

Analisis Masalah Dalam Penetapan Formasi Kebutuhan Analisis Kebijakan Jenjang Ahli Utama di Kementerian Agama dan Lembaga Administrasi Negara

Porman Lumban Gaol, Budi Fernando Tumanggor, Asropi, Risky C. Ramadhani
Politeknik STIA LAN Jakarta

gaolporman@gmail.com, risky@aseanyouth.net

Abstract

This study presents a comprehensive analysis of the dynamics, structural obstacles, and administrative challenges in the process of determining the formation of Functional Policy Analyst (JFAK) positions at the Senior Expert level within the Ministry of Religious Affairs and the State Administration Agency (LAN). Amidst the demands for bureaucratic adaptation to the era of Volatility, Uncertainty, Complexity, and Ambiguity (VUCA), the existence of Senior Policy Analysts has become a vital instrument in the formulation of quality public policy. However, the reality on the ground shows a wide gap between the ideal regulatory design and operational implementation. Through a qualitative approach using case study methods and Miles and Huberman's interactive analysis technique, this study reveals that the mechanism for determining the formation is hampered by the unpreparedness of the competency data infrastructure, weak cross-sectoral coordination between supervisory and user agencies, and the absence of long-term human resource (HR) planning based on meritocracy. Specific findings show disparities in the distribution of Policy Analysts in the Ministry of Religious Affairs, who are concentrated in certain regions and experience career stagnation due to a lack of competency tests, as well as a real-time data crisis in the LAN that hinders the validation of national needs. This study recommends the need to reengineer the formation determination business process through digital data integration, strengthening inter-agency collaboration, and implementing strict selection transparency to ensure the availability of competent policy talent.

Keywords: Position Formation; Civil Service Management; Bureaucratic Reform.

Abstrak

Penelitian ini menyajikan analisis komprehensif mengenai dinamika, hambatan struktural, dan tantangan administratif dalam proses penetapan formasi kebutuhan Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan (JFAK) jenjang Ahli Utama di lingkungan Kementerian Agama dan Lembaga Administrasi Negara (LAN). Di tengah tuntutan adaptasi birokrasi menghadapi era *Volatility, Uncertainty, Complexity, dan Ambiguity* (VUCA), keberadaan Analisis Kebijakan Ahli Utama menjadi instrumen vital dalam formulasi kebijakan publik yang berkualitas. Namun, realitas di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan yang lebar antara desain regulasi ideal dengan implementasi operasional. Melalui pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus dan teknik analisis interaktif Miles dan Huberman, penelitian ini mengungkap bahwa mekanisme penetapan formasi terhambat oleh ketidaksiapan infrastruktur data kompetensi, lemahnya koordinasi lintas sektoral antara instansi pembina dan pengguna, serta ketiadaan perencanaan sumber daya manusia (SDM) jangka panjang yang berbasis meritokrasi. Temuan spesifik menunjukkan disparitas distribusi Analisis Kebijakan di Kementerian Agama yang terkonsentrasi di wilayah tertentu dan mengalami stagnasi karir akibat minimnya uji kompetensi, serta krisis data real-time di LAN yang menghambat validasi kebutuhan nasional. Studi ini merekomendasikan perlunya rekayasa ulang proses bisnis penetapan formasi melalui integrasi data digital, penguatan kolaborasi antar-lembaga, dan penerapan transparansi seleksi yang ketat guna menjamin ketersediaan talenta kebijakan yang kompeten.

Kata Kunci: Formasi Jabatan; Manajemen ASN, Reformasi Birokrasi.

PENDAHULUAN

Transformasi birokrasi di Indonesia pasca pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang kini diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 telah menandai pergeseran paradigma fundamental dari birokrasi yang berorientasi pada struktur menuju birokrasi berbasis fungsi dan kompetensi. Reformasi ini merupakan bagian dari agenda besar perubahan tata kelola pemerintahan menuju birokrasi yang profesional, berintegritas, dan adaptif terhadap dinamika lingkungan global (Dwiyanto, 2015). Pergeseran dari sistem hierarkis yang kaku ke arah sistem berbasis merit dan keahlian dimaksudkan untuk membangun birokrasi yang lincah (*agile governance*) dan berorientasi hasil (*result-based governance*), sesuai dengan tuntutan lingkungan strategis yang sarat dengan ketidakpastian, kompleksitas, dan ambiguitas sebagaimana tergambar dalam fenomena VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*) (Kusumasari, 2022).

Dalam ekosistem administrasi publik modern, pemerintah tidak lagi diposisikan semata sebagai pelaksana kebijakan, melainkan sebagai *policy entrepreneur* yang mampu merespons perubahan sosial dengan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*). Untuk mewujudkan hal tersebut, Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan (JFAK) memainkan peran sentral, terutama pada jenjang Ahli Utama, yang memiliki tanggung jawab strategis dalam memberikan rekomendasi kebijakan tingkat tinggi kepada pengambil keputusan (LAN RI, 2021). Posisi ini tidak hanya menuntut keahlian teknokratis dalam analisis kebijakan, tetapi juga kemampuan untuk memproyeksikan implikasi kebijakan jangka panjang dan menavigasi kompleksitas politik birokrasi (Sulistyo et al., 2021).

Namun, urgensi keberadaan jabatan ini seringkali berbenturan dengan realitas tata kelola sumber daya manusia aparatur yang belum sepenuhnya siap mendukung ekosistem fungsional yang profesional. Penelitian Chairah et al. (2020) menunjukkan bahwa implementasi *sistem merit* dalam ASN masih menghadapi kendala mendasar, seperti lemahnya perencanaan karier berbasis kompetensi dan terbatasnya mekanisme evaluasi kinerja yang objektif. Akibatnya, birokrasi masih cenderung mempertahankan pola rekrutmen dan pengisian jabatan yang administratif, bukan strategis.

Fokus dan lokus penelitian ini menyoroti permasalahan yang kompleks dan berlapis dalam penetapan formasi kebutuhan Analisis Kebijakan jenjang Ahli Utama, dengan fokus pada dua institusi kunci yaitu Kementerian Agama sebagai instansi pengguna, dan Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai instansi pembina jabatan fungsional. Permasalahan yang teridentifikasi bersifat multidimensional, meliputi aspek regulasi, kelembagaan, dan sumber daya manusia (Rakhmawanto, 2016 & Sefullah, 2020).

Pertama, terdapat ketidaksesuaian antara kerangka regulasi dan kebutuhan organisasi di lapangan. Meskipun LAN telah menerbitkan berbagai instrumen hukum penting seperti *Peraturan Nomor 14 Tahun 2019 tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia Analisis Kebijakan* dan *Peraturan Nomor 6 Tahun 2021 tentang Jabatan dan Kelas Jabatan*, penerapannya di tingkat operasional seringkali tidak efektif akibat prosedur administratif yang berbelit dan lambat. Kondisi ini diperparah oleh ketiadaan data terintegrasi mengenai jumlah dan kompetensi Analisis Kebijakan aktif, yang menghambat penyusunan proyeksi kebutuhan secara akurat (LAN RI, 2022). Tanpa *data governance* yang solid, proses perencanaan SDM menjadi spekulatif dan tidak berbasis bukti empiris (Dwiyanto, 2022).

Kedua, mekanisme birokrasi dalam penetapan formasi sering kali tidak sinkron dengan dinamika kebutuhan organisasi yang berubah cepat. Studi Kurniawati dan Bratakusumah (2022) menunjukkan bahwa keterlambatan persetujuan formasi jabatan fungsional di berbagai kementerian disebabkan oleh *time lag* dalam koordinasi antarinstansi, khususnya antara LAN sebagai pembina, Kementerian PAN-RB sebagai pemutus formasi, dan instansi pengguna sebagai pengusul. Fenomena ini juga terjadi di Kementerian Agama, di mana jeda antara munculnya kebutuhan jabatan dan penetapan formasi sering kali mencapai lebih dari satu tahun anggaran. Ketidaksinkronan ini membuat peran Analisis Kebijakan tidak dapat dioptimalkan pada momen strategis pengambilan kebijakan publik (Irawati & Mancner, 2018).

Ketiga, permasalahan yang paling mendasar adalah perencanaan sumber daya manusia yang belum terintegrasi dengan perencanaan kebijakan organisasi. Proses perencanaan kebutuhan Analisis Kebijakan belum berbasis *human capital forecasting* dan *competency mapping*. Tanpa proyeksi jangka panjang yang jelas, sulit bagi instansi pemerintah untuk menyiapkan *talent pool* bagi jenjang Ahli Utama (Taufiq, 2020). Akibatnya, pengembangan kompetensi sering kali bersifat reaktif dan insidental, bukan strategis. Dalam jangka panjang, ketidakseimbangan antara *supply* (ketersediaan pegawai kompeten) dan *demand* (kebutuhan organisasi) akan terus terjadi, yang pada akhirnya berdampak pada rendahnya kualitas kebijakan publik (Sulistyo et al., 2021).

Dengan demikian, penelitian ini hadir untuk mengurai akar permasalahan administratif, regulatif, dan struktural dalam mekanisme penetapan formasi kebutuhan Analisis Kebijakan jenjang Ahli Utama. Kajian ini berupaya memberikan rekomendasi strategis berbasis data dan meritokrasi agar proses penetapan formasi menjadi lebih transparan, efisien, dan akuntabel. Urgensi penelitian ini terletak pada kontribusinya terhadap peningkatan kualitas tata kelola birokrasi berbasis kompetensi, sehingga posisi strategis seperti Analisis Kebijakan Ahli Utama dapat benar-benar diisi oleh SDM yang unggul dan berintegritas untuk menghasilkan kebijakan publik yang inovatif dan berkelanjutan bagi Indonesia (Chairah et al., 2020; LAN RI, 2022; Rakhmawanto, 2016).

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Dasar Jabatan Fungsional

Dalam arsitektur manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, jabatan ASN diklasifikasikan menjadi 2 kelompok utama: Jabatan Manajerial dan Non Manajerial. Definisi Jabatan Fungsional (JF) dipertegas dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 2020 sebagai sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu.

Pejabat Fungsional adalah pegawai ASN yang menduduki jabatan fungsional pada instansi pemerintah dan menjalankan tugasnya secara mandiri namun tetap dalam kerangka kerja organisasi. Secara taksonomi, jabatan fungsional dibagi menjadi dua kategori besar berdasarkan basis kompetensinya:

1. Jabatan Fungsional Keahlian: Merupakan kedudukan yang menunjukkan tugas yang dilandasi oleh pengetahuan, metodologi, dan teknik analisis yang didasarkan atas disiplin ilmu yang bersangkutan dan/atau berdasarkan sertifikasi yang setara dengan keahlian. Jenjang karir dalam kategori ini disusun secara hierarkis mulai dari Ahli Pertama, Ahli Muda, Ahli Madya, hingga jenjang tertinggi yaitu Ahli

Utama. Jenjang Ahli Utama menuntut pemegang jabatannya untuk memiliki kompetensi strategis dan kemampuan sintesis kebijakan yang kompleks.

2. Jabatan Fungsional Keterampilan: Merupakan kedudukan yang menunjukkan tugas yang mempergunakan prosedur dan teknik kerja tertentu serta dilandasi kewenangan penanganan berdasarkan sertifikasi yang ditentukan. Jenjang karir dalam kategori ini meliputi Pemula, Terampil, Mahir, dan Penyelia

Kebijakan Penyesuaian Jabatan

Salah satu instrumen kebijakan transisional yang penting dalam pengelolaan jabatan fungsional adalah mekanisme penyesuaian atau yang dikenal dengan istilah *inpassing*. Kebijakan ini merupakan program strategis pemerintah pusat yang dipayungi oleh Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi PermenPANRB Nomor 26 Tahun 2016, yang kemudian diperbaharui dengan Nomor 42 Tahun 2018.

Tujuan utama dari kebijakan *inpassing* adalah untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk mengembangkan karir, meningkatkan profesionalisme, dan memenuhi kebutuhan organisasi akan jabatan fungsional tertentu. Program ini juga selaras dengan Pasal 74 PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS yang mengatur bahwa pengangkatan PNS ke dalam jabatan fungsional dapat dilakukan melalui pengangkatan pertama, perpindahan dari jabatan lain, atau melalui penyesuaian/*inpassing*. Sebagaimana dikemukakan oleh Yudi (2019), pelaksanaan *inpassing* tidak hanya berfungsi sebagai sarana pengembangan karir individu, tetapi juga sebagai pilar pendukung untuk mewujudkan pelayanan publik yang prima dan berkelanjutan. Seorang PNS dalam jabatan fungsional diharapkan mampu melaksanakan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya secara mandiri berdasarkan keahlian, yang pada gilirannya akan memotivasi peningkatan profesionalisme dan kualitas output pekerjaan

Implementasi Sistem Merit dalam Manajemen ASN

Sistem merit merupakan prinsip dasar dalam pengelolaan ASN yang mendasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar, tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Chairah et al. (2020) dalam penelitiannya mengenai implementasi sistem merit menegaskan bahwa keberhasilan sistem ini sangat bergantung pada kesadaran dan tanggung jawab seluruh pemangku kepentingan, serta pengawasan yang ketat dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Dalam konteks Analisis Kebijakan, implementasi sistem merit menghadapi tantangan tersendiri. Kurniawati dan Bratakusumah (2022) menyoroti pentingnya langkah konkret dalam pembagian kerja yang proporsional bagi para pelaksana kebijakan. Mereka merekomendasikan perlunya penghitungan ulang analisis beban kerja (ABK) dan kebutuhan SDM di tingkat unit utama secara berkala melalui kegiatan konsinyering. Hal ini krusial untuk memastikan bahwa formasi yang ditetapkan benar-benar mencerminkan kebutuhan riil organisasi, bukan sekadar keinginan subjektif. Sefullah et al. (2020) menambahkan bahwa transparansi dan komunikasi kebijakan menjadi kunci dalam implementasi sistem merit. Informasi mengenai standar kompetensi dan jalur karir harus disosialisasikan secara masif agar promosi jabatan dapat berlangsung secara transparan dan akuntabel.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan *pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus komparatif (comparative case study)* karena dianggap paling tepat untuk mengeksplorasi fenomena kebijakan yang kompleks, dinamis, dan terikat pada konteks organisasi birokrasi. Pendekatan ini memungkinkan peneliti memahami secara mendalam proses penetapan formasi jabatan fungsional Analisis Kebijakan Ahli Utama di dua institusi utama, yaitu Kementerian Agama (Kemenag) sebagai instansi pengguna (*user agency*) dan Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai instansi pembina (*regulatory agency*). Fokus penelitian diarahkan pada tiga aspek penting: proses penetapan formasi kebutuhan Analisis Kebijakan, analisis komparatif perspektif para pemangku kepentingan di kedua instansi, serta pengembangan model analisis formasi kebutuhan berbasis data dan kompetensi. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui triangulasi sumber dan metode, mencakup wawancara mendalam dengan pejabat fungsional dan struktural, studi dokumentasi terhadap regulasi serta dokumen teknis seperti *Analisis Jabatan (Anjab)* dan *Analisis Beban Kerja (ABK)*, serta observasi lapangan untuk menangkap dinamika empiris pengelolaan jabatan fungsional. Pendekatan triangulasi ini diterapkan untuk menjamin validitas, reliabilitas, dan objektivitas hasil penelitian (Creswell & Poth, 2018; Denzin & Lincoln, 2018).

Analisis data dilakukan menggunakan model analisis interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2014) yang terdiri atas empat tahap utama yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Keempat tahap ini dilakukan secara siklikal dan berulang, bukan linear, agar peneliti dapat terus meninjau ulang temuan dan memperkuat interpretasi data. Dalam tahap reduksi data, informasi dari wawancara dan dokumen diseleksi dan dikategorikan sesuai dengan tema-tema utama penelitian. Selanjutnya, penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi deskriptif dan matriks yang memudahkan identifikasi pola serta hubungan antarvariabel. Penarikan kesimpulan dilakukan melalui proses verifikasi berulang dengan cara membandingkan data antar-sumber dan melakukan diskusi tim peneliti untuk menguji konsistensi makna temuan. Melalui proses ini, hasil penelitian diharapkan memiliki validitas internal yang tinggi dan mampu menggambarkan realitas empiris secara akurat (Miles et al., 2014; Yin, 2018; Merriam & Tisdell, 2016).

HASIL PENELITIAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dinamika pengelolaan Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan (JFAK) di lingkungan Kementerian Agama (Kemenag) dan Lembaga Administrasi Negara (LAN) memperlihatkan berbagai persoalan sistemik yang kompleks, mulai dari ketimpangan distribusi pegawai, stagnasi karir, hingga lemahnya basis data perencanaan formasi jabatan. Pada Kemenag, ditemukan adanya anomali distribusi dan disparitas demografi yang signifikan. Dari total pegawai yang berstatus Analisis Kebijakan, hanya sekitar 11 orang yang menduduki jabatan tersebut melalui mekanisme *inpassing* murni, dengan konsentrasi terbesar justru berada di wilayah Kantor Wilayah Kalimantan Selatan, bukan di pusat pemerintahan atau daerah dengan basis populasi besar seperti Jawa. Pola distribusi yang tidak merata ini mengindikasikan bahwa program penyetaraan jabatan belum diimplementasikan secara proporsional di seluruh satuan kerja. Ketidakseimbangan tersebut menyebabkan kesulitan dalam proses monitoring, supervisi, dan evaluasi kinerja, karena para Analisis Kebijakan tersebar secara sporadis di berbagai unit tanpa wadah struktural yang menaungi secara formal. Dalam situasi ini, muncul

inisiatif adaptif berupa jejaring komunikasi informal melalui media daring sebagai ruang berbagi praktik cerdas (*best practices*), bertukar informasi regulasi, dan saling memberi dukungan dalam pencapaian angka kredit. Upaya berjejaring dengan Asosiasi Analis Kebijakan Indonesia (AAKI) juga menjadi langkah strategis untuk memperoleh legitimasi profesional serta memperkuat kapasitas dalam penyusunan *policy brief* dan analisis kebijakan sektoral.

Kendati demikian, persoalan tidak berhenti pada dimensi struktural dan distribusi pegawai. Penelitian ini juga menemukan adanya stagnasi karir dan hambatan kompetensi yang cukup serius di kalangan Analis Kebijakan Kemenag. Hanya sekitar 30 persen dari total Analis Kebijakan yang berhasil naik jenjang ke posisi fungsional lebih tinggi, sementara sebagian besar lainnya stagnan atau bahkan memilih kembali ke jalur administratif. Faktor penyebabnya bersifat ganda: di satu sisi, minimnya dukungan pembina terutama dari LAN menjadi kendala utama karena uji kompetensi yang merupakan prasyarat kenaikan jabatan masih terbatas dari sisi kuota dan frekuensi pelaksanaan. Di sisi lain, kendala internal Kemenag, seperti keterbatasan anggaran dan absennya alokasi khusus (*earmarked fund*) untuk pengembangan kapasitas fungsional, menyebabkan pelatihan teknis dan substantif jarang dilakukan. Program pelatihan yang ada cenderung bersifat umum dan tidak menyentuh substansi analisis kebijakan tingkat lanjut. Di samping itu, proses rekrutmen internal dinilai masih administratif dan belum berbasis merit, sehingga kualitas sumber daya manusia yang mengisi jabatan ini sangat bervariasi.

Kondisi tersebut semakin diperparah oleh fenomena ledakan kuantitas formasi yang tidak seimbang dengan kualitas pegawai yang tersedia. Kebijakan penyederhanaan birokrasi yang diberlakukan pemerintah telah mengakibatkan lonjakan jumlah pegawai fungsional secara signifikan. Berdasarkan data yang diperoleh, jumlah pegawai yang dialihkan ke jabatan Analis Kebijakan di Kemenag meningkat hingga mencapai sekitar 500 orang. Sebagai langkah korektif, Biro Perencanaan Kemenag menyusun ulang *Analisis Jabatan (Anjab)* dan *Analisis Beban Kerja (ABK)* yang diajukan kepada Kementerian PAN-RB. Hasilnya, pada Agustus 2024, Kemenpan RB menetapkan 931 formasi Analis Kebijakan di lingkungan Kemenag, mencakup berbagai jenjang. Meskipun menjadi capaian penting, penetapan ini sekaligus menimbulkan tantangan baru: bagaimana memastikan pengisian formasi dilakukan oleh pegawai yang memiliki kompetensi sesuai standar jabatan. Lonjakan kuantitas tanpa dukungan kualitas justru berpotensi menghasilkan beban struktural baru bagi organisasi.

Dari sisi budaya birokrasi, ditemukan adanya *cultural mismatch* antara tuntutan profesionalisme jabatan fungsional dengan budaya kerja birokrasi daerah yang masih sangat struktural dan hierarkis. Di banyak satuan kerja, terutama di level kabupaten dan kota, Analis Kebijakan seringkali tidak berperan sebagai perancang atau pengkaji kebijakan, melainkan hanya sebagai pelaksana instruksi pimpinan. Produk kerja utama berupa *policy brief* atau kajian analitis tidak dianggap penting, karena kultur organisasi masih lebih menghargai laporan verbal, hasil kegiatan fisik, dan kepatuhan administratif dibandingkan inovasi kebijakan. Hal ini menciptakan dilema profesional di mana banyak Analis Kebijakan kehilangan motivasi untuk memproduksi karya analitis karena minimnya apresiasi dan permintaan dari pimpinan. Budaya kerja seperti ini menjadi penghambat signifikan terhadap transformasi birokrasi menuju organisasi pembelajaran (*learning organization*).

Sementara itu, di sisi Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai instansi pembina JFAK, penelitian menemukan adanya dilema kelembagaan antara otoritas dan kapasitas data. LAN memiliki kewenangan normatif dalam penyelenggaraan uji kompetensi, akreditasi lembaga pelatihan, dan pemberian rekomendasi formasi jabatan. Namun, di lapangan, kewenangan tersebut tidak didukung oleh sistem informasi dan basis data nasional yang valid dan terintegrasi. Hingga saat ini, LAN belum memiliki *big data* yang memetakan secara akurat jumlah, persebaran, dan proyeksi kebutuhan Analisis Kebijakan di seluruh Indonesia. Data yang tersedia masih bersifat parsial dan tersebar di berbagai sistem seperti SI-ASN BKN, sistem Kemenpan RB, dan sistem internal masing-masing instansi. Kekosongan data ini menimbulkan konsekuensi berantai seperti proyeksi kebutuhan formasi menjadi tidak akurat, pelaksanaan uji kompetensi menjadi tidak efisien karena tidak ada basis antrean yang pasti, dan pembinaan karier pegawai menjadi tidak terarah. Akibatnya, kebijakan pembinaan yang dihasilkan LAN sering kali bersifat reaktif dan fragmentaris, bukan strategis berbasis proyeksi jangka panjang.

Masalah semakin kompleks ketika proses harmonisasi kebijakan antarinstansi tidak berjalan mulus. Koordinasi antara LAN dan Kementerian PAN-RB dalam proses validasi formasi sering kali menghadapi friksi administratif dan perbedaan prioritas. Selain itu, kebijakan penyetaraan jabatan (*inpassing massal*) yang menjadi bagian dari agenda penyederhanaan birokrasi menyisakan residu berupa kelompok Analisis Kebijakan yang menduduki jabatan tanpa latar belakang kompetensi yang relevan. Banyak di antara mereka menjadi “pejabat fungsional pasif” yang tidak mampu berkontribusi secara optimal terhadap fungsi analisis kebijakan publik. Fenomena ini memunculkan beban struktural ganda, yaitu membengkaknya jumlah formasi tanpa peningkatan nyata dalam produktivitas kebijakan.

Jika dibandingkan antara Kemenag dan LAN, hasil penelitian menunjukkan adanya hubungan kausalitas dua arah yang membentuk *lingkaran setan (vicious cycle)* dalam tata kelola JFAK. Kemenag kesulitan menyusun formasi yang akurat karena minimnya budaya kerja berbasis data dan merit system; akibatnya, LAN menerima data yang tidak standar, sehingga rekomendasi formasi bersifat konservatif dan tidak tepat waktu. Di sisi lain, ketiadaan data nasional yang terintegrasi membuat LAN tidak mampu merancang strategi pembinaan dan uji kompetensi secara efisien, sehingga antrean pegawai untuk kenaikan jenjang terus menumpuk. Siklus lain yang muncul adalah siklus kompetensi, di mana keterbatasan anggaran pelatihan di Kemenag menyebabkan ketergantungan tinggi terhadap LAN, sementara LAN sendiri tidak mampu menampung seluruh kebutuhan uji kompetensi nasional karena keterbatasan kapasitas dan data proyeksi. Akibatnya, stagnasi karir pegawai berulang, menghambat mobilitas vertikal, dan memperlemah motivasi profesional di kalangan Analisis Kebijakan.

Secara keseluruhan, hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa penetapan formasi kebutuhan Analisis Kebijakan Ahli Utama di Indonesia masih menghadapi tantangan struktural, kultural, dan teknokratis yang saling berkelindan. Solusi ke depan menuntut adanya integrasi sistem informasi SDM nasional, penerapan merit system yang lebih tegas, reformasi pola pelatihan berbasis kompetensi, serta perubahan budaya organisasi menuju birokrasi pembelajar dan berbasis bukti (*evidence-based bureaucracy*). Tanpa langkah-langkah strategis ini, transformasi jabatan fungsional hanya akan menjadi reformasi administratif yang bersifat kosmetik, bukan transformasi substantif menuju birokrasi profesional dan adaptif di era reformasi kebijakan publik.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan analisis mendalam terhadap data dan fakta yang ditemukan di lapangan, penelitian ini menyimpulkan beberapa poin strategis:

1. Disparitas implementasi kebijakan, terdapat kesenjangan yang signifikan antara regulasi JFAK yang didesain di tingkat pusat dengan implementasinya di lapangan. Di Kementerian Agama, distribusi Analisis Kebijakan tidak merata dan terkonsentrasi di wilayah tertentu, serta mengalami hambatan kultural di mana produk kebijakan (*policy brief*) belum diapresiasi sebagai output kinerja utama.
2. Krisis infrastruktur data, masalah fundamental dalam penetapan formasi Ahli Utama bukan sekadar masalah administratif, melainkan masalah ketersediaan data. Ketidadaan sistem informasi yang terintegrasi antara instansi pengguna (Kemenag), pembina (LAN), dan regulator formasi (Kemenpan RB) menyebabkan pengambilan keputusan didasarkan pada asumsi parsial, bukan data *real-time* yang valid.
3. Stagnasi meritokrasi sistem merit belum berjalan optimal. Proses promosi dan kenaikan jenjang terhambat oleh minimnya akses terhadap uji kompetensi dan pelatihan. Hal ini diperburuk oleh residu kebijakan penyetaraan jabatan yang menempatkan pegawai tanpa kompetensi yang memadai ke dalam jabatan fungsional, yang pada akhirnya membebani formasi.
4. Inefisiensi koordinasi, lemahnya koordinasi lintas sektoral menyebabkan proses penetapan formasi menjadi lambat dan birokratis, sehingga respons organisasi terhadap kebutuhan Analisis Kebijakan Ahli Utama seringkali terlambat (*lagging*).

Saran

Mengacu pada temuan yang diperoleh, peneliti menyampaikan sejumlah saran yang bertujuan untuk memberikan kontribusi praktis dan teoritis bagi pihak-pihak terkait. Berikut merupakan sejumlah saran yang dapat diberikan.

1. Penguatan ualifikasi dan seleksi (*input*), proses pengisian jabatan, terutama untuk jenjang Ahli Utama, harus menerapkan standar kualifikasi yang ketat. Mekanisme seleksi harus bersifat terbuka, inklusif, dan transparan untuk menjaring talenta terbaik, bukan sekadar formalitas pemenuhan hak kepegawaian.
2. Integrasi data nasional (proses), LAN, BKN, dan Kemenpan RB perlu segera membangun dan mengintegrasikan sistem data manajemen talenta JFAK. Sistem ini harus mampu menyajikan data *real-time* mengenai jumlah, sebaran, profil kompetensi, dan prediksi masa pensiun pejabat fungsional untuk mendukung perencanaan formasi yang presisi.
3. Afirmasi anggaran dan kompetensi (*support*), Kementerian Agama perlu mengalokasikan anggaran khusus (*earmarked*) untuk pengembangan kompetensi Analisis Kebijakan dan tidak hanya bergantung pada LAN. Kerjasama dengan perguruan tinggi dan lembaga donor dapat menjadi alternatif solusi pembiayaan.
4. Transformasi budaya kerja (*output*), perlu dilakukan *re-engineering* budaya kerja birokrasi, khususnya di daerah, untuk menginternalisasi nilai dan produk kerja fungsional. Pimpinan daerah harus diedukasi mengenai pentingnya *evidence-based policy* sehingga permintaan (*demand*) terhadap produk analisis kebijakan meningkat.

5. Penegakan netralitas dan etika dan penguatan fungsi dan disiplin kerja harus ditegakkan untuk memastikan analisis Kebijakan bekerja secara profesional, objektif, dan netral dari kepentingan politik praktis, mengingat peran strategis mereka dalam memengaruhi keputusan publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications. (Terjemahan Tjetjep Rohindi Rohidi, UI-Press).

Sugiyono. (2016). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.

Sulistyo, A., Soantahon, S. M., et al. (2021). *Arah dan Strategi Pengembangan Kompetensi ASN Indonesia*. Laditri Karya

Jurnal atau Artikel

Chairah, A., Ariski, S., Nugroho, A., & Suhariyanto, A. (2020). Implementasi Sistem Merit pada Aparatur Sipil Negara di Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator*, 16(3), 383-400. <https://doi.org/10.24258/jba.v16i3.704>

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed.). Sage Publications.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2018). *The Sage Handbook of Qualitative Research* (5th ed.). Sage Publications.

Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Dwiyanto, A. (2022). *Governance Reform and Civil Service Professionalism in Indonesia*. *Jurnal Kebijakan Publik*, 7(2), 101–119.

Gaol, P. L., & Faris, S. (2025). Pengaruh Program E-Learning (ELSA) Terhadap Pengembangan Kompetensi Pegawai PT Patra Jasa. *Konferensi Nasional Ilmu Administrasi*, 9(1), 217-225.

Gaol, P. L. G. (2020). Analisis Pengaruh Kepemimpinan, Kompetensi dan Motivasi Terhadap Prestasi Kerja PT. Bank Mega, Tbk Cluster Bekasi. *Jurnal Good Governance*.

Irawati, E., & Mancner, A. N. (2018). *Menyemai Agen Perubahan Kebijakan Publik*. *Jurnal Analisis Kebijakan*, 1(1), 12–24.

Kurniawati, A., & Bratakusumah, D. (2022). Implementasi Kebijakan Penyesuaian Jabatan di Kementerian Kesehatan. *Res Publica: Journal of Social Policy Issues*, 1(2), 48–62. <https://doi.org/10.59689/rp.v1i2.74>

Kusumasari, B. (2022). *Agile Governance: Tantangan dan Peluang Birokrasi di Era VUCA*. *Jurnal Administrasi Publik Indonesia*, 9(1), 1–15.

- Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2016). *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation* (4th ed.). Jossey-Bass.
- Rakhmawanto, A. (2016). Analisis Model Pembinaan Jabatan Fungsional Analisis Kepegawaian di Badan Kepegawaian Negara. *Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 10(1), 1–14.
- Sefullah, A., Fahmal, A. M., & Said, M. F. (2020). Implementasi Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara Kementerian Agama Sulawesi Selatan. *Kalabbirang Law Journal*, 2(1), 30-41. <https://doi.org/10.35877/454RI.kalabbirang28>
- Taufiq, M. (2020). *Urgensi dan Strategi Pengembangan Kompetensi ASN di Era New Normal*. Seminar Kementerian Perdagangan, Jakarta.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Sage Publications
- Yudi, K. (2019). Penyesuaian Jabatan (Inpassing) Dalam Jabatan Fungsional Untuk Mendukung Peningkatan Kompetensi PNS Kabupaten Natuna Tahun 2018. *Jurnal Kewidyaiswaraan*, 4(2), 159-165

Undang-Undang dan Peraturan

- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 45 Tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan dan Angka Kreditnya.
- Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 14 Tahun 2019 tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia Analisis Kebijakan.
- Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 6 Tahun 2021 tentang Jabatan dan Kelas Jabatan di Lingkungan Lembaga Administrasi Negara

Dokumen

- LAN RI. (2022). *Laporan Evaluasi Pembinaan Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan*. Jakarta: LAN Press.