jenjang (*benchmark* Diklatpim), dengan menerapkan standar kelulusan tertentu yang dapat merepresentasikan kesiapan JF untuk memangku jabatan diatasnya.

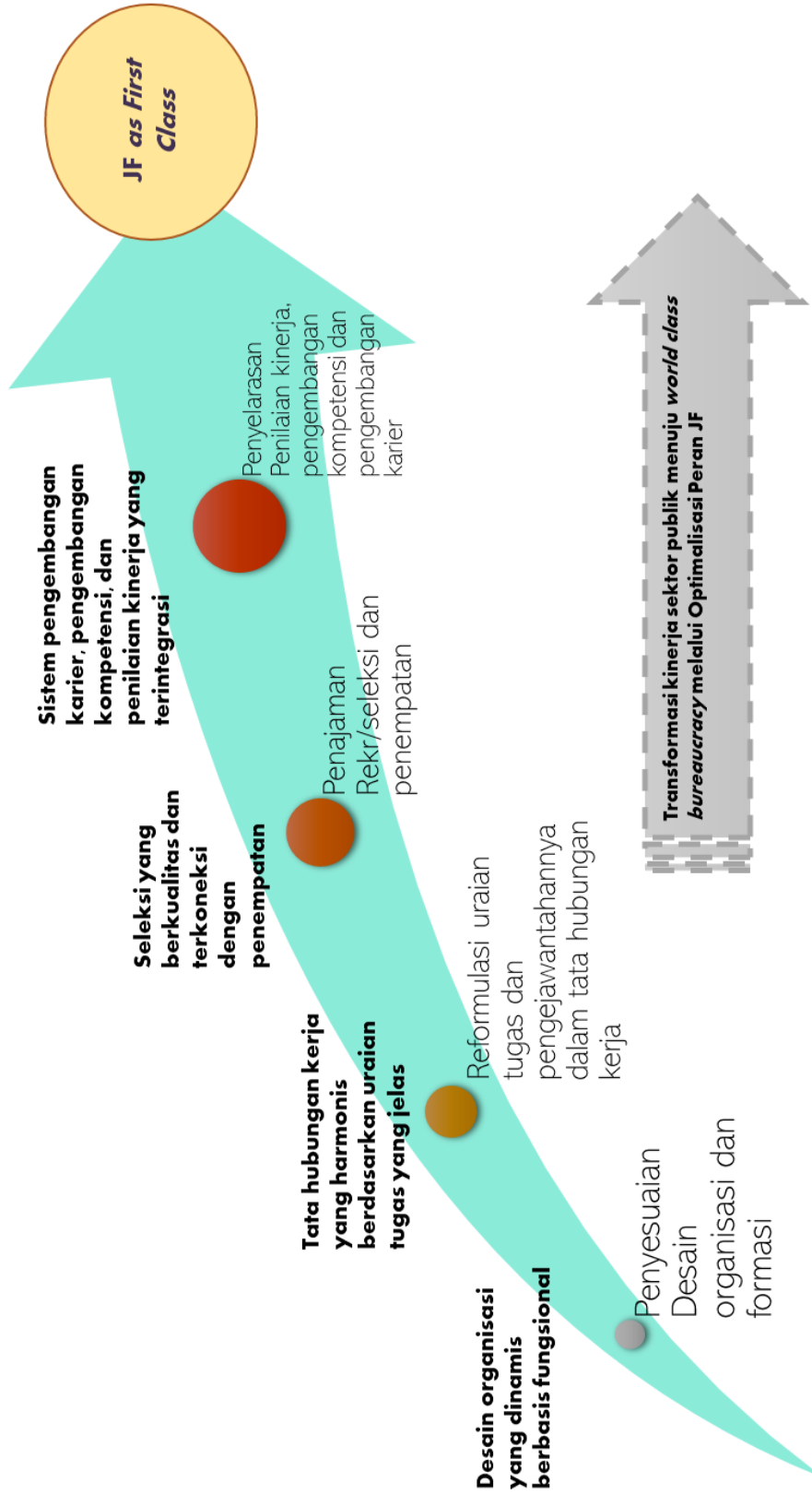
Ketiga, Penyusunan pola pengembangan karier lintas K/L/D, dengan membangun juga konektivitas antara karier fungsional dan struktural. Mengaitkan substansi jabatan fungsional dengan substansi jabatan strukturalnya. Hal ini dibutuhkan untuk mendukung terciptanya sistem karier yang terbuka dan terkoneksi satu dengan yang lainnya. Meruntuhkan sekat institusi yang menjadi hambatan dalam menerapkan *whole of government perspective*.

Secara umum, ide pengintegrasian ini adalah menempatkan pengembangan kompetensi dan pengembangan karier secara praktik sebagai bagian dari mekanisme *reward* dan pembinaan JF.

Untuk gambaran umum strategi pengembangan JF dapat dilihat dibawah ini:



Gambar IV.4. Strategi Pengembangan JF



Dengan penggambaran tersebut, rangkaian strategi pengembangan JF ditempatkan dalam 2 (dua) perspektif yang terkait satu sama lain, yaitu mewujudkan ASN berkelas dunia, demi mendorong terwujudnya pelayanan publik berkelas dunia. Untuk itu, dibutuhkan keberadaan JF yang berkelas dunia. Perwujudan JF sebagai *world class* tidak digambarkan sebagai penurunan kelas bagi jabatan lainnya, akan tetapi JF dengan kualitas terbaik (*first class*) yang mampu mendorong kinerja organisasi untuk menunjukkan performa terbaiknya. Dengan demikian, transformasi kinerja sektor publik menuju *world class public services* pun diharapkan dapat terwujud, tanpa menafikan peran jabatan lain sebagai sub sistem dalam membentuk kinerja organisasi secara keseluruhan.



BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Simpulan

Berdasarkan hasil analisis terhadap temuan masalah berikut tawaran solusi yang disampaikan oleh para pakar melalui metode Delphi, dapat dihasilkan simpulan sebagai berikut:

1. Belum optimalnya peran JF dalam organisasi disebabkan oleh banyak faktor. Apabila diurutkan berdasarkan bobot masalahnya, maka faktor yang berkontribusi terhadap belum optimalnya peran JF dalam organisasi, yaitu:

Pertama, Kelompok bobot 4: desain organisasi, formasi, pengembangan kompetensi dan pengembangan karier, uraian tugas dan penilaian kinerja;

Kedua, Kelompok bobot 4 dan 3: mindset terhadap JF, seleksi, kapasitas JF;

Ketiga, Kelompok bobot 3: sebaran JF, penempatan, tata hubungan JF dengan jabatan lain.

Untuk menentukan titik intervensi, dilakukan simplifikasi dengan membagi masalah dalam 2 area, yaitu kausa dan *impact*.

2. *Grand Design* yang dibangun merupakan strategi pengembangan JF melalui intervensi terhadap 9 (sembilan) titik perubahan, yang diposisikan sebagai kausa, yaitu: Desain organisasi, Formasi, Uraian Tugas, Tata Hubungan, Seleksi, Penempatan, Penilaian Kinerja, Pengembangan Kompetensi, dan Pengembangan Karier. Peningkatan peran JF dilakukan melalui pendekatan proses, yang dituangkan dalam 4 (empat) tahapan, yaitu:

Pertama, Penyesuaian desain organisasi dan formasi untuk mewujudkan



Desain organisasi yang dinamis berbasis fungsional;

Kedua, Reformulasi uraian tugas dan pengejawantahannya dalam tata hubungan kerja untuk mewujudkan **Tata hubungan kerja yang harmonis berdasarkan uraian tugas yang jelas;**

Ketiga, Penajaman Rekrutmen/seleksi dan penempatan untuk mewujudkan **Rekrutmen/Seleksi yang berkualitas dan terkoneksi dengan penempatan;** dan

Keempat, Penyelarasan Penilaian kinerja, pengembangan kompetensi dan pengembangan karier, untuk mewujudkan **Sistem penilaian kinerja, pengembangan kompetensi, dan pengembangan karier yang terintegrasi.**

B. Rekomendasi

Rekomendasi yang ditawarkan untuk dapat mengimplementasikan *Grand Design* Pengembangan JF dimaksud, yaitu:

1. Penelaahan kembali kebijakan terkait seperti UU Kementerian Negara, UU ASN, UU Pemda dan turunannya untuk melihat celah implementasi;
2. Identifikasi berbagai pihak terkait yang perlu dilibatkan dalam implementasi pengembangan JF untuk membangun konsensus;
3. Menyusun Road Map Pengembangan JF;
4. Melakukan simulasi pada sejumlah institusi yang mewakili 3 (tiga) fungsi **organisasi, pada level pusat dan daerah.**



- Asnelly (2011). Jabatan fungsional peneliti dan permasalahannya di Balitbangda Provinsi Jambi. jurnal Gema Litbang Vol 1 (2) tahun 2011, Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Jambi.
- Bagus Riyono (2006). Konsep Dasar dalam Mendesain Organisasi. Buletin Psikologi, Volume 14 Nomor 1.
- Cheung, A (2005). *The politics of administrative reforms in Asia: Paradigms and legacies, path and diversities. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18, 257-282.
- Civil service (2018). https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_service#Germany. Diakses pada tanggal 8 februari 2018
- DeAngelo, Michael, 2017, October 5. *The Holacracy Experiment in Washington Government*. Retrieved from <https://medium.com/@deangelo/the-holacracy-experiment-in-washington-government-628c17a5a5e>.
- Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt, 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Drucker, Peter F. 2001. *The Organization of The Future*. Hesselbein, F., Goldsmith, M., dan Beckhard, R. (Eds.). Jakarta: The Drucker Foundation/ Elexmedia Komputindo.
- Demmke, Christoph and Timo Moilanen. 2010. *Civil Service in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*.
- Department of Economic and Social Affairs United Nations. 2006. "Republic of France: Public Administration Country Profile".
- Division for Public Administration and Development Management/Department of Economic and Social Affairs. 2005c: *Public administration country profile: Singapore*. New York, NY: United Nations.
- Effendi, Sofian (2014). UU No 5/2014; P3K untuk Transformasi Fungsi Pelayanan Publik Pemerintahan.
- Gibson, J.L., J.M. Ivancevich, J.H. Donnelly, Jr., and R. Konopaske. 2009. *Organizations: Behavior, Structure, Processes*. Thirteenth ed., International



Edition. McGraw-Hill. NY. Singapore.

Gifford and Elizabeth Pinchot. 1993. *The End of Bureaucracy & the Rise of the Intelligent Organization*, Berret-Koehler Publishers, Inc., San Francisco, CA.

Hanafin, S. (2005). The Delphi Technique: A Methodology to Support the Development of a National Set of Child Well-being Indicators. (diakses di <https://www.dcy.gov.ie> pada tanggal 25 Mei 2018)

Heckscher, C., & Donnellon, A. 1994. *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives an Organizational*. Newbury Park, CA: SAGE Publications.

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20180404134501-4-9659/lembaga-ini-ramalkan-ri-jadi-kekuatan-ekonomi-nomor-4-dunia>

<https://www.quireta.com/post/kualitas-kebijakan-publik-dan-big-data>.

http://bkd.surakarta.go.id/wp-content/uploads/2015/10/edaran_JFT.pdf.

<http://www.bppk.kemenkeu.go.id/id/berita-ap/19285-masalah-jabatan-fungsional-pengelola-pengadaan-barangjasa-berikut-pemecahannya?PageSpeed=noscript>

<https://www.scribd.com/doc/146786391/BPPT-Permasalahan-Dan-Solusi-Jabatan-Fungsional-Perekayasa-Kementerian-Lembaga-Dan-Daerah>

<http://repository.unpas.ac.id/30046/7/Bab%203.pdf>

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418869/The_Functional_Model.pdf. diakses 9 februari 2018.

Koestler, A, 1967. *The ghost in the machine*. London: Penguin Books.

Mezey, Matthew Kalman, 2015. *The Holacracy Surge – From Fringe Experiment to Everyday Foundation*. Retrieved from <http://www.enliveningedge.org/organizations/the-holacracy-surge-from-fringe-experiment-to-everyday-foundation/>

Mintzberg, Henry, 1979. *The Structure of Organization*, Englewood Cliffs, prentice Hall, NJ.



Mintzberg, Henry. 1993. *Structure in Fives: Designing Effective Organization*. New Jersey: Prentice Hall.

Ministry of Personnel Management. Dapat diakses di: www.mpm.go.kr/english/ Februari 2018.

National Personnel Authority.
<http://www.jinji.go.jp/en/recomme/outline.pdf>, diakses 8 Maret 2018 pukul 13.40 WIB

Ok Choi, Sang, and Sung Min Park. 2013. *The Establishment of Career Civil Service System in the Korean Government*. www.kdevelopedia.org/resource/view/04201306130126679.do. Februari 2018.

Osborne, David, dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Perbandingan 3 Negara.
www.scribd.com/doc/17127124/PERBANDINGAN-3-NEGARA.
 Diakses pada tanggal 8 februari 2018.

Priyono. 2010. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Surabaya: Zifatama.

Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan (2013). *Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat: Arsitektur Kabinet 2014-2019*. LAN RI. Jakarta.

Robertson, Brian J. 2015. *Holacracy: A New Management System for a Rapidly-Changing World*. New York: Henry Holt and Company.

Rowe, Gene & George Wright (1999). The Delphi Technique as A Forecasting Tool: Issues and Analysis. *International Journal of Forecasting*, Volume 15, Issue 4.

STATE PUBLIC OFFICIALS ACT. 2016. Gov. Body: Ministry of Personnel Management. Dapat diakses di: elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=39782&lang=ENG. Februari 2018.

Suk Kim, Pan. 2009. *Human Resource Management in Government: The Case of the Republic of Korea*. Dapat diakses di: siteresources.worldbank.org/INT



INDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-12375358261
13/HRM_KOREA.pdf. Februari 2018.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Yullyanti, Ellyta. 2009. Analisa Proses Rekrutmen dan Seleksi pada Kinerja
Pegawai. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi. ESDM.



Lampiran 1. Instrumen Penelitian

INSTRUMEN PENELITIAN PENYUSUNAN GRAND DESIGN JABATAN FUNGSIONAL DI INDONESIA

Petunjuk Pengisian :

1. Kuesioner secara umum disusun untuk menjawab permasalahan mengenai faktor penyebab belum optimalnya peran JF di instansi pemerintah dan solusi untuk perbaikannya.
 2. Pertanyaan nomor 1 : Kolom **Variabel (2)** merupakan daftar kemungkinan masalah yang menjadi penyebab belum optimalnya peran JF di instansi pemerintah, Narasumber diperkenankan untuk menambah variabel lainnya yang relevan sesuai persepsi masing-masing.
 3. Kolom **Skala (3)** menunjukkan bobot masalah dari masing-masing Variabel, dimana pada kolom **skala** Narasumber dapat memilih dengan memberi tanda silang atau memberi bulatan di salah satu angka. Angka 0 menunjukkan tidak ada masalah, sementara angka 4 menunjukkan kondisi bobot masalah terbesar.
 4. Pada kolom **Penjelasan (4)**, Narasumber memberi **argumentasi atau keterangan berupa deskripsi atas pembobotan terhadap masalah masing-masing variabel berikut saran atau solusi yang ditawarkan untuk mengatasi permasalahan dimaksud.**
 5. Apabila kolom **Penjelasan (4) atau tabel** dianggap belum mencukupi, Narasumber dapat menambah atau menuliskan pemikirannya dalam bentuk tulisan/artikel terpisah (pertanyaan nomor 2) setelah menyelesaikan pertanyaan 1.
-

Pertanyaan :

1. Apa faktor penyebab belum optimalnya peran JF di instansi pemerintah?

No.	Variabel*	Skala					Penjelasan Ahli/Pakar (4)	
(1)	(2)	(3)					Penjelasan masalah (a)	Saran (b)
1.	Desain organisasi	0	1	2	3	4		
2.	Proporsi dan sebaran JF dalam organisasi	0	1	2	3	4		
3.	<i>Mindset</i> terhadap JF	0	1	2	3	4		
4.	Pengelolaan dan pembinaan JF							
	a. Formasi	0	1	2	3	4		
	b. Seleksi	0	1	2	3	4		
	c. Penempatan	0	1	2	3	4		
	d. Pengembangan kompetensi	0	1	2	3	4		
	e. Pengembangan karier	0	1	2	3	4		
5.	Tata hubungan JF dengan jabatan lain	0	1	2	3	4		
6.	Manajemen kinerja JF dalam unit (Pemanfaatan JF di unit kerja)							
	a. Uraian tugas (sasaran dan target)	0	1	2	3	4		
	b. Penilaian kinerja	0	1	2	3	4		
7.	Faktor internal JF							
	a. Kompetensi	0	1	2	3	4		

	b. Motivasi	0	1	2	3	4		
Silahkan menambah variabel yang relevan dengan belum optimalnya peran JF dalam organisasi								
7.		0	1	2	3	4		
8.		0	1	2	3	4		
9.		0	1	2	3	4		
10.		0	1	2	3	4		
dst.		0	1	2	3	4		

***penjelasan dari setiap variabel terdapat di lembar akhir (3) kuesioner ini**

2. Diluar deskripsi diatas, adakah hal lain yang ingin bapak/ibu sampaikan dalam upaya perbaikan untuk mengoptimalkan peran JF dalam organisasi? (dapat disampaikan dalam bentuk tulisan/artikel terpisah)

.....

.....

.....

.....

***Deskripsi variabel pada tabel 1:**

1) Desain Organisasi

Desain organisasi pemerintah di Indonesia yang mengadopsi teori organisasi Mintzberg, membagi fungsi organisasi kedalam *top & middle level managerial (strategic apec, middle line)*, *low level managerial* dan operasional (*operating core*), dukungan ahli (*techno structure*), dan dukungan kesekretariatan (*supporting staf*). Penerapan logika organisasi seperti ini juga berlaku pada level organisasi, sehingga tipologi organisasi yang ada pun mencerminkan adanya organisasi yang bersifat *middle line* (seperti kementerian koordinator), *operating core* (seperti kementerian sektoral),

technostructure (seperti LPNK *think tank*), dan *supporting staf* (seperti kementerian yang menangani urusan kesekretariatan). Pembagian fungsi seperti ini pada prinsipnya tidak dapat bersifat dikotomis karena fungsi tersebut berjalan secara beriringan dalam pelaksanaan tugas organisasi dengan tipologi apa pun. Hanya saja karakteristik organisasi tentu akan menentukan fungsi mana yang dominan dalam suatu organisasi. Namun demikian, pada praktiknya, desain organisasi pemerintahan di Indonesia menghasilkan dinamika organisasi yang didominasi oleh fungsi manajerial yang tercermin melalui jabatan struktural. Dalam konteks ini, desain organisasi mungkin dapat menjadi penyebab belum optimalnya peran jabatan fungsional dalam organisasi.

2) Proporsi dan sebaran JF dalam organisasi

Sebagaimana disampaikan di atas, karakteristik organisasi tentu akan menentukan fungsi mana yang dominan dalam organisasi tersebut. Dengan demikian, sebaran pegawai berdasarkan jenis jabatannya seharusnya juga mengikuti tipologi organisasi (unit) nya. Dengan logika seperti ini, sebaran JF seharusnya lebih dominan di organisasi/unit yang bersifat *technostructure*, bahkan mungkin juga di tipe *operating core* maupun *supporting staf*. Hal ini dapat dipahami karena keberadaan JF sebagai jabatan yang bersifat keahlian dan keterampilan melaksanakan fungsi inti dalam berbagai tipologi organisasi/unit. Timpangnya jumlah dan sebaran JF dalam organisasi dengan demikian dapat menjadi faktor penyebab belum optimalnya peran JF dalam organisasi.

3) Mindset terhadap JF

Karier PNS pada prinsipnya terbagi menjadi dua pola, yaitu pola struktural (JA-JPT) dan pola fungsional (JF). Sayangnya, pola struktural masih dianggap superior di kalangan PNS. Hal ini ditunjukkan dengan adanya istilah pegawai struktural yang “difungsionalkan” (seolah-olah menjadi fungsional adalah demosi). Selain itu, dalam beberapa kasus, fungsi-fungsi yang seharusnya dijalankan oleh tenaga fungsional diambil alih oleh struktural, contohnya mengajar di diklat kepemimpinan. Pada sisi lain, seleksi JF belum diberlakukan dengan standar yang ketat sebagaimana dilakukan pada mayoritas jabatan struktural, padahal JF pada hakekatnya memegang fungsi inti

dalam organisasi. Dengan demikian, *mindset* terhadap JF dapat menjadi penyebab belum optimalnya peran JF dalam organisasi.

4) Pengelolaan dan pembinaan JF

Pengelolaan dan pembinaan JF saat ini masih terbelong administratif (belum bersifat substantif), hal ini terlihat mulai dari formasi pengadaan JF yang belum dilakukan berdasarkan anjab abk yang benar, seleksi JF yang masih cenderung prosedural, penempatan JF yang terkadang belum sepenuhnya selaras dengan kebutuhan unit maupun JFnnya, hingga pengembangan karier dan pengembangan kompetensi yang masih berjalan sendiri-sendiri dan sporadis. Pengelolaan JF seperti ini sangat berpotensi menghasilkan JF yang minim kualitas. Implikasinya, peran JF dalam organisasi menjadi tidak optimal.

5) Tata hubungan JF dengan jabatan lain

Pola interaksi dalam organisasi yang terlalu berorientasi pada struktural dapat menyebabkan terjadinya sentralisasi komando. Kondisi ini menyebabkan matinya inisiatif dari bawah dan terciptanya organisasi yang rigid. Hal ini terutama berdampak pada karakteristik JF yang membutuhkan “ruang gerak” untuk berkreasi dengan kewenangan yang memadai. Pada sisi lain, potensi kemandirian JF dengan “ruang gerak” yang nyaris tanpa kontrol, tanpa pola pertanggungjawaban yang jelas dengan pejabat strukturalnya dapat pula terjadi. Dimana pertanggung jawaban kinerja JF seolah hanya berimplikasi pada karier semata yang direpresentasikan oleh pengumpulan angka kredit. Dengan demikian, tata hubungan JF dengan jabatan lain terutama struktural (JA-JF) berpotensi menyebabkan JF tidak dapat berperan secara optimal dalam organisasi.

6) Manajemen kinerja JF dalam unit (Pemanfaatan JF di unit kerja)

Manajemen kinerja JF dalam unit menjadi salah satu kunci pemanfaatan JF dalam organisasi. Kejelasan uraian tugas dan pembagian tugas antar JF, JA, hingga JPT akan memperjelas komposisi kinerja yang hendak dibangun untuk mencapai tujuan tertentu. Selain itu, evaluasi dan penilaian kinerja menjadi daya ungkit lain yang dapat menjadi

dasar untuk memberikan *reward* maupun pembinaan. Dengan demikian, diharapkan kinerja JF dapat dioptimalkan. Dengan kata lain, kesalahan dalam melakukan manajemen kinerja JF dapat menjadi penyebab bagi belum optimalnya peran JF dalam organisasi.

7) Faktor internal JF

Selain berbagai faktor eksternal, JF itu sendiri mungkin saja terkendala oleh factor internal ataupun kualitas JF itu sendiri. Hal ini dapat dikaitkan dengan proses seleksi JF yang belum sepenuhnya mampu menjaring JF yang diharapkan. Pada sisi lain, motivasi kinerja JF juga dapat menjadi factor penyebab belum optimalnya peran JF dalam organisasi. Hal ini dapat terkait dengan mindset JF sebagai jabatan “kelas 2”, penempatan JF yang kurang sesuai, hingga pembinaan JF yang masih dirasa minim. Dengan demikian, faktor internal dapat berdiri sendiri maupun terkait dengan faktor eksternal sebagai faktor penyebab belum optimalnya kinerja JF.

Lampiran 2. Tabulasi Isu terkait Penyusunan *Grand Design* Jabatan Fungsional

GRAND DESIGN JABATAN FUNGSIONAL

ISU KEBIJAKAN	DAFTAR MASALAH	SOLUSI -YANG DITAWARKAN	TUJUAN	BENTUK KONKRIT	LANGKAH YANG PERLU DIAMBIL	STAKEHOLDERS
<p>Desain organisasi pemerintah masih tergolong rigid dan birokratis (berorientasi struktur),</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dalam desain organisasi sebagai struktur, upaya mewujudkan dinamika organisasi dalam jangka pendek membutuhkan <i>cost</i> yang relatif tinggi. - Desain organisasi mesin (struktur) menghambat peran JF dalam organisasi (belum mendukung keberadaan JF dalam menjalankan peran dan fungsinya secara optimal). - Pembagian tugas dan tata hubungan 	<p>Membangun Desain Organisasi dinamis berbasis fungsi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Optimalisasi peran JF dalam organisasi; - Membangun organisasi yang dinamis; - Efektivitas kinerja pelayanan publik dan pembangunan 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitasi struktur, terutama pada sisi yang mewadahi fungsi strategik dengan bertumpu pada peran JF (tidak semua fungsi harus diwadahi kedalam struktur), misalnya pemangkasan struktur Eselon III dan IV tertentu untuk mengalihkan tanggung jawab fungsi kepada JF yang sesuai (professional tim) - <i>Holacracy</i>, pergeseran fungsi ke peran, uraian tugas menjadi general (tidak dirinci dan dibatasi kotak struktur sebagaimana saat ini) - Membuka kemungkinan terentuknya unit kerja fungsional yang bersifat 	<p>Penataan Formasi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menyusun peta jabatan JF berdasarkan visi strategis pemerintah dan tipologi organisasi Mintzberg - Pemetaan JF dan konversinya dengan jenis jabatan yang ada di <i>private sector</i> sebagai fondasi untuk membangun <i>dynamic governance</i> (mengundang professional kedalam birokrasi). - Penyelarasan jenis dan rumpun JF dengan jenis dan rumpun jurusan pada perguruan tinggi (dasar untuk membangun koneksi dalam seleksi potensi JF masa depan) 	<ul style="list-style-type: none"> - KemenPAN-RB - LAN - Kemenristekdikti - Kemenaker - K/L/D

	<p>belum sepenuhnya jelas.</p>			<p>lintas unit (<i>adhocracy</i>), bahkan lintas K/L/D</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mengkoneksikan JF dengan professional pada <i>private sector</i> - Menciptakan koneksi dengan dunia akademis 	<p>Penataan fungsi dan tata hubungan kerja</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mempertegas pembagian fungsi JF, secara horizontal maupun vertikal dan tata hubungannya (termasuk dengan jabatan lain) - Melakukan konversi (kotak mana yang perlu dipangkas dan dialihkan kedalam model fungsional/<i>professional team</i>) <p>Penyusunan pola karier</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integrasi karier fungsional dan struktural (pejabat struktur harus berasal dari fungsional dengan bidang yang sesuai) 	
--	--------------------------------	--	--	--	---	--

<p>Manajemen & Pembinaan JF masih cenderung prosedural/administratif</p>	<p>Seleksi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pendekatan seleksi konvensional - Beberapa JF tidak memerlukan persyaratan kompetensi untuk diangkat dalam jabatan - Proses seleksi minim unjuk kompetensi - Seleksi JF secara berlapis namun tidak menunjukkan kesinambungan <p>Penempatan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penempatan belum sepenuhnya sesuai dengan formasi <p>Penilaian kinerja</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penilaian kinerja yang belum 	<p>Membangun sistem seleksi JF yang berkualitas dan terkoneksi dengan penempatan</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Meminimalisir kesalahan rekrutmen (ketidaksesuaian kualifikasi dan kompetensi calon JF dengan kebutuhan organisasi) - Merekrut JF terbaik - Meminimalisir kesalahan penempatan 	<ul style="list-style-type: none"> - Penajaman standarisasi kualifikasi, kompetensi dan kinerja JF (kompetensi khusus per jenjang untuk masing-masing JF). - Penajaman sistem seleksi internal (instansi pengguna) melalui penerapan 2 (dua) pola seleksi, yaitu: seleksi bagi calon JF karier dan calon JF siap pakai (profesional yang direkrut sebagai JF tertentu). - Menerapkan pendekatan seleksi pro aktif (selain seleksi konvensional), model sosialisasi perguruan tinggi dalam memperkenalkan eksistensi berikut bidang studi yang terdapat didalamnya hingga menjangkau calon mahasiswa pilihan di level SLTA/ sederajat - Penelusuran para profesional di luar birokrasi (private, NGO, akademisi, dll) sebagai kandidat untuk mengisi formasi JF yang dibutuhkan (penelusuran 	<ul style="list-style-type: none"> - Review/penyusunan standar keahlian/keterampilan khusus yang dituntut dari JF dengan mengacu pada rumusan uraian tugasnya. - Menyusun standar seleksi per jenjang JF - Membangun system seleksi progresif - Membangun MoU dengan perguruan tinggi unggulan - Mengintegrasikan sistem seleksi CPNS, seleksi JF, dan penempatannya 	<ul style="list-style-type: none"> - KemenPAN-RB - BKN - LAN - Panselnas - Perguruan Tinggi - LSP - Organisasi Profesi - K/L/D
---	---	--	--	---	---	--

	<p>merepresentasikan kinerja JF</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penilaian kinerja berdasarkan SKP dengan DUPAK belum selaras - Ketiadaan standar, pola karier dan pola pengembangan kompetensi yang mendukung perkembangan JF secara tersistem. <p>Pengembangan Karier & pengembangan kompetensi</p>			<p>track record, sertifikasi yang terukur, hingga unjuk kompetensi).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penajaman materi seleksi JF dengan berfokus pada keahlian JF (materi yang berkaitan dengan keahlian JF yang dibutuhkan untuk bekerja perlu ditingkatkan porsi dan kualitasnya). - Penajaman mekanisme seleksi yang mengarah kepada unjuk potensi atau kompetensi JF. - Standarisasi penempatan (sesuai dengan formasi JFnnya) 		
	<ul style="list-style-type: none"> - K/L/D belum melakukan AKD atau belum memiliki Design AKD yang relevan dengan kebutuhan pengembangan pegawai - JF dipandang masih sangat mengandalkan organisasi dalam 	<p>Mengintegrasikan system penilaian kinerja, pengembangan kompetensi, dan pengembangan karier JF</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Melakukan maintaning JF dalam konteks kinerja, kompetensi, dan kariernya kedepan. - Penerapan <i>talent management</i> dalam manajemen JF 	<ul style="list-style-type: none"> - Kontekstualisasi penilaian kinerja, dengan menggeser kontinum penilaian JF tertentu pada aspek output hingga dampak (jika memungkinkan). - Mengaitkan antara kebutuhan JF secara individual (pengembangan karier JF) dan kebutuhan organisasi (kontribusi 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Review system</i> penilaian kinerja JF: penambahan aspek tertentu, misalnya kinerja JF di unit menjadi unsur utama pemenuhan angka kredit dan menambahkan gap kompetensi sebagai bagian dari output penilaian kinerja 	<ul style="list-style-type: none"> - KemenPAN-RB - BKN - LAN - Perguruan Tinggi - LSP - Organisasi Profesi

	<p>pengembangan kompetensinya.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Berkarier di JF bagi sebagian pegawai adalah keterpaksaan (bukan karena passion). - Sistem karier JF yang tidak didukung dengan sistem karir nasional atau antar instansi - Proses alih jabatan yang belum terstandar - Kurangnya pemahaman sebagian pengelola kepegawaian dan JF terhadap ketentuan yang berlaku tentang pengembangan karier JF. 		<ul style="list-style-type: none"> - Menciptakan penilaian kerja yang representatif sebagai output bagi desain pengembangan kompetensi dan pengembangan karier yang sesuai - Mengaitkan antara pengembangan kompetensi dan pengembangan karier (pengembangan kompetensi yang terstandar sebagai syarat pengembangan karier) - Menjadikan pengembangan kompetensi dan pengembangan karier sebagai bagian dari <i>reward</i> dan pembinaan JF 	<p>terhadap organisasi) dalam sistem penilaian JF.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Membangun system penilaian kinerja JF yang menghasilkan gap kompetensi JF sebagai dasar penentuan kebutuhan pengembangan kompetensinya. - Penyusunan program pengembangan kompetensi riil yang berdasarkan kebutuhan pengembangan kompetensi JF (gap kompetensi). - Pengembangan pendekatan non klasikal dalam pengembangan kompetensi (coaching, mentoring), dimana pengembangan kompetensi menjadi bagian dari proses pembinaan pegawai dalam lingkungan kerjanya. - Pengetatan standar kelulusan dan kualitas pengembangan kompetensi formal (kerjasama dengan 	<ul style="list-style-type: none"> - Membangun system penilaian berbasis output dan dampak untuk JF tertentu (cenderung pada 2 hal tersebut dibanding proses) - Pengembangan sistem pengembangan kompetensi non klasikal - Pengembangan sistem karier terbuka - Pengembangan manajemen talenta JF 	<ul style="list-style-type: none"> - K/L/D
--	---	--	--	---	---	---

				<p>perguruan tinggi unggulan, lembaga sertifikasi profesi).</p> <ul style="list-style-type: none">- Pengembangan kompetensi misalnya dapat didesain sebagai syarat kenaikan jenjang JF (benchmark diklat pim), dengan menerapkan standar kelulusan tertentu yang dapat merepresentasikan kesiapan JF untuk memangku jabatan di atasnya.- Penyusunan pola pengembangan karier lintas K/L/D, dengan membangun juga konektivitas antara karier fungsional dan struktural (mengaitkan substansi jabatan fungsional dengan substansi jabatan strukturalnya)		
--	--	--	--	---	--	--



INTEGRITAS



PROFESIONAL



INOVATIF



PEDULI

CONTACT US:

 lan.piksa@gmail.com

 021-3455021-025 || 3868201-05 ext. 140 | 141

 piksa_lanri ||  Piksa Lan RI

Jl. Veteran No.10, RT.2/RW.3,
Gambir, Jakarta Pusat – DKI Jakarta

ISBN 978-602-6965-22-6



9 786026 965226