



Foto: freepik.com

REPOSISI JABATAN FUNGSIONAL DALAM STRUKTUR ORGANISASI DAN TATA KERJA

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Oleh: Hamdi Irza, S.T., M.T.

Merujuk kepada sejarahnya, peraturan perundangan pertama yang mengatur regulasi kepegawaian secara komprehensif adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Undang-undang ini dibentuk dengan pertimbangan untuk menjamin kedudukan hukum pegawai negeri dan dapat dijadikan dasar penyusunan aparatur negara yang berdaya guna sebagai alat revolusi nasional.

LATAR BELAKANG

Dalam aturan penyempurnaannya melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, disebutkan bahwa pembentukan UU ini didasarkan pada usaha mencapai tujuan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkeeseimbangan material dan spiritual, diperlukan adanya pegawai negeri sebagai warga negara, unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, negara, dan pemerintah, serta yang bersatu padu, bermental

baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Perubahan kondisi sistem pemerintahan Indonesia pascakrisis ekonomi akhir dekade 1990-an berdampak pada perubahan aturan kepegawaian melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Undang-undang ini dibentuk atas dasar diperlukannya pegawai negeri yang berkemampuan melaksanakan tugas secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan,

serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Hal ini senada dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menekankan pada aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik KKN. Namun tidak hanya itu, undang-undang ini juga menekankan pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara berdasarkan pada kompetensi dan kualifikasi jabatan dan penekanan pada profesionalitas aparatur yang berkewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya serta wajib mempertanggungjawabkan kerjanya.

Semangat untuk menciptakan ASN yang profesional sebenarnya telah dimulai pada tahun 1994 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil (PNS). Peraturan ini muncul didasarkan pada pertimbangan untuk pengembangan profesionalisme dan pembinaan karier PNS serta peningkatan mutu pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Profesionalitas ini ditandai dengan jabatan fungsional PNS, yaitu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri.

Ketentuan lebih lanjut tentang jabatan fungsional diikuti dengan lahirnya Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun

Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil. Pada tahun 1999 terdapat 25 rumpun Jabatan Fungsional (JF). Pada saat peraturan ini dikeluarkan, hanya terdapat 9 jenis JF. Jumlah ini meningkat menjadi 96 jenis JF pada tahun 2007. Dalam perkembangannya hingga tahun 2019 lalu, terdapat 200 JF yang terbagi kedalam 25 rumpun JF.

PERMASALAHAN DAN TUJUAN

Dalam perkembangannya, JF sebagai profesi bagi PNS tidak serta merta membuat level profesionalitas perangkat daerah meningkat. Berbagai persoalan mewarnai perkembangan JF yang seyogyanya menjadi landasan bagi PNS untuk berkariir. Mengutip dari tulisan Danny Bastian dalam Majalah Simpul Perencana Volume 8, Juli 2007, di satu sisi JF telah membawa angin segar bagi sebagian PNS untuk berkariir (melalui JF), tetapi, di sisi lain dalam implementasinya, ternyata masih banyak ditemui permasalahan yang dapat menghambat tercapainya maksud dan tujuan dilaksanakannya JF.

Permasalahan-permasalahan yang menonjol dalam pelaksanaan JF selama ini antara lain belum dipahaminya secara benar peraturan-peraturan JF, masih adanya pendapat-pendapat "minor" terhadap JF, rasa "minder" yang dialami oleh pejabat fungsional dan mekanisme serta hubungan kerja antara antara pejabat struktural dan pejabat fungsional. Masalah penting lainnya yang dihadapi dan dirasakan oleh sebagian besar JF adalah masih kurangnya komitmen pimpinan dan sedikitnya alokasi biaya untuk mendukung kegiatan para pejabat fungsional.

Untuk mewujudkan ASN yang profesional dan berintegritas, masih dibutuhkan waktu yang panjang. Berbagai persoalan lain menyangkut ASN saling berkaitan dan kompleks. Persoalan tersebut terutama terkait dengan manajemen pengelolaan sumber daya manusia (SDM) aparatur yang masih menggunakan pola tradisional, yaitu pola manajemen personalia, bukan pada pengelolaan sumber daya manusia yang menggunakan prinsip-prinsip meritokrasi.

Kita juga dihadapkan pada persoalan kuantitas, kualitas, dan distribusi ASN. Buruknya pengelolaan SDM aparatur ini terjadi pada semua level pemerintahan baik pada level nasional maupun daerah. Pun demikian halnya dalam institusi Bappeda sebagai perangkat daerah yang memegang kunci pencapaian visi pembangunan melalui perencanaan pembangunan. Beban kerja yang besar bagi Bappeda tidak sejalan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja SDM yang ada, serta proses penjenjangan karier yang kurang baik ditambah dengan fenomena mutasi pegawai yang acapkali mengganggu kinerja perangkat daerah.

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini mencoba untuk mengelaborasi alternatif bentuk struktur organisasi Bappeda dalam rangka reposisi JF. Hal ini sejalan dengan arahan presiden untuk penyederhanaan birokrasi yang lebih mengedepankan JF yang lebih profesional dan kaya fungsi.

PEMBAHASAN ATAU ANALISIS

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan yang melaksanakan tugas mengoordinasikan penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dituntut untuk dapat menyusun perencanaan pembangunan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Proses penyelenggaraan tersebut harus dilaksanakan berdasarkan prinsip efektif dan efisien dalam rangka perwujudan profesionalitas kerja. Hal ini sejalan dengan sejarah awal pembentukan Bappeda melalui Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 1980 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yang menyebutkan bahwa untuk meningkatkan keserasian pembangunan di daerah diperlukan perencanaan yang menyeluruh, terarah, dan terpadu.

Bappeda merupakan lembaga teknis daerah di bidang penelitian dan perencanaan pembangunan daerah yang dipimpin oleh seorang kepala badan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Peraturan ini kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 185 Tahun 1980 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yang menyebutkan bahwa struktur organisasi Bappeda terdiri atas ketua, wakil ketua, sekretariat, dan lima bidang, yaitu bidang penelitian, bidang ekonomi, bidang sosial budaya, bidang fisik dan prasarana, serta bidang statistik dan laporan; tiap-tiap bidang terdiri atas

maksimal empat seksi. Dalam kaitannya dengan profesionalitas ASN, pada awal pembentukannya dalam struktur organisasi, Bappeda belum mengenal adanya JF. Aturan hukum mengenai JF baru lahir pada tahun 1994 melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 1994. Peraturan mengenai keberadaan JF pada organisasi perangkat daerah baru diatur dalam PP Nomor 84 Tahun 2000, tetapi tidak secara eksplisit menjelaskan kedudukannya dalam struktur organisasi dan tata kerja perangkat daerah. PP ini juga merevisi struktur organisasi Bappeda berdasarkan Kepmendagri Nomor 185 Tahun 1980 yang menyebutkan bahwa Bappeda merupakan lembaga teknis daerah berbentuk badan yang terdiri atas sekretariat dan bidang, sekretariat terdiri dari sub bagian, dan bidang terdiri dari sub bidang. Dalam aturan penyempurnaannya lewat PP Nomor 8 Tahun 2003, posisi JF pada badan atau lembaga teknis daerah terletak pada unit pelaksana teknis daerah. Namun, aturan ini tidak menjelaskan secara rinci posisi JF secara umum dan mekanisme kerjanya di dalam struktur organisasi.




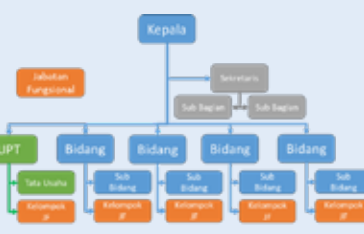

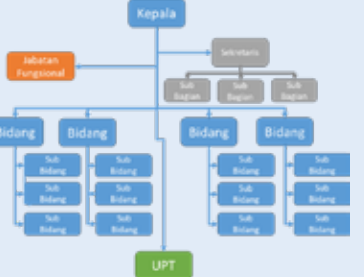
Merujuk pada PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, badan terdiri atas 1 sekretariat dan paling banyak 4 bidang, sekretariat terdiri atas 3 subbagian, dan tiap-tiap bidang terdiri atas 2 subbidang atau kelompok jabatan fungsional. PP ini seakan membawa angin segar bagi eksistensi JF yang menjadi bagian penting dalam struktur organisasi badan. Namun pada praktiknya, tidak banyak perubahan secara mendasar dalam struktur organisasi dan tata kerja di daerah.

Aturan terkini pun pada PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah menjelaskan bahwa struktur organisasi Bappeda provinsi untuk tipe A terdiri atas 1 sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang, sekretariat terdiri atas 3 subbagian, dan bidang terdiri atas paling banyak 3 subbidang. Posisi JF dijelaskan pada pasal 96 dan 97 yang menyebutkan bahwa pada perangkat daerah terdapat jabatan pelaksana dan jabatan fungsional yang ditentukan berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja. Perangkat daerah yang pelaksanaan tugas dan fungsinya telah dapat dilaksanakan oleh kelompok jabatan fungsional, menghapus unit organisasi yang tugas dan fungsinya telah digantikan secara penuh oleh kelompok jabatan fungsional. Namun, dalam aturan turunannya melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 5 Tahun 2017 posisi JF justru tidak terlihat sama sekali dalam pedoman nomenklatur badan daerah.

Beberapa uraian mengenai perkembangan posisi JF dalam perubahan dasar hukum yang mengatur organisasi perangkat daerah dan kaitannya dengan keberadaan JF menunjukkan bahwa belum ada fondasi yang mengakar kuat sebagai titik tolak transformasi jabatan struktural ke fungsional. Semangat menuju birokrasi yang profesional sebagaimana arahan presiden tentunya harus diejawantahkan dalam aturan hukum yang menjadi dasar dalam pengambilan kebijakan ke depannya.

Di samping itu, sebagian besar PNS yang berprofesi sebagai JF di daerah cenderung merupakan mantan pejabat struktural.

Tabel 1. Posisi JF dalam Perkembangan Dasar Hukum Organisasi Perangkat Daerah dan JF

Dasar Hukum	Struktur Organisasi Bappeda	Posisi JF
Kepmendagri Nomor 185 Tahun 1980		Belum ada aturan khusus mengenai jabatan fungsional
PP Nomor 84 Tahun 2000		<p>Pasal 21 Di lingkungan pemerintah daerah dapat ditempatkan pegawai negeri sipil dalam jabatan fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</p>
PP Nomor 8 Tahun 2003		<p>Pasal 15 (5) UPT terdiri atas satu Subbagian Tata Usaha dan kelompok JF.</p> <p>Pasal 22 Di lingkungan pemerintah daerah dapat ditetapkan jabatan fungsional tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</p>
PP Nomor 41 Tahun 2007		<p>Pasal 26 (2) Badan terdiri dari 1 sekretariat dan paling banyak 4 bidang, sekretariat terdiri atas 3 subbagian, dan masing-masing bidang terdiri dari 2 subbidang atau kelompok JF.</p> <p>(4) Unit pelaksana teknis pada badan terdiri dari 1 subbagian tata usaha dan kelompok JF</p> <p>Pasal 49 Di lingkungan pemerintah daerah ditetapkan JF sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p>
PP Nomor 18 Tahun 2006		<p>Pasal 96 (1) Pada perangkat daerah terdapat jabatan pelaksana dan jabatan fungsional.</p> <p>(2) Jumlah dan jenis jabatan pelaksana dan JF ditentukan berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja.</p> <p>Pasal 97 (1) Perangkat daerah yang pelaksanaan tugas dan fungsinya telah dapat dilaksanakan oleh kelompok jabatan fungsional, menghapus unit organisasi yang tugas dan fungsinya telah <i>digantikan secara penuh oleh</i> kelompok JF.</p>
Perda Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK)		<ul style="list-style-type: none"> Perda SOTK tidak memiliki uraian rinci mengenai posisi JF dan hubungan antara JF dengan JPT, JA, dan JP. Perda SOTK tidak merinci tugas dan fungsi JF dalam struktur organisasi badan.

Ketiadaan pola karier dan strategi pengembangan sumber daya manusia di masing-masing instansi Bappeda memperkeruh kerapuhan fondasi keberadaan JF. Di sisi lain, JF cenderung menjadi pelarian bagi sebagian pejabat struktural yang mengalami kejenuhan dalam bekerja. Padahal seharusnya pola pikir "dari struktural menjadi fungsional" dibalik menjadi "dari fungsional menjadi struktural".

SARAN DAN MASUKAN

Berdasarkan uraian di atas penulis merekomendasikan beberapa hal sebagai berikut.

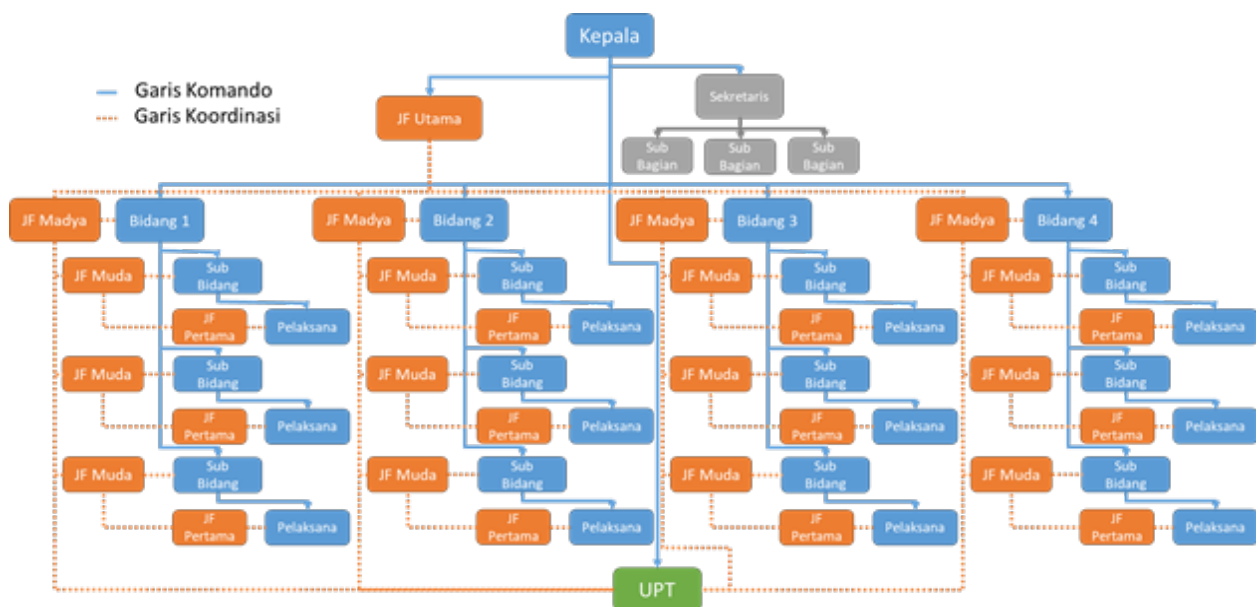
1. Harus ada pemahaman bahwa jabatan fungsional merupakan profesi yang seharusnya menjadi peta jalan karier bagi semua calon PNS. Mereka yang sudah

melewati proses pengembangan karier di jabatan fungsional-lah yang nanti seyogyanya menduduki jabatan struktural baik jabatan pengawas (JP), jabatan administrator (JA), maupun jabatan pimpinan tinggi (JPT).

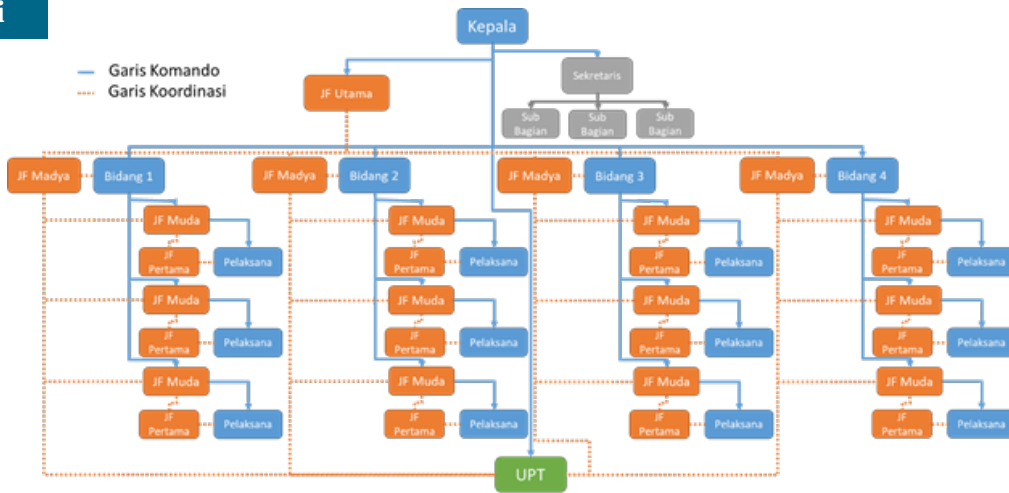
2. Pola pemahaman tersebut harus didukung oleh dasar hukum yang jelas yang menempatkan posisi JF dalam struktur organisasi Bappeda, baik dari undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, maupun peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Hal ini juga harus disertai uraian tugas dan fungsi yang jelas bagi JF.
3. Aturan hukum yang ada terutama untuk Perda dan Perkada yang

mengatur struktur organisasi dan tata kerja Bappeda seyogyanya mendukung proses komando dan koordinatif antara JPT, JA, JP, dan JF.

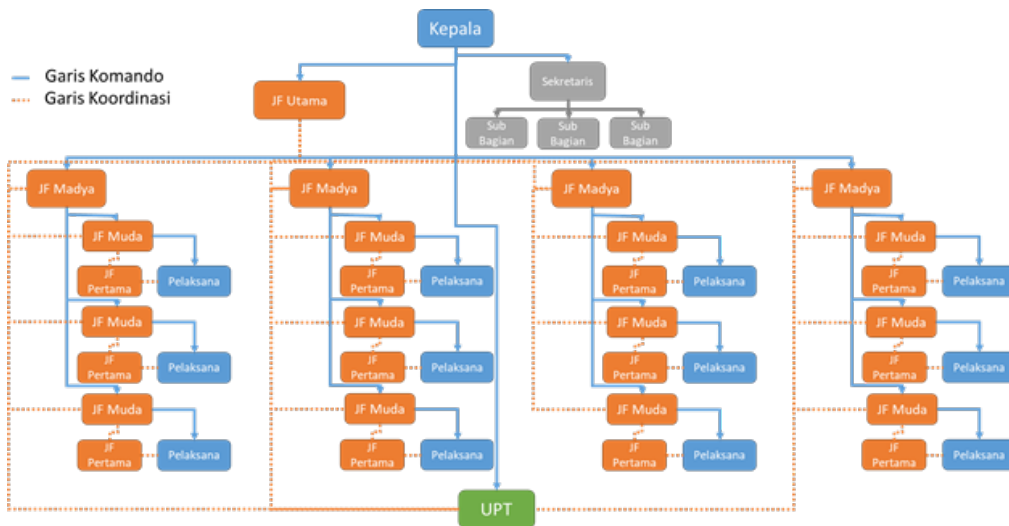
4. Beberapa bentuk alternatif struktur organisasi Bappeda dapat berupa
 - a. penempatan JF pada subbidang dan bidang yang berkesesuaian dengan kualifikasi dan minat (*short term plan*)
 - b. mereduksi struktur organisasi pada level jabatan pengawas (*medium term plan*)
 - c. mereduksi struktur organisasi pada level jabatan pengawas dan administrator/*fully professional (long term plan)*



Gambar 1. Penempatan JF pada Subbidang dan Bidang yang Berkesesuaian Dengan Kualifikasi dan Minat (*Short Term Plan*)



Gambar 2. Mereduksi Struktur Organisasi pada Level Jabatan Pengawas (Medium Term Plan)



Gambar 3. Mereduksi Struktur Organisasi pada Level Jabatan Pengawas dan Administrator/Fully Professional (Long Term Plan)

REFERENSI

Bastian, Danny. 2007. Reorganisasi Bappeda, Perkuat Peran JFP. Simpul Volume 8, Tahun 4, Juli 2007. Jakarta: Pusbindiklatren.

Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1980 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 185 Tahun 1980 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang Melaksanakan Fungsi Penunjang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan

PROFIL PENULIS

Hamdi Irza, S.T., M.T. bekerja di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Sumatera Barat
 Pos-el: hamdi.irza@outlook.com