

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Reformasi birokrasi di Indonesia merupakan bagian integral dari upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang kolaboratif, kapabel, dan berintegritas. Seiring dengan arah kebijakan nasional yang terus berkembang, Grand Design Reformasi Birokrasi 2025-2045 menekankan pentingnya transformasi birokrasi menuju birokrasi kelas dunia (MenPANRB, 2025). Reformasi birokrasi tidak lagi hanya dipahami sebagai upaya perbaikan prosedur administratif, tetapi sebagai proses transformasi kelembagaan yang menuntut perubahan struktur, budaya kerja, sistem manajemen sumber daya manusia, dan cara birokrasi menghasilkan kebijakan publik.

Salah satu elemen penting dalam upaya ini adalah kebijakan penyetaraan jabatan dari jabatan struktural ke jabatan fungsional. Kebijakan penyetaraan jabatan yang digagas oleh Presiden Joko Widodo ini bertujuan untuk merampingkan dan memangkas struktur birokrasi yang dianggap terlalu panjang dan birokratis, serta meminimalisir tumpang tindih tugas antar jabatan struktural. Struktur eselon yang sebelumnya terdiri dari lima tingkatan (Eselon I – Eselon V) disederhanakan menjadi hanya dua tingkat (Eselon I dan Eselon II), dan digantikan oleh Jabatan Fungsional (Jafung/JF) yang lebih menghargai kompetensi dan kinerja pegawai, sehingga dapat meningkatkan efisiensi birokrasi untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan mempercepat layanan publik, sebagaimana tercermin kebijakan pemerintah dalam Peraturan Menteri PANRB Nomor 17 Tahun 2021 dan Nomor 25 Tahun 2021.

Namun, dalam ranah akademis, perdebatan terkait kebijakan ini terus berkembang. Salah satu perdebatan utama adalah apakah kebijakan penyetaraan jabatan seharusnya dianggap sebagai alat untuk menyederhanakan birokrasi atau sebagai langkah strategis dalam membangun birokrasi berbasis kompetensi dan profesionalisme. Beberapa studi berpendapat bahwa penyetaraan jabatan seharusnya tidak hanya dipandang sebagai langkah administratif untuk merampingkan struktur birokrasi, tetapi juga sebagai usaha untuk mendorong profesionalisme dalam organisasi pemerintahan (Susiawati et al., 2025). Hal ini juga ditegaskan oleh Sipayung et al. (2022), yang menunjukkan bahwa pengembangan kompetensi jabatan fungsional di banyak pemerintah daerah masih berfokus pada aspek administratif dan formalistik, tanpa perhatian yang cukup pada pembentukan kapasitas profesional yang mendalam dalam jabatan fungsional tersebut. Sebagai contoh, sebuah studi oleh Setiawan et al (2022) menunjukkan bahwa pengembangan jabatan fungsional memiliki dampak langsung pada peningkatan kompetensi dan kinerja ASN, namun hal ini memerlukan pendekatan yang lebih komprehensif terhadap pengelolaan SDM dan penyelarasan antara jabatan fungsional dengan budaya organisasi yang ada (Setiawan et al., 2022). Namun, penelitian mereka tidak mengeksplorasi pengalaman subjektif dan makna perubahan karier bagi pegawai yang mengalami transisi dari jabatan struktural ke Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan.

Sementara itu, perdebatan juga muncul tentang bagaimana pengembangan jabatan fungsional ini dapat menghadapi tantangan-tantangan terkait perubahan budaya organisasi yang lebih fleksibel dan dinamis, serta cara meningkatkan kompetensi individu ASN yang terlibat dalam jabatan fungsional, khususnya Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan (JFAK). Dalam penelitian yang dilakukan oleh Pribadi (2021), ditemukan bahwa meskipun

penyetaraan jabatan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi birokrasi, implementasinya sering kali terkendala oleh ketidaksiapan organisasi dan kurangnya kompetensi teknis dari para pejabat fungsional yang baru diangkat.

Perdebatan tersebut menjadi semakin penting ketika penyetaraan jabatan dihadapkan pada realitas birokrasi daerah. Pada tingkat lokal, kebijakan nasional tidak selalu diterima dan dijalankan secara linier sebagaimana dirancang oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah memiliki karakter kelembagaan, budaya kerja, kapasitas sumber daya manusia, relasi kekuasaan, dan dinamika politik yang berbeda-beda. Akibatnya, implementasi penyetaraan jabatan tidak hanya menyangkut penyesuaian struktur organisasi, tetapi juga menyangkut perubahan pola relasi antara pejabat struktural, pejabat fungsional, pimpinan perangkat daerah, kepala daerah, serta lembaga politik lokal seperti DPRD. Dengan demikian, kebijakan penyetaraan jabatan perlu dipahami sebagai proses institusional sekaligus proses sosial-politik dalam birokrasi daerah.

Secara empiris, JFAK di banyak daerah masih sering diposisikan sebagai jabatan transisi pasca-penyetaraan, bukan sebagai jabatan profesional yang memiliki mandat substantif dalam proses kebijakan. Akibatnya, terdapat jarak antara desain kelembagaan jabatan fungsional dengan praktik penugasan sehari-hari di perangkat daerah. Dengan demikian, terdapat celah penelitian yang penting untuk diisi. Pertama, sebagian besar penelitian terdahulu masih menempatkan penyetaraan jabatan sebagai kebijakan administratif dan belum banyak mengkaji bagaimana pejabat fungsional, khususnya Analis Kebijakan, memaknai perubahan peran, identitas profesional, dan tanggung jawab substantifnya setelah beralih dari jabatan struktural ke jabatan fungsional. Belum ada penelitian yang menggunakan pendekatan fenomenologi untuk menggali *lived experience* atau pengalaman

hidup para pejabat fungsional tersebut dalam transisi dari jabatan struktural ke jabatan fungsional. Kedua, kajian tentang JFAK di pemerintah daerah masih terbatas, padahal pemerintah daerah merupakan ruang penting untuk melihat bagaimana kebijakan nasional diterjemahkan dalam konteks lokal yang memiliki relasi politik, budaya birokrasi, dan kapasitas kelembagaan yang khas. Ketiga, belum banyak penelitian yang menghubungkan pengembangan JFAK dengan dinamika politik-birokratik, terutama peran Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, pimpinan SKPD, BKD Diklat, Bagian Organisasi, serta DPRD dalam mendorong atau menghambat penguatan JFAK sebagai profesi substantif. Keempat, model pengembangan JFAK yang tersedia masih cenderung normatif dan belum banyak dilengkapi dengan indikator operasional yang memungkinkan model tersebut diuji, diterapkan, dievaluasi, dan direplikasi pada perangkat daerah. Semua ini membuka ruang kontribusi besar bagi penelitian untuk mengeksplorasi bagaimana para pejabat fungsional memaknai peran baru mereka, tantangan yang dihadapi dalam membangun profesionalisme baru, proses adaptasi kelembagaan, pengembangan karir, serta perubahan budaya organisasi dalam struktur organisasi yang lebih fleksibel dan berbasis kinerja.

Penelitian ini semakin menemukan celah (*gap*) penelitian yang lebih mendalam dengan penggunaan VosViewer sebagai alat untuk memetakan literatur terkait dengan Pengembangan Organisasi (*Organizational Development*) yang difokuskan pada penelitian internasional yang diterbitkan dalam rentang waktu 4 tahun terakhir (2021-2024). Pemetaan ini menunjukkan bahwa sebagian besar literatur yang tersedia berfokus pada Pengembangan Organisasi, namun titik celah (*gap*) yang muncul adalah pada tema Pengembangan Profesional (*Professional Development*). Literatur pengembangan profesional selama ini lebih banyak berkembang dalam bidang pendidikan, khususnya terkait pengembangan

profesional guru dan peningkatan mutu pembelajaran (Guskey, 2000, 2002; Postholm, 2012; Smith, 2014). Sementara itu, pengembangan profesional dalam konteks birokrasi daerah, khususnya pada JFAK hasil penyetaraan jabatan, masih belum banyak dikaji secara komprehensif.

Lebih lanjut, kajian mengenai difusi inovasi kebijakan penyetaraan jabatan di tingkat daerah juga masih sangat terbatas. Sebagian besar literatur lebih fokus pada implementasi administratif yang bersifat umum, sementara aspek adaptasi budaya organisasi dan profesionalisme di level lokal masih jarang diselidiki. Sebagai contoh, Rogers (2003) dalam teori Difusi Inovasi menjelaskan bagaimana suatu inovasi diterima dan diterapkan oleh individu atau kelompok dalam organisasi. Dalam konteks ini, teori difusi inovasi akan digunakan untuk menganalisis bagaimana penyelarasan kebijakan penyetaraan jabatan fungsional, seperti JFAK, diterima dan dijalankan oleh para ASN di tingkat daerah. Penelitian ini akan menandai bagaimana tingkat penerimaan kebijakan tersebut mempengaruhi kinerja para Pejabat Fungsional Analisis Kebijakan di Pemerintah Kota Banjarmasin dalam menjalankan fungsi strategis mereka di dalam birokrasi.

Penelitian ini, menggambarkan pula bagaimana interseksi antara institusi dan individu dalam birokrasi Indonesia, khususnya di tingkat lokal pada pemerintah daerah. yaitu pengembangan organisasi (*organizational development*) yang beraliran struktural dan pengembangan profesional (*professional development*) yang beraliran liberalis / agensi, yang lebih fokus pada peningkatan kompetensi individu. Dari sisi institusi, penyetaraan jabatan merupakan kebijakan struktural yang mengubah desain organisasi, pola karier, mekanisme kerja, dan relasi kewenangan dalam birokrasi. Dari sisi individu, kebijakan tersebut menuntut ASN untuk membangun kompetensi baru, identitas profesional baru, serta

orientasi kerja yang lebih berbasis keahlian. Dengan kata lain, pengembangan JFAK berada pada titik temu antara pengembangan organisasi yang bersifat struktural dan pengembangan profesional yang menekankan agensi, kompetensi, pengalaman dan tanggung jawab individu.

Kedua pendekatan ini, meskipun berbeda dalam sudut pandangnya, namun saling terintegrasi, terkait dan berjalan beriringan di dalam perubahan kebijakan yang dibahas dalam penelitian ini, di mana kekuatan struktural memberikan legalitas, sedangkan paradigma liberal / agensi memberikan efisiensi operasional (Carson et al., 2009) dapat menciptakan lingkungan yang kondusif bagi terciptanya pengembangan JFAK dan inovasi berkelanjutan dalam organisasi sekaligus menjadikan Pejabat Fungsional Analis Kebijakan sebagai agen perubahan di dalam organisasi kerjanya secara optimal. Hal ini sejalan dengan N. E. Chalofsky et al, 2014 yang menyatakan bahwa organisasi yang baik memerlukan keseimbangan antara pengembangan struktural yang berfokus pada efisiensi birokrasi, dan pengembangan profesional yang menekankan pada kompetensi individu untuk memastikan kinerja yang optimal dalam mendukung tercapainya tujuan organisasi (N. E. Chalofsky et al., 2014).

Penelitian ini mengintegrasikan perspektif pengembangan organisasi dan pengembangan profesional serta difusi inovasi kebijakan, dengan memberikan ruang yang luas bagi pengembangan kompetensi individu Pejabat Fungsional Analis Kebijakan dalam menjalankan peran dan fungsi barunya dengan penuh tanggung jawab dan kompeten serta menambahkan peran sebagai agen perubahan yang kemudian diabstraksikan ke dalam sebuah Model Pengembangan Jabatan Fungsional Analis Kebijakan yang relevan dan aplikatif untuk dipakai sebagai pedoman bagi para Pejabat Fungsional Analis Kebijakan.

Dinamika politik dalam pengembangan JFAK juga menjadi aspek penting yang ditegaskan dalam penelitian ini. Pengembangan JFAK tidak berlangsung di ruang administratif yang netral, tetapi berada dalam arena birokrasi daerah yang dipengaruhi oleh relasi kewenangan, distribusi otoritas, kepentingan kelembagaan, dukungan politik, dan mekanisme pengawasan. Kepala daerah memiliki peran strategis dalam memberikan *political will*, arah kebijakan, dukungan regulasi, dan legitimasi kelembagaan bagi pengembangan JFAK. Sekretaris Daerah dan pimpinan SKPD berperan dalam memastikan bahwa JFAK tidak hanya ditempatkan secara formal, tetapi diberi ruang kerja, penugasan, dan tanggung jawab yang sesuai dengan jenjang jabatan dan kompetensinya. BKD Diklat dan Bagian Organisasi berperan sebagai *leading sector* dalam pembinaan kompetensi, penataan jabatan, analisis kebutuhan organisasi, serta penguatan sistem kerja. Sementara itu, DPRD Kota memiliki fungsi pengawasan politik yang dapat mendorong pemerintah daerah untuk menghasilkan kebijakan yang lebih akuntabel, berbasis data, dan didukung oleh analisis kebijakan yang memadai.

Dengan demikian, pengembangan Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan (JFAK) pada Pemerintah Kota Banjarmasin memerlukan perhatian lebih dalam, tidak hanya dari sisi kebijakan dan struktur organisasi, tetapi juga dalam hal kompetensi, profesionalisme, serta dinamika sosial dan politik yang mempengaruhi implementasinya. Sebagai bagian dari proses reformasi birokrasi, pengembangan JFAK harus dilihat sebagai upaya yang tidak hanya melibatkan perubahan administratif, tetapi juga transformasi budaya dan adaptasi individu dalam menjalankan peran baru mereka

1.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dipaparkan, Disertasi ini menetapkan rumusan masalah penelitian pada bagaimana pengembangan jabatan professional (Jabatan Fungsional) Analis Kebijakan pada perangkat daerah khususnya pada Pemerintah Kota Banjarmasin dalam mencapai pengembangan kompetensi dan profesionalisme, sekaligus sebagai *agent of change* sebagai respon atas perubahan dan tuntutan zaman sekaligus sebagai perwujudan reformasi birokrasi. Dari masalah khusus ini peneliti merumuskan masalah-masalah umum sebagai pemecahan dari masalah khusus. Maka perumusan masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengembangan Jabatan Fungsional Analis Kebijakan (JFAK) pada Pemerintah Kota Banjarmasin dalam konteks reformasi birokrasi?
2. Apa saja faktor-faktor yang terkait dengan difusi inovasi kebijakan penyetaraan jabatan di tingkat perangkat daerah Pemko Banjarmasin dan dampaknya terhadap pengembangan JFAK?
3. Bagaimana model pengembangan Jabatan Fungsional Analis Kebijakan (JFAK) di Pemerintah Kota Banjarmasin yang dapat diimplementasikan secara aplikatif untuk meningkatkan kinerja ASN dan pelayanan publik?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendalami pengembangan Jabatan Fungsional Analis Kebijakan (JFAK) dalam konteks reformasi birokrasi di Pemerintah Kota Banjarmasin. Dengan fokus pada aspek pengembangan profesionalisme dan kompetensi individu yang terlibat dalam jabatan fungsional tersebut. Selain itu, penelitian ini juga

menganalisis faktor-faktor yang terkait dengan difusi inovasi dalam kebijakan penyetaraan jabatan dan pengembangan JFAK. Lebih lanjut, penelitian ini merumuskan model pengembangan JFAK yang terbaik berdasarkan praktik-praktik yang telah terbukti efektif. Penelitian ini menawarkan rekomendasi model yang relevan dan aplikatif, serta dapat menjadi acuan dalam pengembangan struktur birokrasi perangkat daerah bagi pengembangan JFAK di Pemerintah Kota Banjarmasin dan pemerintah daerah lainnya, yang selaras dengan tujuan pembangunan yang lebih luas dan berkelanjutan.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian diharapkan memberikan manfaat dan berguna baik pada tataran teoritis maupun tataran praktis sehingga memberikan kontribusi teori yang bermanfaat bagi keilmuan. Di sisi yang lain penelitian ini memberikan solusi praktis untuk meningkatkan kualitas kinerja dan kompetensi para birokrat daerah, terkhusus Pejabat Fungsional Analisis Kebijakan sehingga memberi pengaruh dalam hal peningkatan efektivitas kinerja organisasi birokrasi yang berujung pada peningkatan kualitas layanan publik. Lebih jauh, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat mendorong keberhasilan pencapaian visi misi dan tujuan daerah yang telah digariskan dalam RPJPD dan RPJMD Kota Banjarmasin menuju kota yang maju dan sejahtera sehingga berdampak pada peningkatan taraf hidup masyarakat. Manfaat penelitian lebih lanjut diuraikan sebagai berikut.

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini dilakukan untuk berkontribusi dan memberi manfaat sebagai bahan rujukan, kajian dalam rumpun ilmu sosial dan ilmu politik dengan birokrasi daerah Pemko Banjarmasin sebagai subjek sekaligus objek penelitian, sehingga pada

akhirnya akan menambah karya-karya keilmuan politik, ilmu pemerintahan, administrasi publik, pengembangan organisasi dan manajemen SDM, dengan berhasil diselesaikannya kajian penelitian ini dalam bentuk laporan penelitian dan publikasi ilmiah yang diharapkan mampu mencetus teori-teori, maupun temuan-temuan baru dalam rumpun ilmu sosial dan ilmu politik.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis dalam bidang yang sama atau berkorelasi dengan kajian ini sehingga menjadi acuan bagi pihak-pihak yang berkepentingan untuk meneliti khususnya tentang pengembangan Jabatan Fungsional Analis Kebijakan (JFAK) pada perangkat daerah sebagai perwujudan dari pengembangan organisasi dan reformasi birokrasi. Di sisi lain, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan *insights* baru dalam memahami bagaimana peran dan identitas profesional pejabat fungsional dalam birokrasi yang telah mengalami penyetaraan jabatan, serta bagaimana mereka berkontribusi dalam pengembangan organisasi dan inovasi kebijakan di lingkungan pemerintah daerah. Ada beberapa manfaat secara umum dan khusus seperti:

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini merupakan kewajiban dan syarat dalam menyelesaikan pendidikan pada Program Doktor Ilmu Sosial Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro dalam rangka meraih gelar Doktor, sehingga dapat menambah ilmu, pengetahuan, wawasan dan keterampilan tentang bagaimana merancang suatu penelitian yang komprehensif. Penelitian diharapkan dapat menjawab persoalan sosial yang diangkat terkait kajian pengembangan Jabatan Fungsional Analis Kebijakan (JFAK) pada organisasi

perangkat daerah dalam perwujudan reformasi birokrasi dan pengembangan organisasi pemerintahan di lingkungan pemerintah daerah.

b. Bagi Praktisi dan Birokrat Daerah

Praktisi dan birokrat daerah dapat melaksanakan kebijakan dengan baik untuk merumuskan strategi pengembangan organisasi dan SDM yang tepat dalam merancang dan memaksimal peran dan kinerja aparatur daerah khususnya dalam merancang strategi pengembangan kompetensi profesional bagi jabatan fungsional, terutama JFAK, yang lebih efektif dan sesuai dengan tuntutan reformasi. Model Pengembangan Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan (JFAK) Berbasis Tanggung Jawab sebagai output dari penelitian ini dapat mendukung visi misi dan tujuan pembangunan daerah, memberikan dampak positif bagi peningkatan kinerja serta kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

c. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pemerintah pusat hingga pemerintah daerah agar memiliki kesatuan visi dan tujuan dalam penerapan kebijakan penyederhanaan birokrasi dan penyetaraan jabatan. Meningkatkan kompetensi dan profesionalisme Pejabat Fungsional Analisis Kebijakan dengan berbagai metode seperti Diklat, Bimtek, sertifikasi keahlian hingga penugasan pendidikan formal bagi aparatur yang tidak hanya untuk mengejar insentif daerah, namun ditujukan untuk pemberian layanan publik yang lebih baik. Ke depannya dengan kajian serta model pengembangan Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan (JFAK) Berbasis Tanggung Jawab ini diharapkan mampu membentuk iklim organisasi yang kondusif untuk membentuk karakter unggul, budaya dan pola kerja yang lebih profesional, kolaboratif namun responsif atas kebutuhan masyarakat serta

adaptif menghadapi perubahan global dengan tetap berpegang teguh pada rasa kesatuan dan kebangsaan yang kokoh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Bagi Masyarakat

Masyarakat sebagai *user* atau penerima layanan dari pemerintah daerah harus mendapatkan keuntungan terbesar dari hasil penelitian ini. Karena tujuan akhir dari penelitian ini adalah kepuasan publik atas layanan aparatur daerah. Dengan layanan paripurna yang bisa didapatkan masyarakat dari aparatur daerah sebagai hasil dari kajian kebijakan yang tajam dan menyentuh kebutuhan dasar masyarakat, diharapkan mampu meningkatkan produktifitas, keberdayaan dan partisipasi yang tinggi dari masyarakat dalam program-program pembangunan untuk kesejahteraan bersama.