

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Rencana penghapusan jabatan eselon III dan IV sudah sejak Tahun 2020 dibahas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB). Penghapusan jabatan sebagai bagian dari penyederhanaan birokrasi merupakan salah satu prioritas kerja 5 (lima) tahun ke depan Presiden dan Wakil Presiden RI yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024. Penyederhanaan birokrasi mencakup 2 (dua) hal yaitu penyederhanaan birokrasi menjadi 2 (dua) level eselon dan pengalihan jabatan struktural menjadi jabatan fungsional. Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia pada tahun 2020 sebanyak 4.168.118 orang, sebanyak 11% menduduki jabatan struktural yang terdiri dari Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Utama sebanyak 18 orang, JPT Madya sebanyak 579 orang, JPT Pratama sebanyak 19.281 orang, Jabatan Administrator (Eselon III) sebanyak 99.628 orang, Jabatan Pengawas (Eselon IV) sebanyak 321.558 orang dan Eselon V sebanyak 15.308 orang (Buku Statistik PNS, Badan Kepegawaian Negara, 2020). Tujuan pengalihan jabatan untuk memindahkan fokus pegawai dari posisi jabatan administrasi atau yang lebih dikenal dengan jabatan struktural ke posisi jabatan fungsional. Penghapusan diharapkan mengurangi biaya yang tidak diperlukan dan sebagai upaya dalam penyederhanaan birokrasi pemerintah. Penyederhanaan

birokrasi bertujuan dalam rangka peningkatan efektivitas pemerintahan serta untuk mempercepat dalam pengambilan keputusan sebagai upaya peningkatan pelayanan publik. Kemajuan teknologi mengurangi jumlah posisi administratif yang dibutuhkan dan meningkatkan persyaratan pengetahuan, keterampilan dan pengalaman dalam manajemen sektor publik (Glassie, 2018). Pengalihan jabatan dari struktural ke fungsional akan mengurangi jumlah jabatan struktural atau administrasi dan akan memperkaya dengan jabatan fungsional (keahlian).

Secara umum tahapan penyederhanaan birokrasi dilakukan melalui identifikasi jabatan administrasi pada unit kerja, pemetaan jabatan dan pejabat administrasi yang terdampak dari penyederhanaan birokrasi, pemetaan jabatan fungsional yang dapat diduduki pejabat yang terdampak, penyeselarasan tunjangan jabatan fungsional dengan tunjangan administrasi, dan terakhir penyeselarasan kelas jabatan fungsional dengan kelas jabatan administrasi. Lebih lanjut dalam implementasinya, penyederhanaan birokrasi dilakukan melalui 3 (tiga) tahapan yaitu: (1) penyederhanaan struktur organisasi; (2) penyetaraan jabatan; dan (3) penyesuaian sistem kerja (Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2021).

Pegawai adalah sumber daya yang sangat penting pada suatu organisasi. Sumber Daya Manusia (SDM) atau pegawai memegang peranan utama dalam penyelenggaraan suatu organisasi. Sumber daya manusia (SDM) sebagai modal utama organisasi dan salah satu komponen yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan dalam organisasi (Fitrianingrum, *et al.*, 2020). Tanpa adanya pegawai dalam suatu organisasi, dapat dipastikan organisasi tidak dapat

berjalan dengan optimal. Kebijakan penyederhanaan birokrasi yang dilaksanakan pada organisasi pemerintah ini tentu saja berpengaruh langsung pada pegawai terutama Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai pelaksana dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penyederhanaan birokrasi yang salah satunya dilakukan melalui pengalihan jabatan struktural menjadi fungsional akan mengubah struktur organisasi serta pergeseran fungsi manajemen Sumber Daya Manusia (SDM). Restrukturisasi akan mengakibatkan pergeseran penting terhadap fungsi manajemen SDM terutama terkait perencanaan dan manajemen karir karena akan menimbulkan berbagai persepsi PNS terkait pengembangan karir dan akan mempengaruhi kehidupan kerja PNS (Djarmiko *et al.*, 2002). Pengalihan jabatan ini dikhawatirkan akan mengubah cara berpikir Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang seringkali hanya mencari jabatan tanpa melaksanakan tugasnya dengan maksimal. Persepsi umum dan fakta bahwa PNS yang memegang jabatan tertentu membawa rasa hormat dan penghargaan secara sosial (Ilies, 2014). Pada umumnya jabatan fungsional cenderung kurang diminati dibandingkan jabatan struktural karena perbedaan besarnya kompensasi dan tunjangan yang diterima. Seperti yang ditegaskan dari hasil penelitian Rahkam, *et al.*, (2020) dan Irfan, Muhlis (2013) menyatakan bahwa penghasilan yang diterima pegawai struktural eselon III lebih banyak dibandingkan pegawai dalam jabatan fungsional tertentu yang setara. Selain itu, PNS lebih tergiur menduduki jabatan struktural dibandingkan dengan jabatan fungsional karena faktor kesejahteraannya yang berbeda. Hal ini ditegaskan dalam Rakhmawanto (2016) bahwa dalam birokrasi pemerintahan

jabatan struktural dianggap lebih menarik karena memperoleh banyak dampak positif atas jabatannya seperti rumah dinas, alat transportasi, ajudan dan sebagainya serta sebaliknya untuk jabatan fungsional terkadang tidak diperhatikan dalam pengembangan karir dan kesejahteraan. Kelompok jabatan fungsional sering hanya menjadi “keranjang sampah” yang artinya menerima pegawai yang tidak dapat berkembang pada jabatan struktural (Teguh Sulistiyani & Sukmayeti, 2007). Pengalihan jabatan struktural ke fungsional juga berpotensi memunculkan perilaku kerja kontraproduktif yang dapat dilihat dari indikator kegagalan pegawai dalam melaksanakan proses kerja dalam jabatan fungsional (Daniarsyah, Dida, 2020). Rencana pemerintah yang akan memangkas PNS eselon III dan eselon IV cukup membuat PNS yang menjabat eselon III dan IV ini menjadi khawatir (Irdayenti, *et al.*, 2020).

Penyederhanaan birokrasi tidak hanya dilaksanakan pada pemerintah pusat namun juga pada pemerintah daerah, salah satunya pada Pemerintah Kabupaten Buleleng. Pelaksanaan penyederhanaan birokrasi di Pemerintah Kabupaten Buleleng saat ini sudah sampai pada tahap pelantikan pejabat fungsional yang dialihkan dari jabatan struktural. Pelantikan ini dilaksanakan pada tanggal 31 Desember 2021. Jumlah PNS di Kabupaten Buleleng pada Tahun 2021 sebanyak 7.232 orang, sebesar 32,26% menduduki jabatan struktural yang terdiri dari JPT Pratama sebanyak 35 orang, jabatan administrator sebanyak 172 orang, jabatan pengawas sebanyak 581 orang dan jabatan pelaksana sebanyak 1.545 orang. (Data Profil PNS Pemerintah Kabupaten Buleleng, 2021). Jumlah PNS yang dilantik dan sudah dialihkan ke jabatan fungsional sebanyak 308 orang atau sekitar

13,20% dari jumlah PNS pada jabatan struktural. Pengalihan jabatan ini dilakukan melalui penyetaraan jabatan pada 30 Perangkat Daerah di Kabupaten Buleleng. Penyetaraan jabatan dilakukan dengan pengangkatan pejabat struktural (administrasi) ke dalam jabatan fungsional melalui penyesuaian/inpassing pada jabatan fungsional yang setara (Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2021).

Adanya kebijakan untuk pengalihan jabatan struktural menjadi fungsional melalui penyetaraan jabatan akan mempengaruhi pola pikir PNS terhadap jabatan/karir serta berpengaruh pada kepuasan kerja pegawai. Restrukturisasi akan mengakibatkan pergeseran penting terkait pengembangan karir dan akan mempengaruhi kehidupan kerja PNS (Djarmiko *et al.*, 2002). Hal ini juga dikuatkan dari hasil penelitian Daniarsyah, Dida (2020) bahwa kebijakan pengalihan jabatan administrasi atau struktural menjadi jabatan fungsional berpotensi menimbulkan perilaku kerja kontraproduktif yang tinggi apabila SDM tidak dikelola dengan komprehensif. Oleh karena itu kebijakan ini menarik untuk dicermati khususnya pada bagaimana persepsi PNS tentang pengalihan jabatan struktural menjadi fungsional serta pengaruhnya terhadap kepuasan kerja. Berkenaan dengan itu, perlu dilakukan penelitian terkait pengaruh persepsi PNS tentang kebijakan pengalihan jabatan struktural ke fungsional di pemerintah Kabupaten Buleleng terhadap kepuasan kerja.

1.2 Identifikasi Masalah

Berpijak pada beberapa permasalahan yang telah dipaparkan di atas, dapat diidentifikasi permasalahan sesuai dengan penelitian yang dilakukan, yaitu:

- a. Adanya kebijakan penyederhanaan birokrasi dengan pengalihan jabatan struktural ke jabatan fungsional pada PNS pejabat eselon III dan eselon IV di lingkup Pemerintah Kabupaten Buleleng sebagai bagian dari kebijakan pemerintah pusat.
- b. Pengalihan jabatan struktural menjadi fungsional akan mengubah struktur organisasi dan pergeseran fungsi manajemen SDM terutama terkait perencanaan dan manajemen karir PNS.
- c. Jabatan fungsional yang cenderung kurang diminati dibandingkan jabatan struktural karena perbedaan besarnya kompensasi, tunjangan dan kesejahteraan yang diterima serta proses karir yang rumit.
- d. Pengalihan jabatan struktural ke jabatan fungsional melalui penyetaraan dikhawatirkan akan mengubah pola pikir PNS terkait jabatan/karir serta berpengaruh pada kepuasan kerja.

1.3 Batasan Masalah

Permasalahan dibatasi pada persepsi PNS terkait pengalihan jabatan struktural ke fungsional terhadap aspek kepuasan kerja pegawai. Dalam hal ini permasalahan hanya dilihat dari PNS eselon III dan eselon IV yang terkena dampak dari adanya pengalihan jabatan. Pejabat eselon III dan IV tidak semua terkena dampak dari adanya pengalihan jabatan ini, tergantung dari tipe organisasi yang sudah ditetapkan dalam Permenpan RB. Penelitian juga tidak secara rinci

membahas terkait kesesuaian dari kualifikasi pegawai yang mengalami perpindahan jabatan.

1.4 Rumusan Masalah

Berpijak pada pengidentifikasian masalah yang telah dipaparkan maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut.

- a. Bagaimana implementasi pengalihan jabatan dari struktural ke fungsional pada PNS di Pemerintah Kabupaten Buleleng?
- b. Bagaimana persepsi PNS terhadap pengalihan jabatan dari struktural ke fungsional di Pemerintah Kabupaten Buleleng?
- c. Bagaimana pengaruh pengalihan jabatan dari struktural ke fungsional terhadap kepuasan kerja PNS di Pemerintah Kabupaten Buleleng?

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah untuk menjawab rumusan masalah di atas yaitu:

- a. Mendeskripsikan terkait implementasi pengalihan jabatan dari struktural ke fungsional pada PNS di Pemerintah Kabupaten Buleleng.
- b. Menganalisis persepsi PNS terhadap pengalihan jabatan dari struktural ke fungsional di Pemerintah Kabupaten Buleleng.
- c. Mengetahui pengaruh pengalihan jabatan dari struktural ke fungsional terhadap kepuasan kerja PNS di Pemerintah Kabupaten Buleleng.

1.6 Manfaat Penelitian

1.6.1 Manfaat teoretis

Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat sebagai dasar dalam pengembangan ilmu manajemen terutama manajemen sumber daya manusia khususnya pada organisasi sektor publik.

1.6.2 Manfaat praktis

Hasil penelitian dapat dijadikan bahan masukan dalam memecahkan permasalahan berkenaan dengan pengalihan jabatan dari struktural ke fungsional terutama terkait dengan manajemen sumber daya manusia.

1.7 Penjelasan Istilah

Istilah-istilah yang berkaitan dengan penelitian ini diantaranya:

a. Jabatan

Jabatan sebagai suatu posisi atau kedudukan pegawai dalam suatu organisasi yang melaksanakan tugas dan tanggung jawab tertentu. Jabatan yang dibahas dalam penelitian ini terkait jabatan pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yaitu jabatan struktural/administrasi dan jabatan fungsional.

- ### **b. Jabatan struktural/administrasi merupakan sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Jabatan administrasi terdiri dari 1) jabatan administrator (Eselon III); 2) jabatan pengawas (Eselon IV); dan 3) jabatan pelaksana.**

- c. Jabatan fungsional merupakan kelompok jabatan yang memiliki fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan Fungsional dalam ASN terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Jabatan fungsional keahlian terdiri atas: ahli utama, ahli madya, ahli muda dan ahli pertama. Jabatan fungsional keterampilan terdiri atas: penyelia, mahir, terampil dan pemula.
- d. Pengalihan jabatan merupakan perpindahan jabatan dalam hal ini yaitu dari jabatan struktural/administrasi ke jabatan fungsional melalui penyetaraan.
- e. Persepsi merupakan proses pemberian makna oleh seorang individu terhadap lingkungannya, dalam hal ini berkaitan dengan persepsi pegawai. Persepsi pegawai yaitu pada pandangan pegawai terhadap yang akan dialami terkait dengan adanya perubahan jabatan ini yang akan berpengaruh pada kepuasan kerja.
- f. Kepuasan kerja ditandai dengan sikap positif terhadap pekerjaan seseorang atau dengan rasa senang ketika harapan seseorang dan hasil pekerjaan seseorang sejalan. Dalam penelitian ini faktor-faktor pembentuk kepuasan kerja diantaranya sifat/karakteristik pekerjaan, beban kerja, kompetensi, promosi, gaji dan lingkungan kerja.

1.8 Rencana Publikasi

Penelitian ini dilakukan di bidang manajemen sumber daya manusia dan diajukan untuk dipublikasikan pada *Budapest International Research and Critics Institute-Journal* (BIRCI-Journal). Jurnal ini meliputi artikel pada bidang Humaniora dan Ilmu Sosial serta bidang terkait lainnya yang terbit pada bulan Februari, Mei, Agustus dan November. Link jurnal *Budapest International Research and Critics Institute-Journal* (BIRCI-Journal) yaitu <https://www.bircu-journal.com/index.php/birci/index>.

