Jurnal Ilmiah untuk Analisis, Inovasi dan Pengembangan Sosial Humaniora (JIPSH),
Volume 2, No. 1, Oktober 2026, hlm 40-50

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENYETARAAN JABATAN STRUKTURAL MENJADI JABATAN FUNGSIONAL DI PEMERINTAH KABUPATEN MERANGIN, PROVINSI JAMBI

Ilham Astari

ABSTRACT

Bureaucratic simplification in Indonesia converted administrator and supervisory posts into functional positions, yet in many regions the conversion has stopped at the appointment decree. This study analyses the implementation of position equalization in the Merangin Regency Government, Jambi Province, its inhibiting and supporting factors, and the local government's efforts. A descriptive qualitative design was used, drawing on in-depth interviews with ten equalized civil servants and four key informants, observation, and document analysis, interpreted through Van Meter and Van Horn's model. Administratively, 284 civil servants were quickly appointed as Ahli Muda functional officials, nearly one third of them as Policy Analysts. Substantively, implementation remained shallow: all informants understood the policy goal, yet none received technical socialization or had a performance plan (SKP) aligned with the new position, only one attended training, nine judged the placement not yet fair, and nine reported declining or unstable motivation. The structure changed, but job content, performance management, and work culture did not. Because credit points under PermenPANRB 1/2023 derive from performance predicates, the main bottleneck lies with supervisors who set performance expectations. The study recommends competency-based remapping, supervisor-led SKP alignment, mentoring in each agency, and periodic evaluation.

Keywords: *Position Equalization, Functional Position, Policy Implementation, Bureaucratic Simplification, Merangin Regency*

ABSTRAK

Penyederhanaan birokrasi mengalihkan jabatan administrator dan pengawas ke dalam jabatan fungsional, tetapi di banyak daerah pengalihan tersebut berhenti pada surat keputusan. Penelitian ini menganalisis implementasi penyetaraan jabatan di Pemerintah Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi, beserta faktor penghambat, faktor pendorong, dan upaya pemerintah daerah. Penelitian menggunakan desain kualitatif deskriptif melalui wawancara mendalam terhadap sepuluh ASN hasil penyetaraan dan empat informan kunci, observasi, serta studi dokumentasi, yang dianalisis dengan model Van Meter dan Van Horn. Secara administratif, 284 ASN diangkat dengan cepat ke dalam jabatan fungsional Ahli Muda, dan hampir sepertiganya menjadi Analis Kebijakan. Secara substantif, implementasi masih dangkal. Seluruh informan memahami tujuan kebijakan, tetapi tidak satu pun memperoleh sosialisasi teknis atau memiliki SKP yang selaras dengan jabatan barunya. Hanya satu informan yang mengikuti pelatihan, sembilan informan menilai penempatan belum adil, dan sembilan informan mengalami penurunan atau ketidakstabilan motivasi. Struktur berubah, tetapi isi pekerjaan, pengelolaan kinerja, dan budaya kerja belum berubah. Karena angka kredit menurut PermenPANRB Nomor 1 Tahun 2023 diperoleh dari predikat kinerja, hambatan utama terletak pada atasan yang menetapkan ekspektasi kinerja. Penelitian ini merekomendasikan pemetaan ulang berbasis kompetensi, penyelarasan SKP oleh atasan, pendampingan di setiap perangkat daerah, dan evaluasi berkala.

Kata Kunci: Penyetaraan Jabatan, Jabatan Fungsional, Implementasi Kebijakan, Penyederhanaan Birokrasi, Kabupaten Merangin

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi merupakan agenda prioritas pemerintah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi tata kelola pemerintahan. Salah satu langkah yang paling mendasar adalah penyederhanaan birokrasi, yaitu pengalihan jabatan administrator dan pengawas ke dalam jabatan fungsional. Kebijakan ini diatur melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPANRB) Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dan PermenPANRB Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah. Tujuannya adalah memangkas hierarki yang memperlambat pengambilan keputusan dan menggeser kerja aparatur dari basis posisi ke basis keahlian (Nugraha et al., 2024; Puspita, 2022). Dua tahun kemudian, PermenPANRB Nomor 1 Tahun 2023 tentang Jabatan Fungsional mengubah tata kelola jabatan fungsional secara mendasar. Angka kredit tahunan tidak lagi dihimpun dari daftar usulan butir kegiatan, tetapi diperoleh dari konversi predikat kinerja pegawai. Dengan demikian, aparatur yang disetarakan menghadapi dua perubahan berturut-turut, yaitu perubahan jabatan dan perubahan sistem penilaian kinerja.

Di tingkat daerah, kebijakan tersebut menimbulkan dinamika tersendiri, termasuk di Pemerintah Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi. Berdasarkan data Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Merangin, sebanyak 284 aparatur sipil negara (ASN) yang sebelumnya menduduki jabatan struktural eselon III dan IV dialihkan ke dalam jabatan fungsional jenjang Ahli Muda. Pergeseran ini menuntut adaptasi kompetensi, pola kerja, serta sistem pengawasan dan evaluasi kinerja (Djamil & Sunarya, 2024). Apabila tidak dikelola dengan baik, perubahan ini dapat menimbulkan stagnasi dalam proses pelayanan publik dan menurunkan kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah daerah (Amantha, 2024).

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa penyetaraan jabatan belum sepenuhnya berjalan efektif. Fitrianingrum (2020) menemukan bahwa komunikasi dan struktur birokrasi di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia belum optimal dan bahwa perubahan pola pikir menjadi faktor penentu. Safarina dan Darmojo (2023) mengidentifikasi miskomunikasi antara pimpinan dan kelompok kerja serta rentang kendali sebagai penghambat konversi jabatan bidang kearsipan di Kementerian Sekretariat Negara. Marpaung (2023) mencatat bahwa ketidakjelasan jenjang karier menurunkan semangat kerja pegawai Bea dan Cukai Belawan, sedangkan Fauzi et al. (2022) menemukan ketidaksesuaian antara latar belakang pendidikan, jabatan fungsional, dan penempatan unit kerja tenaga kependidikan. Di tingkat pemerintah daerah, Nugraha et al. (2024) menunjukkan bahwa perubahan struktur organisasi berdampak pada efektivitas pemerintahan dan pelayanan publik di Sekretariat Daerah Kabupaten Pandeglang, dan Nalien (2021) memetakan faktor penghambat penyederhanaan birokrasi di Kota Bukittinggi.

Penelitian terdahulu tersebut memiliki tiga keterbatasan. Pertama, lokusnya sebagian besar berada pada instansi pusat, perguruan tinggi, atau satu perangkat daerah, sehingga belum menangkap keragaman lintas organisasi perangkat daerah (OPD) dalam satu kabupaten. Kedua, kajian tersebut umumnya berhenti pada daftar hambatan dan belum membedakan implementasi formal (penerbitan surat keputusan dan perubahan

nomenklatur) dari implementasi substantif (perubahan isi pekerjaan, pengelolaan kinerja, dan budaya kerja). Ketiga, sebagian besar kajian dilakukan sebelum berlakunya PermenPANRB Nomor 1 Tahun 2023, sehingga belum membaca konsekuensi perubahan sistem angka kredit terhadap aparatur hasil penyetaraan. Padahal, pembedaan antara aspek formal dan aspek substantif penting untuk menentukan apakah intervensi kebijakan sebaiknya diarahkan pada individu ASN, pada atasan dan organisasi, atau pada keduanya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan penyetaraan jabatan struktural menjadi jabatan fungsional di Pemerintah Kabupaten Merangin, mengidentifikasi faktor penghambat dan pendorongnya, serta mengkaji upaya pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaannya. Penelitian ini juga memetakan kesenjangan antara implementasi formal dan implementasi substantif sebagai dasar perumusan prioritas kebijakan pengelolaan jabatan fungsional di daerah.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan tahap ketika keputusan kebijakan diterjemahkan menjadi tindakan. Pressman dan Wildavsky (1973) menunjukkan bahwa kebijakan yang dirancang di tingkat pusat sering gagal karena harus melewati banyak titik persetujuan dan banyak aktor pelaksana. Van Meter dan Van Horn (1975) mendefinisikan implementasi sebagai tindakan individu atau kelompok, baik pemerintah maupun swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Mereka mengajukan enam variabel yang memengaruhi kinerja implementasi, yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksanaan, karakteristik agen pelaksana, disposisi implementor, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik.

Edwards III (1980) menyederhanakan faktor penentu implementasi menjadi empat, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Matland (1995) menambahkan bahwa pola implementasi ditentukan oleh tingkat ambiguitas dan konflik kebijakan; kebijakan yang tujuannya jelas tetapi caranya ambigu cenderung menghasilkan pelaksanaan yang sangat bergantung pada kondisi lokal. Penelitian ini menggunakan model Van Meter dan Van Horn sebagai kerangka utama karena model tersebut secara eksplisit memuat hubungan antarorganisasi dan kondisi lingkungan. Kedua aspek ini relevan karena penyetaraan jabatan melibatkan kementerian, instansi pembina jabatan fungsional, BKPSDM, dan pimpinan OPD.

2. Penyederhanaan Birokrasi dan Penyetaraan Jabatan

Gagasan birokrasi yang ramping dan berorientasi hasil berakar pada gerakan reformasi manajemen publik (Osborne & Gaebler, 1992; Pollitt & Bouckaert, 2017). Dalam konteks Indonesia, jabatan struktural dipandang kurang fleksibel karena jenjang hierarkinya yang panjang memperlambat pengambilan keputusan (Azhari & Utama, 2024). Penyetaraan jabatan mengalihkan pejabat administrator dan pengawas ke dalam jabatan fungsional yang lebih berorientasi pada keahlian. Kebijakan ini diharapkan memberikan keleluasaan pengembangan kompetensi dan karier berbasis keahlian (Puspita, 2022) serta meningkatkan efisiensi pelayanan publik (Setiawan et al., 2022). Namun, Pollitt dan Bouckaert (2017) mengingatkan bahwa reformasi struktural

sering menghasilkan perubahan pada tingkat retorika dan keputusan formal lebih cepat daripada perubahan pada praktik kerja sehari-hari.

3. Jabatan Fungsional dan Pengelolaan Kinerja

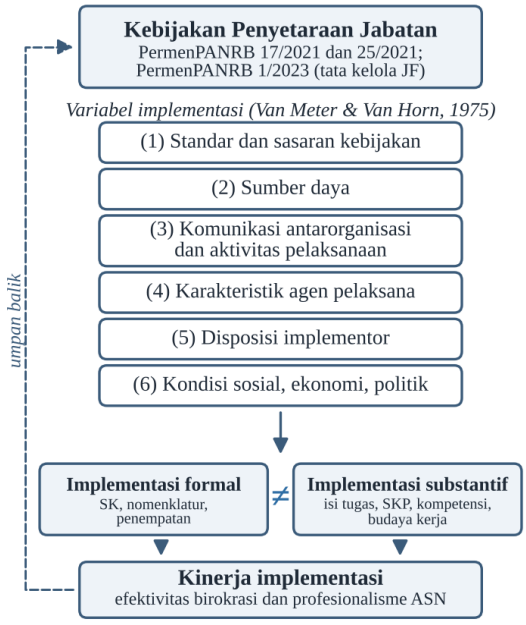
Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil mengartikan jabatan fungsional sebagai sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional berdasarkan keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan fungsional keahlian berjenjang dari Ahli Pertama, Ahli Muda, Ahli Madya, hingga Ahli Utama. Berbeda dengan jabatan struktural yang bertumpu pada kewenangan koordinatif, kemajuan karier pada jabatan fungsional bertumpu pada capaian kinerja individu yang dinyatakan dalam angka kredit.

Sejak berlakunya PermenPANRB Nomor 1 Tahun 2023, angka kredit tahunan diperoleh dengan mengonversi predikat kinerja ke dalam koefisien angka kredit jenjang jabatan. Predikat sangat baik, baik, butuh perbaikan, kurang, dan sangat kurang masing-masing dikonversi menjadi 150%, 100%, 75%, 50%, dan 25% dari koefisien tahunan, dan koefisien jenjang Ahli Muda adalah 25. Konsekuensinya, karier pejabat fungsional kini sangat bergantung pada kualitas sasaran kinerja pegawai (SKP) dan pada penilaian ekspektasi kinerja oleh atasan langsung. Oleh karena itu, kesiapan atasan menjadi sama pentingnya dengan kesiapan pejabat fungsional itu sendiri.

4. Kerangka Pemikiran

Teori kelembagaan menjelaskan bahwa organisasi dapat mengadopsi struktur formal untuk memperoleh legitimasi tanpa mengubah aktivitas intinya. Meyer dan Rowan (1977) menyebut gejala ini sebagai *decoupling*, yaitu keterputusan antara struktur formal dan praktik kerja. Andrews et al. (2013) menggambarkan gejala serupa dalam reformasi sektor publik sebagai *isomorphic mimicry*, yaitu reformasi yang meniru bentuk tanpa membangun kapabilitas. Pada tingkat individu, Ashforth (2001) menjelaskan bahwa peralihan peran (*role transition*) melibatkan perubahan identitas, sehingga hilangnya status dan kewenangan dapat memengaruhi sikap terhadap peran baru.

Atas dasar itu, penelitian ini membaca keenam variabel Van Meter dan Van Horn melalui dua lapis keluaran, yaitu implementasi formal dan implementasi substantif. Implementasi formal mencakup penerbitan surat keputusan, perubahan nomenklatur, dan penempatan. Implementasi substantif mencakup perubahan isi tugas, penyelarasan SKP, kesesuaian kompetensi, dan budaya kerja. Kinerja implementasi hanya tercapai apabila kedua lapis tersebut berjalan bersamaan. Kerangka penelitian disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka Penelitian
Sumber: Diolah peneliti (2025), diadaptasi dari Van Meter dan Van Horn (1975)

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan paradigma konstruktivis dan desain deskriptif. Paradigma konstruktivis dipilih karena realitas implementasi penyetaraan jabatan dibentuk oleh pengalaman dan pemaknaan para aparatur yang menjalaninya (Creswell, 2014). Penelitian dilakukan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi, pada April sampai Agustus 2025, dengan pengumpulan data lapangan pada Mei sampai Juli 2025.

Informan dipilih secara *purposive* berdasarkan keterlibatannya dalam penyetaraan jabatan. Informan utama adalah sepuluh ASN yang mengalami penyetaraan dari jabatan struktural ke jabatan fungsional pada akhir 2021 sampai pertengahan 2022. Informan kunci terdiri atas unsur pengambil kebijakan dan pembina kepegawaian di tingkat daerah dan pusat (Tabel 1). Identitas informan utama disamarkan dengan kode I1 sampai I10.

Tabel 1. Informan Penelitian

Kategori informan	Jumlah	Peran dalam penelitian
Sekretaris Daerah Kabupaten Merangin	1	Informan kunci kebijakan daerah
Analis SDM Aparatur Ahli Muda, BKPSDM Kabupaten Merangin	1	Informan kunci pelaksana penyetaraan
Anggota Komisi I DPRD Kabupaten Merangin	1	Informan kunci pengawasan
Analis Kebijakan Ahli Madya, Kementerian PANRB	1	Informan kunci kebijakan nasional
ASN hasil penyetaraan (I1–I10)	10	Informan utama
Jumlah	**14**	

Sumber: Data penelitian (2025)

Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam semiterstruktur menggunakan pedoman berisi 17 pertanyaan dalam enam blok, yaitu pertanyaan pembuka, pemahaman terhadap kebijakan, proses implementasi di instansi, dampak dan persepsi, pengembangan karier dan kinerja, serta harapan dan rekomendasi. Observasi nonpartisipan dilakukan terhadap kegiatan harian pejabat fungsional, pola komunikasi dengan atasan, penggunaan dokumen kerja seperti SKP dan laporan kinerja, serta ketersediaan fasilitas seperti aplikasi e-kinerja dan pedoman jabatan. Data sekunder diperoleh dari peraturan perundang-undangan, surat keputusan penyetaraan, dan rekapitulasi jabatan dari BKPSDM.

Data dianalisis melalui tahap reduksi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan (Miles et al., 2014; Sugiyono, 2019). Hasil wawancara dikodekan secara deduktif ke dalam enam variabel Van Meter dan Van Horn, kemudian disusun dalam matriks per informan. Frekuensi dalam matriks disajikan untuk memperlihatkan sebaran pola di antara informan, bukan untuk generalisasi statistik. Kredibilitas data dijaga melalui triangulasi sumber dan teknik, perpanjangan pengamatan, dan pengecekan anggota (*member check*) (Lincoln & Guba, 1985).

HASIL PENELITIAN

1. Gambaran Penyetaraan Jabatan

Pemerintah Kabupaten Merangin menindaklanjuti PermenPANRB Nomor 17 dan 25 Tahun 2021 dengan menerbitkan surat keputusan penyetaraan bagi 284 ASN. Proses ini dilaksanakan oleh BKPSDM bersama OPD yang terdampak restrukturisasi. Rekapitulasi per nomenklatur yang tersedia mencakup 281 ASN dalam 60 nomenklatur jabatan fungsional (Tabel 2). Distribusinya memperlihatkan dua pola. Pertama, 89 ASN atau hampir sepertiga dari seluruh ASN hasil penyetaraan ditempatkan sebagai Analis Kebijakan Ahli Muda, yaitu jabatan yang ruang lingkupnya paling generik. Kedua, 44 dari 60 nomenklatur hanya diisi oleh paling

banyak tiga orang, dan 29 nomenklatur di antaranya hanya diisi oleh satu orang di seluruh kabupaten.

Tabel 2. Distribusi Jabatan Fungsional Hasil Penyetaraan

Jabatan fungsional (Ahli Muda)	f	%
Analis Kebijakan	89	31,7
Perencana	17	6,0
Pengawas Mutu Hasil Pertanian	14	5,0
Analis Keuangan Pusat dan Daerah	12	4,3
Pengendali Dampak Lingkungan	12	4,3
Analis Kepegawaian	10	3,6
Penata Kependudukan dan Keluarga Berencana	9	3,2
Penggerak Swadaya Masyarakat	7	2,5
52 nomenklatur lainnya	111	39,5
Jumlah tercatat	**281**	**100,0**

Sumber: BKPSDM Kabupaten Merangin, diolah (2025); total SK penyetaraan 284 ASN

Sepuluh informan utama berasal dari delapan OPD, terdiri atas lima laki-laki dan lima perempuan, dengan masa kerja 10–18 tahun (rata-rata 14 tahun). Seluruhnya sebelumnya menduduki jabatan kepala seksi atau kepala subbagian (Tabel 3). Komposisi ini menunjukkan bahwa informan adalah aparatur berpengalaman yang telah lama bekerja dalam pola struktural. Pada saat penelitian, mereka telah menjalani jabatan fungsional sekitar tiga tahun atau lebih, sehingga kendala yang dilaporkan bukan lagi gejala masa transisi awal.

Tabel 3. Profil Informan Utama

Kode	Unit kerja	Jabatan sebelum → sesudah	MK
I1	Disperindag	Kasubbag TU → Analis Pasar	12
I2	Dinas Kesehatan	Kepala Seksi → Penyuluh Kesehatan Masyarakat	15
I3	Dinas Pendidikan	Kasi Kurikulum → Pengembang Penilaian Pendidikan	10
I4	Dinas Ketahanan Pangan	Kasi Pengolahan dan Pemasaran → Pengawas Mutu Hasil Pertanian	14
I5	Diskominfo	Kasi Infrastruktur → Pranata Komputer	13
I6	Dinas PUPR	Kasi Pengairan → Teknik Pengairan	16
I7	Dinas Ketahanan Pangan	Kasi Distribusi → Analis Pasar Hasil Pertanian	11
I8	Dinas Sosial	Kasubbag Umum → Penyuluh Sosial	14
I9	Dinas Pendidikan	Kasi Kurikulum → Pengembang Penilaian Pendidikan	17
I10	Dinas Lingkungan Hidup	Kepala Seksi → Pengendali Dampak Lingkungan	18

Sumber: Data penelitian (2025); MK = masa kerja (tahun)

2. Standar dan Sasaran Kebijakan

Seluruh informan mampu menyebutkan tujuan kebijakan, yaitu menyederhanakan birokrasi, memangkas struktur, dan meningkatkan efisiensi serta profesionalisme ASN. Namun, pemahaman tersebut berhenti pada tingkat tujuan makro. Informan belum menerima uraian tugas yang spesifik sesuai dengan nomenklatur baru dan belum mengetahui indikator keberhasilan jabatannya. I8 menyatakan bahwa tugas pokok dan fungsi barunya tidak pernah dijelaskan secara rinci, sedangkan I9 mengaku tidak mengetahui indikator keberhasilan kerjanya. I10 juga menyatakan bahwa tugasnya bergeser, tetapi indikator kinerjanya tidak jelas. Seorang informan merumuskan kondisi ini sebagai berikut: “tugas masih belum sepenuhnya berubah, tetapi penilaiannya sudah berbeda. Kami belum tahu apakah kami sudah bekerja sesuai standar jabatan baru atau belum.” Dengan demikian, standar kebijakan jelas pada tingkat tujuan, tetapi kabur pada tingkat operasional.

3. Sumber Daya

Dari sepuluh informan, hanya satu orang (I8) yang pernah mengikuti pelatihan setelah penyetaraan. Sembilan informan lainnya menyatakan belum memperoleh pelatihan atau pendampingan yang relevan. Fasilitas penunjang, seperti petunjuk teknis jabatan fungsional, templat laporan kinerja, dan pemanfaatan aplikasi e-kinerja, juga belum tersedia secara memadai. Akibatnya, informan bergantung pada rekan sejawat atau inisiatif

pribadi. Seorang informan menyatakan, “Kita cuma dikasih SK. Setelah itu bingung sendiri tugasnya apa dan seperti apa pelaporannya.” Informan dari BKPSDM menjelaskan bahwa keterbatasan fiskal daerah menyebabkan belum adanya alokasi anggaran khusus untuk pengembangan kompetensi jabatan fungsional.

4. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksanaan

Komunikasi kebijakan berlangsung satu arah dan bersifat umum. Enam informan memperoleh sosialisasi lisan yang umum, sebagian besar hanya satu kali; dua informan (I5 dan I6) hanya menerima surat edaran atau arahan tertulis; I8 hanya memperoleh penjelasan sekilas dalam rapat dinas; dan I9 hanya menerima surat keputusan tanpa sosialisasi. Tidak satu pun informan memperoleh sosialisasi teknis tentang tugas jabatan, penyusunan SKP, atau mekanisme angka kredit. Urutan pelaksanaannya juga terbalik. I6 menyatakan bahwa surat keputusan terbit lebih dahulu, sedangkan penyesuaian pekerjaan menyusul kemudian, dan I9 menilai prosesnya berlangsung cepat tanpa dialog dua arah. Koordinasi dengan instansi pembina jabatan fungsional baru sebatas klasifikasi jabatan. I7 menyebut kurangnya arahan dari instansi pembina sebagai tantangan utama, sedangkan I8 tidak mengetahui ke mana harus bertanya tentang jabatan fungsionalnya. I5 juga menekankan perlunya koordinasi lintas dinas agar tugas tidak tumpang tindih.

5. Karakteristik Agen Pelaksana

Agen pelaksana di tingkat OPD, terutama atasan langsung, belum siap mengelola pejabat fungsional. Seorang informan menyatakan, “Saya kerja sendiri. Atasan pun tidak tahu pasti indikator tugas saya karena jabatan saya baru di OPD ini.” Seluruh informan melaporkan bahwa SKP mereka masih mengikuti format atau pola jabatan struktural sehingga belum selaras dengan jabatan fungsional yang baru. Pola kerja lama juga masih dipertahankan. Tiga informan (I2, I3, dan I8) menyatakan bahwa tugas hariannya tidak berubah, kecuali nama jabatan. Sebagian informan bahkan tetap diminta menjalankan tugas koordinatif yang sebelumnya melekat pada jabatan struktural: “Saya tetap diminta menyusun laporan tahunan dinas, menyusun agenda pimpinan, padahal itu bukan tugas jabatan fungsional saya. Tapi kalau tidak saya kerjakan, pekerjaan tidak jalan.” Kesiapan juga berbeda antar-OPD; informan dari unit kepegawaian dan perencanaan cenderung lebih siap karena memiliki akses informasi dan jejaring pelatihan yang lebih baik.

6. Disposisi Implementor

Sikap informan terhadap jabatan fungsional cenderung negatif. Sembilan informan menilai penempatan belum adil, terutama karena jabatan baru tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan atau pengalaman kerja. Enam informan mengalami penurunan motivasi, tiga informan mengalami motivasi yang naik-turun sebelum mulai beradaptasi, dan hanya satu informan (I5) yang mengalami peningkatan motivasi. I5 juga merupakan satu-satunya informan yang menilai penempatannya adil karena sesuai dengan latar belakang pendidikannya (Tabel 4).

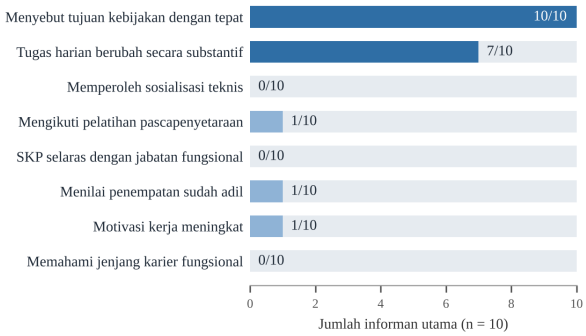
Penurunan motivasi berkaitan dengan hilangnya peran dan status. Seorang informan menyatakan, “Saya merasa kehilangan peran. Sekarang saya hanya seperti pelaksana teknis tanpa pengaruh di lingkungan kerja.” Informan lain menyebut adanya anggapan di kantor bahwa jabatan fungsional “seperti ‘turun pangkat’”, sedangkan I8 merasa “diparkir”. Ketidakpastian karier memperkuat sikap tersebut. Tidak satu pun informan

memahami secara jelas jenjang kenaikan ke Ahli Madya; I5 hanya menilai peluang kariernya cukup terbuka apabila ada dukungan pelatihan. Meskipun demikian, sebagian informan tetap terbuka dan melihat jabatan fungsional sebagai kesempatan untuk berfokus pada bidang keahlian.

Tabel 4. Matriks Kondisi Implementasi per Informan

Kode	Sosiali-sasi	Pela-tihan	Tugas	SKP	Adil	Motivasi
I1	Umum	–	Berubah	–	Belum	Turun
I2	Umum	–	Tetap	–	Belum	Turun
I3	Umum	–	Tetap	–	Belum	Turun
I4	Umum	–	Berubah	–	Belum	Fluktuatif
I5	Tertulis	–	Berubah	–	Adil	Naik
I6	Tertulis	–	Berubah	–	Belum	Fluktuatif
I7	Umum	–	Berubah	–	Belum	Fluktuatif
I8	Sekilas	Ya	Tetap	–	Belum	Turun
I9	Tidak ada	–	Berubah	–	Belum	Turun
I10	Umum	–	Berubah	–	Belum	Turun

Sumber: Data wawancara diolah (2025); SKP = SKP selaras dengan jabatan fungsional; – = tidak/belum



Gambar 2. Kondisi Implementasi Substantif pada Informan Utama
Sumber: Data wawancara diolah (2025)

7. Kondisi Lingkungan dan Upaya Pemerintah Daerah

Faktor pendorong implementasi berasal dari payung hukum nasional yang tegas, tindak lanjut cepat pemerintah daerah melalui surat keputusan penyetaraan, dan sikap adaptif sebagian ASN. Faktor penghambat dari lingkungan berupa keterbatasan fiskal daerah dan budaya organisasi yang masih berorientasi struktural. Upaya Pemerintah Kabupaten Merangin meliputi penerbitan surat keputusan penyetaraan, sosialisasi awal tentang tujuan dan konsekuensi kebijakan, serta koordinasi dengan instansi pembina untuk memastikan kesesuaian klasifikasi jabatan. Ketiga upaya tersebut berada pada lapis formal. Rekomendasi yang diajukan informan justru berada pada lapis substantif, yaitu pelatihan teknis per jabatan, mentor atau pejabat fungsional senior, pemetaan ulang jabatan dan kompetensi, modul teknis dan SOP, koordinasi lintas dinas, serta evaluasi berkala. Kesenjangan antara kedua lapis tersebut dirangkum pada Gambar 2.

PEMBAHASAN

Temuan pertama penelitian ini menunjukkan bahwa penyetaraan jabatan di Kabupaten Merangin berhasil pada lapis formal, tetapi belum berhasil pada lapis substantif. Surat keputusan bagi 284 ASN terbit dengan cepat, sedangkan SKP seluruh informan belum selaras dengan jabatan barunya dan tiga dari sepuluh informan tidak mengalami perubahan tugas, kecuali nama jabatan. Pola ini sesuai dengan gejala *decoupling* yang dijelaskan Meyer dan Rowan (1977): struktur formal diadopsi untuk memenuhi tuntutan kepatuhan, sementara praktik kerja tetap berjalan seperti sebelumnya. Temuan ini juga sejalan dengan Fitrianingrum (2020) dan Safarina dan Darmojo (2023) yang menemukan lemahnya komunikasi dan struktur birokrasi. Namun, penelitian ini menunjukkan bahwa masalahnya bukan sekadar kurangnya sosialisasi. Masalah utamanya adalah tidak tersedianya lapis penerjemah antara tujuan nasional dan pekerjaan sehari-hari di OPD. Dalam kerangka Andrews et al. (2013), kondisi ini berisiko menjadi reformasi yang meniru bentuk tanpa membangun kapabilitas.

Temuan kedua berkaitan dengan letak hambatan. Seluruh informan memahami

tujuan kebijakan, tetapi tidak satu pun memahami cara mencapainya. Dalam terminologi Matland (1995), kebijakan ini memiliki ambiguitas rendah pada tujuan, tetapi ambiguitas tinggi pada sarana. Kebingungan informan tentang kegiatan apa saja yang dapat dihitung sebagai angka kredit perlu dibaca dalam konteks PermenPANRB Nomor 1 Tahun 2023. Karena angka kredit tahunan kini diperoleh dari konversi predikat kinerja, persoalan yang lebih mendasar terletak pada SKP yang belum selaras dan pada atasan yang belum memahami ekspektasi kinerja jabatan fungsional. Artinya, pelatihan yang hanya menyasar pejabat fungsional tidak akan cukup. Titik ungkit kebijakan justru berada pada atasan langsung dan pengelola kinerja di setiap OPD.

Temuan ketiga menunjukkan bahwa disposisi negatif merupakan respons yang rasional, bukan semata-mata resistensi. Kerangka *role transition* Ashforth (2001) menjelaskan bahwa peralihan dari peran koordinatif ke peran teknis individual melibatkan kehilangan identitas dan status. Kondisi ini diperburuk oleh struktur bayangan, yaitu pejabat fungsional tetap diminta menjalankan tugas koordinatif yang tidak diakui dalam penilaian kinerjanya. Kasus I5 memberikan petunjuk penting: satu-satunya informan yang menilai penempatannya adil dan mengalami peningkatan motivasi adalah informan yang jabatannya sesuai dengan latar belakang pendidikannya. Temuan ini memperkuat Fauzi et al. (2022) dan Marpaung (2023) serta menunjukkan bahwa kesesuaian kompetensi merupakan faktor yang menentukan arah disposisi. Distribusi pada Tabel 2 mengindikasikan bahwa penempatan lebih banyak mengikuti pemetaan nomenklatur daripada pemetaan kompetensi; hampir sepertiga ASN ditempatkan pada jabatan yang paling generik.

Temuan keempat berkaitan dengan kondisi kelembagaan di luar kendali individu. Sebanyak 29 nomenklatur hanya diisi oleh satu orang di seluruh kabupaten. Kondisi ini membuat pejabat fungsional tidak memiliki rekan sejawat dalam jabatan yang sama untuk belajar dan berdiskusi, sehingga pendampingan sulit dilakukan di tingkat lokal tanpa keterlibatan instansi pembina. Keterbatasan fiskal daerah dan koordinasi dengan instansi pembina yang baru sebatas klasifikasi jabatan memperlihatkan banyaknya titik persetujuan yang harus dilalui, sebagaimana dijelaskan Pressman dan Wildavsky (1973). Implikasinya, perbaikan perlu dirancang sebagai satu paket kebijakan. Paket tersebut mencakup penyelarasan SKP dengan uraian tugas jabatan fungsional oleh atasan, pemetaan ulang berbasis kompetensi dengan memanfaatkan ketentuan perpindahan jabatan dalam PermenPANRB Nomor 1 Tahun 2023, pendampingan melalui mentor atau jejaring lintas daerah untuk jabatan yang pemegangnya sedikit, serta pengakuan formal atas tugas koordinatif yang masih dibebankan.

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, informan utama berjumlah sepuluh orang dari delapan OPD, sehingga temuan tidak dimaksudkan untuk digeneralisasi secara statistik ke seluruh 284 ASN. Kedua, data bertumpu pada persepsi dan pengalaman informan, sehingga kinerja aktual pejabat fungsional belum diukur. Ketiga, perspektif atasan langsung di OPD belum digali secara khusus, padahal temuan menunjukkan bahwa atasan merupakan titik ungkit utama. Penelitian selanjutnya dapat menggunakan metode campuran dengan sampel yang lebih luas, melibatkan atasan langsung sebagai informan, dan menelusuri hubungan antara kesesuaian kompetensi, kualitas SKP, dan capaian angka kredit dari

waktu ke waktu.

SIMPULAN

Implementasi kebijakan penyetaraan jabatan struktural menjadi jabatan fungsional di Pemerintah Kabupaten Merangin telah berjalan secara formal melalui penerbitan surat keputusan bagi 284 ASN, tetapi belum berjalan secara substantif. Aparatur memahami tujuan kebijakan, tetapi belum memperoleh standar operasional, pelatihan, SKP yang selaras, dan kejelasan jenjang karier.

Faktor penghambat meliputi sosialisasi yang umum dan satu arah, minimnya pelatihan dan pendampingan, ketidaksesuaian jabatan dengan kompetensi, belum siapnya atasan dalam mengelola kinerja pejabat fungsional, tumpang tindih tugas lama dan baru, budaya kerja yang masih struktural, serta keterbatasan fiskal daerah. Faktor pendorong meliputi regulasi nasional yang tegas, tindak lanjut cepat pemerintah daerah, dan sikap adaptif sebagian ASN. Upaya pemerintah daerah masih terpusat pada lapis formal, yaitu penerbitan surat keputusan, sosialisasi awal, dan koordinasi klasifikasi jabatan.

Pemerintah Kabupaten Merangin perlu menggeser fokus dari kepatuhan formal ke pembangunan kapabilitas. Langkah yang diperlukan meliputi penyelarasan SKP dengan uraian tugas jabatan fungsional yang dipimpin oleh atasan langsung, pemetaan ulang jabatan berbasis kompetensi, bimbingan teknis yang spesifik per jabatan, penetapan mentor atau narahubung jabatan fungsional di setiap OPD, serta pemantauan dan evaluasi berkala. Instansi pembina jabatan fungsional perlu menyediakan panduan teknis dan pendampingan berkelanjutan, terutama bagi jabatan yang pemegangnya sangat sedikit di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Amantha, G. K. (2024). Implementasi Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi pada Pemerintah Provinsi Lampung. *Journal of Government (Kajian Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah), 9*(2), 20–32.

Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2013). Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA). *World Development, 51*, 234–244. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.05.011

Ashforth, B. E. (2001). *Role Transitions in Organizational Life: An Identity-Based Perspective*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Azhari, P. M., & Utama, Z. M. (2024). Analisis Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Fungsional Pengelola Pengadaan Barang dan Jasa di Lingkungan Kemendikbudristek. *Jurnal Ekonomi Manajemen Sistem Informasi (JEMSI), 5*(4).

Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Djamil, M., & Sunarya, A. (2024). Implementasi Kebijakan Pengembangan Karir untuk Mewujudkan Efektivitas Kinerja. *Smia, 2*(1), 27–34.

Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Fauzi, A., Yakup, Y., & Satyawati, T. (2022). Implementasi Penyetaraan Jabatan Administrasi Tenaga Kependidikan ke Jabatan Fungsional. *JDMP (Jurnal Dinamika Manajemen Pendidikan), 7*(1), 39–47.

Fitrianingrum, L. (2020). Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Pengawas ke dalam Jabatan Fungsional di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. *Konferensi Nasional Ilmu Administrasi, 4*(1), 235–240.

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: SAGE.

Marpaung, R. D. (2023). *Implementasi Penyetaraan Jabatan Struktural Eselon V ke Jabatan Fungsional pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Belawan*. Medan: Universitas Medan Area. https://repositori.uma.ac.id/handle/123456789/20301

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory, 5*(2), 145–174. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology, 83*(2), 340–363. https://doi.org/10.1086/226550

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Nalien, E. M. (2021). Faktor-Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Bureaucratic Trimming di Pemerintahan Kota Bukittinggi. *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, 1–13.

Nugraha, R., Budiati, A., & Nugroho, K. S. (2024). Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Struktural Eselon IV ke Jabatan Fungsional di Sekretariat Daerah Kabupaten Pandeglang. *Syntax Idea, 6*(1), 416–435. https://doi.org/10.46799/syntax-idea.v6i1.2923

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Puspita, P. (2022). Restrukturisasi Birokrasi di Perguruan Tinggi: Penyetaraan Jabatan Struktural ke Fungsional Perguruan Tinggi Islam Negeri di Kalimantan. *Jurnal El-Riyasah, 13*(1), 50–67.

Safarina, D., & Darmojo, H. S. (2023). Studi Implementasi Kebijakan Konversi Jabatan Struktural ke Jabatan Fungsional Bidang Kearsipan di Kementerian Sekretariat Negara. *Perspektif: Jurnal Ilmu Administrasi, 5*(2), 77–84.

Setiawan, I., Sururama, R., & Nurdin, I. (2022). Implementasi Kebijakan Penyederhanaan Organisasi di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. *Jurnal Terapan Pemerintahan Minangkabau, 2*(1), 12–25.

Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society, 6*(4), 445–488. https://doi.org/10.1177/009539977500600404

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 1 Tahun 2023 tentang Jabatan Fungsional.