

**KEBIJAKAN PENYETARAAN JABATAN DALAM MEWUJUDKAN
EFEKTIVITAS SISTEM KERJA ORGANISASI PERANGKAT
DAERAH KABUPATEN PESAWARAN**

TESIS

Oleh

Yenni Handayani

2122011099



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

Abstrak

KEBIJAKAN PENYETARAAN JABATAN DALAM MEWUJUDKAN EFEKTIVITAS SISTEM KERJA ORGANISASI PERANGKAT DAERAH KABUPATEN PESAWARAN

**Oleh
Yenni Handayani**

Kebijakan penyetaraan jabatan yang dituangkan dalam Permepan RB No.17 Tahun 2021 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Jabatan Fungsional menimbulkan pro dan kontra. Sebagian PNS di Kabupaten Pesawaran responsif dan sebagian lagi tidak mengehendaki dan tidak siap dengan perubahan, belum lagi jika dihubungkan dengan Permenpan RB Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi yang mengharuskan PNS mentransformasi sistem kerja. Merujuk pada dua aturan tersebut, secara peraturan untuk fungsional sudah diatur, namun pelaksanaannya masih tumpang tindih. Masalah pokok dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturannya dan apa implikasi kebijakan penyetaraan jabatan dalam mewujudkan efektivitas sistem kerja OPD Kabupaten Pesawaran. Dalam menjawab permasalahan, penelitian ini menggunakan metode normatif empiris melalui desain penelitian studi kasus dengan studi literatur dan teknik wawancara terhadap 6 informan. Penelitian ini menemukan bahwa pengaturan Permenpan RB tentang penyetaraan jabatan yang ditransfer secara seragam (one-size-fits-all) dan wajib tanpa kontekstualisasi dan adaptasi menyebabkan problem kebijakan ditingkat daerah, sehingga berpotensi menimbulkan implikasi terhadap sistem kerja yang tidak efektif. Fakta di lapangan menggambarkan ketidaksiapan PNS dan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam implementasi kebijakan penyetaraan jabatan, sehingga menyebabkan kesenjangan pelaksanaan dan hasil yang diharapkan. Kebijakan penyetaraan jabatan telah menimbulkan pergeseran paradigma birokrasi ASN dari instruksional menjadi kolaboratif yang agile sesuai keahlian dan keterampilan. Dengan demikian, penelitian ini merekomendasikan agar pemerintah Kabupaten Pesawaran menerapkan kebijakan yang afirmatif terkait kebijakan sistem kerja pasca penyetaraan jabatan sebagai solusi terhadap patologi birokrasi yang terjadi selama ini. Kebijakan tersebut dirasa belum berdampak, karena tidak menghadirkan perubahan yang signifikan, justru menjadi permasalahan baru dalam sistem kerja pada OPD. Kemudian dalam masa peralihan, agar pejabat fungsional bersikap adaptif melakukan perubahan budaya kerja, kolaboratif dalam tim dan pengembangan kompetensi melalui diklat dan bimbingan teknis.

Kata kunci : Efektivitas, Kebijakan, OPD, Penyetaraan Jabatan, Sistem Kerja.

Abstract

**POLICY EQUAL OFFICE IN REALIZING THE EFFECTIVENESS
OF THE WORK SYSTEM ORGANIZATION OF REGIONAL
EQUIPMENT OF PESAWARAN DISTRICT**

by
Yenni Handayani

The equalization policy of positions as stated in Permepan RB No.17 of 2021 concerning equalization of Administrative Positions to Functional Positions raises pros and cons. Some civil servants in Pesawaran Regency are responsive and some do not want and are not ready for change, not to mention if it is connected with the Minister of RB Regulation Number 7 of 2022 concerning the Work System in Government Agencies for Bureaucratic Simplification which requires civil servants to transform the work system. Referring to these two rules, the regulations for functional have been regulated, but the implementation still overlaps. The main problem in this study is how it is regulated and what are the implications of the equalization policy on the effectiveness of the work system of the Pesawaran Regency Regional Apparatus Organization. In answering the problem, this study uses empirical normative methods through the design of case study research with literature studies and interview techniques for 6 informants. This research found that the regulation of the Permenpan RB on equalization of positions that are transferred uniformly (one-size-fits-all) and mandatory without contextualization and adaptation causes policy problems at the regional level, thus potentially causing implications for an ineffective work system. The facts in the field illustrate the unpreparedness of civil servants and the Pesawaran Regency Government in the implementation of the equalization policy, thus causing gaps in implementation and expected results. The equalization policy has led to a paradigm shift of the ASN bureaucracy from instructional to collaborative agile according to expertise and skills. Thus, this study recommends that the Pesawaran Regency government implement turanan regulations related to the post-equalization work system policy as a solution to the bureaucratic pathology that has occurred so far. The policy is considered to have no impact, because it does not present significant changes, instead it becomes a new problem in the work system of government agencies. Then in the transition period, for functional officials to be adaptive to change work culture, collaborative in teams and competency development through training and technical guidance.

Keywords: Effectiveness, Policy, OPD, Equalization of Positions, Work System.

**KEBIJAKAN PENYETARAAN JABATAN DALAM MEWUJUDKAN
EFEKTIVITAS SISTEM KERJA ORGANISASI PERANGKAT
DAERAH KABUPATEN PESAWARAN**

Oleh

Yenni Handayani

Tesis

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM**

pada

**Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

**Judul : Kebijakan Penyetaraan Jabatan Dalam
Mewujudkan Efektivitas Sistem Kerja
Organisasi Perangkat Daerah
Kabupaten Pesawaran**

Nama Mahasiswa : Yenni Handayani

Nomor Pokok Mahasiswa : 2122011099

Program Konsentrasi : Hukum Kenegaraan

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum



Dr. Budiyo, S.H., M.H., CRA., CRP., CRMP., CFrA.
NIP.1974101920050111002

Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D.
NIP.198410102008121005

MENGETAHUI

**Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



Dr. Eddy Ridai, S.H., M.H.
NIP.196109121986031003

MENGESAHKAN

1. Tim Pengujji

Ketua : Dr. Budiyo, S.H., M.H., CRA., CRP., CRMP., CFra.

Sekretaris : Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D.

Penguji Utama : Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.

Anggota : Dr. FX. Sumarja, S.H., M.H.

Anggota : Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.

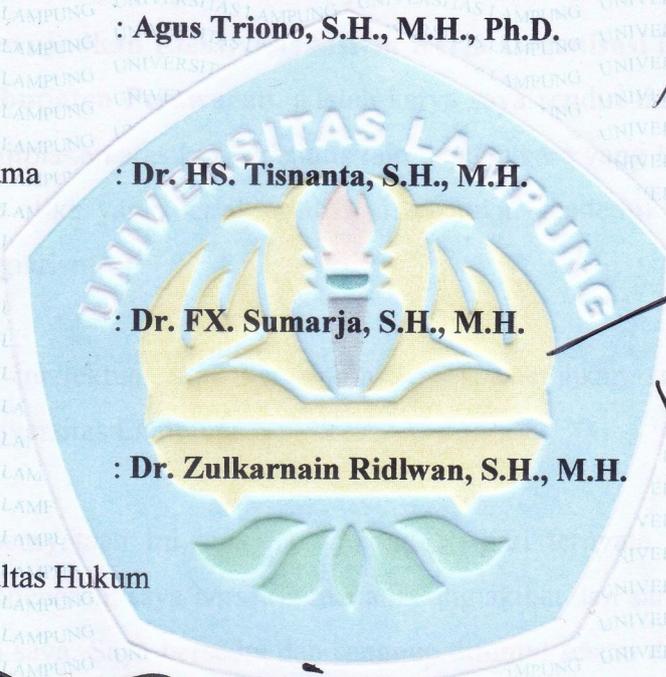
2. Dekan Fakultas Hukum

Dr. M. Fakh, S.H., M.S.
NIP.196412181988031002

3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung

Prof. Dr. Ir. Ahmad Saudi Samosir, S.T.,M.T.
NIP.197104151998031005

4. Tanggal Lulus Ujian : 26 Januari 2023



.....
.....
.....
.....
.....

SURAT PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Tesis dengan judul **Kebijakan & Penyetaraan Jabatan Dalam Mewujudkan Efektivitas Sistem Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran**, adalah karya saya sendiri dan tidak melakukan penjiplakan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiarism;
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya. Saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 26 Januari 2023.
Yang membuat pernyataan,



Yenni Handayani
NPM.2122011099

RIWAYAT HIDUP



Penulis adalah puteri kedua dari Ayahanda Hi.Fauzi Darsyah dan Ibunda Hj.Yuliati, S.Pdi. Penulis dilahirkan di Teluk Betung, Bandar Lampung, 12 juni 1983. Pada Tahun 2002 penulis menyelesaikan Sekolah Menengah Atas di SMUN 3 Bandar Lampung. Kemudian penulis melanjutkan ke Perguruan Tinggi dan lulus pada tahun 2006 di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Pada tahun 2021, penulis melanjutkan Pendidikan strata dua Magister Hukum di Universitas Lampung. Saat ini penulis bekerja sebagai ASN di PemKab. Pesawaran, Lampung.

Penulis menikah dengan Mhd.Ridwan, SE dan dikaurniai tiga orang anak, yaitu Alifa Ridwantyar Sangunratu, Al Ibramsyah Sangunratu, Al Izzatul Ghiffari Sangunratu.

MOTTO

CHARITUM SHAKYUM SAMYAGRAJAYADHI LOUKIKAM

*Hanya Orang Berkarakter Teguh Dan Bijaksana Sajalah Yang Dapat
Memimpin Pemerintahan Secara Baik Dan Bersih.*

(Ajaran Bhisma kepada para Pandawa dalam Bharata Yudha)

PERSEMBAHAN



Ya Allah...

Alhamdulillah, dengan penuh rasa syukur atas segala rahmat, karunia dan juga kesempatan yang Engkau berikan dalam menyelesaikan Tesis ini dengan segala kekurangannya. Dengan segala kerendahan hati penulis mempersembahkan karya tulisan ini kepada:

Kedua orang tuaku tercinta sebagai tanda bukti hormat, bakti dan rasa terimakasih yang tak terhingga kupersembahkan karya kecil ini kepada Papah dan Mamah
Atas segala ucap, harap dan do'a yang kalian panjatkan untukku.

Suamiku tercinta, terimakasih atas kasih sayang, dukungan, pengorbanan, perhatian dan pengertiannya. Terimakasih telah memberi rasa nyaman dan kebahagiaan bersama keluarga kecil kita.

Ketiga anakku tercinta.

Dan Kakak serta Adik-adiku tersayang.

SANWACANA

Puji Syukur kehadiran Allah SWT atas segala rahmat, karunia dan hidayahNya kepada penulis atas kesempatan dan kelancaran dalam menyelesaikan tesis ini sebagai syarat untuk meraih gelar Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung dengan judul tesis **“Kebijakan Penyetaraan Jabatan Dalam Mewujudkan Efektivitas Sistem Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran.”**

Tesis ini merupakan akhir dari proses Pendidikan penulis dan bukanlah hasil karya tulis semata. Banyak pihak telah memberikan inspirasi, kontribusi serta dukungan dalam bentuk do'a dan semangat dalam menyelesaikannya. Oleh karena itu, ucapan terimakasih yang tulus penulis sampaikan kepada pihak yang telah membimbing dan membantu kelancaran terselesaikannya tesis ini, yaitu :

1. Dr. Budiyono, S.H., M.H., CRA., CRP., CRMP., CFrA dan Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D., sebagai dosen pembimbing penulis dengan dedikasi yang tinggi membimbing dan menyumbangkan ilmu dalam pengembangan dan penyelesaian tesis ini.
2. Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H. Dr. FX. Sumarja, S.H., M.H. dan Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H., sebagai penguji tesis ini yang telah bersedia meluangkan waktu untuk memberikan ide dan kontribusi yang membangun untuk menyempurnakan penyelesaian tesis ini.

3. Dr. M. Fakhri, S.H., M.S. Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung, segenap civitas akademika dan staf pengelola PSMIH Universitas Lampung yang telah bekerjasama dalam membantu penulis selama masa pendidikan.
4. Hi. Fauzi Darsyah dan Hj. Yuliati, S.Pdi, kedua orang tua penulis yang telah membesarkan dan mendidik sejak penulis lahir ke dunia. Orang tua yang memberikan dukungan moril, spiritual, do'a, bimbingan dan arahan agar penulis selalu menjadi orang yang lebih baik. Terimakasih telah memberikan pelajaran hidup yang sangat berharga dalam kehidupan penulis.
5. Mhd. Ridhwan, S.E., suami yang sangat penulis cintai yang selalu tulus menyayangi, mengayomi, memberikan dukungan, pengertian dan semangat kepada penulis agar dapat menyelesaikan pendidikan dan khususnya tesis ini agar terselesaikan secepatnya.
6. Alifa Ridwanti Sangunratu, Al Ibramsyah Sangunratu dan Al Izzatul Ghiffari Sangunratu, putri dan putra kesayangan penulis yang menjadi penyemangat dalam menyelesaikan pendidikan dan tesis ini. Terimakasih atas pengertiannya merelakan sebagian waktu untuk dibagi antara pekerjaan dan kegiatan pendidikan, sehingga ummi dapat menyelesaikan pendidikan strata dua ini. Semoga kalian menjadi anak-anak yang shaliha/shalih, cerdas dan berakhlakul karimah.
7. Kakak dan adik-adikku tercinta, Bripka. Fatria Meilita, Destri Fiya Dewi, Amd.Keb. dan Yoga Safutra Wansyah, S.H., terimakasih atas cinta, support dan do'anya selama ini. Semoga kita akan terus bersama till Jannah.
8. Mertua, kakak & adik ipar, segenap saudara dan teman-teman yang turut mendukung penulis dalam menyelesaikan pendidikan dan penyusunan tesis ini.

9. Kepala Dinas Pertanahan dan Lingkungan Hidup, rekan-rekan di Bagian Organisasi, Dinas Kesehatan, Dinas PMPTSP, BKPSDM dan segenap PNS Dinas Lingkungan Hidup atas kerjasamanya sebagai responden dalam memberikan informasi dan kritik membangun dalam penyelesaian penyusunan tesis ini.
10. Teman-teman hukum kenegaraan yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terimakasih atas kebersamaannya selama ini.

Semoga Allah SWT selalu melimpahkan rezek, kesehatan, kebahagiaan dan karuniaNya kepada semua pihak yang telah berperan dalam kehidupan penulis dan membantu menyelesaikan pendidikan ini. Akhir kata, penulis menyadari masih banyak ketidaksempurnaan dalam karya tulis ini. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat dalam bidang ilmu hukum khususnya.

Bandar Lampung, 26 Januari 2023

Yenni Handayani

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	ii
ABSTRACT	iii
JUDUL DALAM	iv
HALAMAN PERSETUJUAN	v
HALAMAN PENGESAHAN	vi
PERNYATAAN	vii
RIWAYAT HIDUP	viii
MOTTO	ix
PERSEMBAHAN	x
SANWACANA	xi
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR GAMBAR	xviii
DAFTAR BAGAN	xix
 BAB.I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan Dan Ruang Lingkup.....	7
C. Tujuan dan Kegiatan Penelitian	8
1. Tujuan Penelitian.....	8
2. Kegunaan Penelitian.....	9
D. Kerangka Pemikiran	9
1. Alur Pikir.....	9
2. Kerangka Teori.....	11
a. Teori Kebijakan	11
b. Teori Birokrasi.....	12
c. Teori Efektivitas Hukum	13
d. Teori Kepastian Hukum	16
3. Kerangka Konseptual	19
E. Metode Penelitian	20
1. Pendekatan Masalah.....	21
2. Sumber Data.....	21

3. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data.....	23
4. Prosedur Pengolahan Data	24
5. Analisis Data	25

BAB. II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik Dalam Otonomi Daerah	26
1. Kebijakan Publik	26
2. Konsep Desentralisasi Kebijakan Dalam Otonomi Daerah.....	40
B. Penyetaraan Jabatan Dalam Mewujudkan Efektivitas Organisasi.....	45
1. Pengertian Jabatan	45
2. Penerapan Sistem Merit Dalam Mewujudkan Efektivitas Organisasi	46
3. Pengertian Organisasi Perangkat Daerah (OPD)	51
4. Konsep Penyesuaian Sistem Kerja.....	54

BAB.III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kondisi Eksisting Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran.	60
1. Visi, Misi, Strategi & Arah Kebijakan Umum Kabupaten Pesawaran.	60
2. Kalsifikasi Model Penyederhaan Birokrasi Berdasarkan Urusan Pemerintah Kabupaten/Kota.	67
B. Pengaturan Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Jabatan Fungsional	73
1. Grand Desain Reformasi Birokrasi	73
2. Tahapan Penyederhanaan Birokrasi Di Pemerintah Kabupaten Pesawaran	78
a. Penyederhanaan Struktur Organisasi	78
b. Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Jabatan Fungsional	85
c. Penyetaraan Sistem Kerja	93
C. Implikasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Jabatan Fungsional Dalam Mewujudkan Efektivitas Sistem Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran	94
1. Proses Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Di Kabupaten Pesawaran	97
2. Implementasi Penyesuaian Sistem Kerja Pasca Penyetaraan Jabatan di Kabupaten Pesawaran	106
a. Mekanisme Kerja	106
b. Proses Bisnis	111
c. Efektivitas Sistem Kerja Pasca Penyetaraan Jabatan	113

BAB IV. PENUTUP

A. Kesimpulan	131
B. Saran	132

DAFTAR PUSTAKA	136
-----------------------------	------------

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Perbedaan antara Jabatan Struktural dan Jabatan Fungsional.....	46
2. Transformasi Eksisting Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran	64
3. Daftar Jenis Jabatan Fungsional Hasil Penyetaraan Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Pesawaran	87
4. Daftar Usulan Ketidaksesuaian Jabatan Fungsional Kabupaten Pesawaran	117

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Sistem Pemerintahan Daerah	79
2. Penyederhanaan Birokrasi	81
3. Alur Penyetaraan Instansi Daerah.....	86
4. Transformasi Organisasi	111

DAFTAR BAGAN

Bagan	Halaman
1. Struktur Organisasi Model I.....	68
2. Struktur Organisasi Model II	68
3. Struktur Organisasi Model III.....	69
4. Struktur Organisasi Model IV	70

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi adalah salah satu kebijakan prioritas dalam periode kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo yang diimplementasikan dengan cara memangkas jabatan administrasi yang disetarakan menjadi jabatan fungsional.¹ Adapun tujuan dilakukan kebijakan penyederhanaan birokrasi yaitu; pertama, untuk membangun semangat dalam mempercepat proses pengambilan keputusan politik di semua lini kementerian, lembaga sampai di tingkat daerah, karena selama ini terdapat ego-sektoral. Kedua, menciptakan akuntabilitas pemerintahan dan ketiga, menciptakan birokrasi yang lebih efektif dan efisien.

Penyederhanaan Birokrasi adalah bagian dari proses penataan birokrasi, dilakukan melalui penyederhanaan struktur organisasi, penyetaraan jabatan, dan penyesuaian sistem kerja.² Dalam hal penyederhanaan struktur organisasi telah ditetapkan kriteria umum mengenai unit organisasi yang dapat dipertahankan dan yang dapat disederhanakan. Dalam hal penyetaraan jabatan, penyetaraan jabatan dilaksanakan tanpa memperhatikan jenjang pangkat dan golongan ruang yang melekat pada pejabat administrator dan pengawas yang akan disetarakan. Kemudian, dalam hal penyesuaian sistem kerja, meliputi mekanisme kerja dan

¹ Muhammad Fariz Gumay and Tedi Sudrajat, "*Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Yang Berimplikasi Penataan Jabatan Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*" .

² "PERMENPANRB NO.25 TAHUN 2021 Tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi," n.d.

proses bisnis. Penyesuaian sistem kerja dimaksudkan agar PNS memahami dan mengetahui setiap tugas dan fungsi pasca penyetaraan jabatan.³

Penyetaraan jabatan erat kaitanya dengan penyesuaian sistem kerja. Sistem kerja akan menjadi pedoman ASN dalam melaksanakan tugas pasca penyetaraan jabatan. Penyesuaian sistem kerja meliputi mekanisme kerja dan proses bisnis. Penyesuaian sistem kerja merupakan faktor penentu bagi keberhasilan pelaksanaan penyederhanaan birokrasi.⁴

Kebijakan penyederhanaan birokrasi dalam hal ini penyetaraan jabatan berlaku bagi instansi pemerintah pusat dan daerah. Pendelegasian penataan struktural harus dilakukan sesegera mungkin, sehingga mengharuskan Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah untuk melakukan penyesuaian menyederhanakan struktur organisasi masing-masing serta menyetarakan jabatan struktural yang terimbas penyederhanaan birokrasi.⁵ Hal tersebut tampak dari himbuan Menpan RB bahwa bagi Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang telah mendapatkan persetujuan penyetaraan jabatan, agar segera melantik pejabat fungsional di masing-masing perangkat daerah dan paling lambat sebelum 31 Desember 2021.⁶ Sebagai wujud implementasi reformasi birokrasi, Pemerintahan Daerah Kabupaten Pesawaran telah melakukan

³ “<https://Kalbarprov.Go.Id/Berita/Penyederhanaan-Birokrasi-Untuk-Birokrasi-Yang-Semakin-profesional.Html>,” March 29, 2021.

⁴ “<https://Kalbarprov.Go.Id/Berita/Penyederhanaan-Birokrasi-Untuk-Birokrasi-Yang-Semakin-Profesional.Html>.”

⁵ <https://Mediacenter.Temanggungkab.Go.Id/Berita/Detail/Analisis-Implementasi-Penyetaraan-Jabatan-Di-Tingkat-Pemerintah-Daerah>,” n.d.

⁶ “<https://www.Menpan.Go.Id/Site/Berita-Terkini/Penyederhanaan-Struktur-Organisasi-Tepis-Anggapan-Jabatan-Fungsional-Rasa-Struktural>,” n.d.

deeselonisasi dengan melantik pejabat pengawas menjadi pejabat fungsional⁷ dengan beberapa tujuan, yaitu

1. Percepatan program kerja daerah;
2. Penyelarasan nomenklatur perangkat daerah terhadap pedoman perencanaan dan keuangan daerah;
3. Penyederhaan birokrasi;
4. Penyelarasaan sasaran kinerja daerah;
5. Penyelarasan rumpun urusan perangkat daerah.⁸

Namun pada penerapannya, penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional di Kabupaten Pesawaran menimbulkan gejolak dari PNS Kabupaten Pesawaran. Beberapa PNS yang jabatannya disetarakan merasa dirugikan dengan alasan salah penempatan jabatan. Mekanisme penetapan jabatan fungsional di Kabupaten Pesawaran terkesan mengejar deadline, sehingga menyebabkan kesalahan dalam penentuan dan penempatan jabatan fungsional. Jabatan fungsional yang diemban hasil penyetaraan jabatan tidak sesuai dengan tugas pokok dan fungsi OPD yang tertuang dalam Perbup Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) masing-masing OPD. Selain itu, ada beberapa pejabat fungsional hasil penyetaraan jabatan mengeluhkan tidak mendapatkan kursi subkoordinator yang disebabkan ketidaksesuaian jabatan fungsional hasil penyetaraan dengan kelembagaan yang baru, karena penyetaraan jabatan di Kabupaten Pesawaran dilakukan sebelum penataan SOTK.

⁷ Lia Fitrianingrum, "Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Pengawas kedalam Jabatan Fungsional di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia" (n.d.).

⁸ Kepala Bagian Organisasi SetdaKab Pesawaran, "Sosialisasi Perda No.4 Tahun 2021 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah dan Penyederhanaan Birokrasi Kabupaten Pesawaran." (Ruang rapat Aula Penda Kab.Pesawaran, January 6, 2022).

Kenyataan ini mengonfirmasi bahwa implementasi kebijakan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional di Kabupaten Pesawaran tidak melalui pengkajian yang matang, tidak mempertimbangkan kesesuaian bidang keahlian serta latar belakang pendidikan dengan jabatan yang diemban sebelumnya.⁹ Seyogyanya penempatan jabatan fungsional tidak dilakukan dengan sekehendak hati, karena jabatan fungsional merupakan jabatan yang menuntut keahlian dan/atau keterampilan.

Permasalahan lain yang muncul pada awal pelaksanaan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional di Kabupaten Pesawaran adalah belum terbangunnya sistem kerja dan tata laksana dalam pelaksanaan tugas dan fungsi. Akan tetapi, pejabat fungsional hasil penyetaraan dituntut harus segera menyesuaikan sistem kerjanya melalui penyempurnaan mekanisme kerja dan proses bisnis birokrasi yang berorientasi pada percepatan pengambilan keputusan dan perbaikan pelayanan publik.¹⁰ Untuk mengatasi problematika tersebut, maka diperlukan adanya transformasi manajemen kinerja di Pemerintah Kabupaten Pesawaran. Perubahan sistem kerja yang dimaksud adalah sistem kerja yang mengedepankan kerja tim yang fokus pada hasil serta menghargai kompetensi, keahlian, dan keterampilan dengan dukungan tata kelola pemerintahan berbasis digital untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi.¹¹ Sebagai pedoman pelaksanaan sistem kerja dan pengelolaan ASN, telah diterbitkan Permenpan RB No. 7 Tahun 2022 tentang Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah Untuk

⁹ Polikarpus Lalamafu, *Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Mengalihkan Jabatan Fungsional Ke Jabatan Struktural*, preprint (Thesis Commons, June 28, 2021), accessed August 14, 2022, <https://osf.io/sb3w5>.

¹⁰ "<https://www.Menpan.Go.Id/Site/Berita-Terkini/Urgensi-Adaptasi-Sistem-Kerja-Asn-Pasca-Penyederhanaan-Birokrasi>," n.d.

¹¹ "<https://www.Menpan.Go.Id/Site/Berita-Terkini/Urgensi-Adaptasi-Sistem-Kerja-Asn-Pasca-Penyederhanaan-Birokrasi>."

Penyederhanaan Birokrasi. Melalui revitalisasi peran jabatan fungsional, orientasi kerja birokrasi diharapkan menuju pada profesionalisme dan kemandirian.

Beberapa penelitian tentang penyetaraan jabatan banyak dilakukan sebelumnya, namun lebih memfokuskan pada hak PNS dalam hal pengembangan karir dan tunjangan kinerja PNS pasca penyetaraan jabatan. Penelitian lain misalnya dilakukan oleh Lia Fitrianingrum tentang Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Pengawas kedalam Jabatan Fungsional di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia yang diterbitkan dalam Prosiding Konferensi Nasional Ilmu Administrasi 4.0, Politeknik STIA LAN, Bandung tahun 2020, juga telah membahas mengenai Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan. Pada penelitian tersebut, peneliti menggunakan model dari Edwards III yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi.¹² Penelitian tersebut dapat menjadi rujukan penelitian mengenai Kebijakan Penyetaraan Jabatan Dalam Mewujudkan Efektivitas Sistem Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran yang membahas mengenai implementasi kebijakan penyetaraan jabatan.

Penelitian yang sama juga dilakukan oleh Muhammad Fariz Gumay, Tedi Sudrajat, dan Sri Hartini tentang Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Yang Berimplikasi Penataan Jabatan Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam jurnal Repository Universitas Jenderal Sudirman, 2020,¹³ juga telah membahas mengenai penerapan kebijakan penyederhanaan birokrasi dengan penyetaraan jabatan. Permasalahan dalam

¹² Fitrianingrum, "Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Pengawas kedalam Jabatan Fungsional di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia."

¹³ Gumay and Sudrajat, "Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Yang Berimplikasi Penataan Jabatan Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara."

penelitian ini adalah implikasi hukum yang timbul dengan adanya kebijakan penyederhanaan birokrasi terhadap penataan jabatan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Hasil penelitian ini adalah kebijakan penyederhanaan birokrasi berlaku bagi instansi pemerintah pusat dan daerah dengan cara menyetarakan jabatan administrator, pengawas dan pelaksana menjadi jabatan fungsional yang menimbulkan implikasi hukum terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang termasuk didalamnya perubahan terhadap tunjangan kinerja, jabatan dan pengembangan karier PNS hasil penyetaraan. Penelitian tersebut tidak menjelaskan secara rinci apa yang dimaksud implikasi hukum dari penerapan kebijakan penyederhanaan birokrasi dengan penyetaraan jabatan. Terdapat keambiguan, implikasi tersebut terhadap penataan jabatannya atau berimplikasi terhadap hak ASNnya yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Dari kebanyakan kajian atau penelitian yang telah dilakukan, hingga saat ini belum ada yang membahas mengenai pengaruh implementasi kebijakan penyetaraan jabatan dengan mengukur efektivitas sistem kerja organisasi perangkat daerah. Penelitian ini menggunakan pendekatan 4 (empat teori) yaitu Teori implementasi kebijakan (Van Meter dan Van Horn), teori birokrasi ideal (Max Weber), teori efektivitas hukum (Soerjono Soekamto) dan teori kepastian hukum (Lon Fuller).

Pendekatan terhadap teori tersebut dilakukan sebagai tolak ukur untuk mengetahui efektif, efisien, visible atau tidaknya hasil penyetaraan jabatan administrasi kedalam jabatan fungsional ¹⁴ sebagai bentuk implementasi

¹⁴ Awan Y. Abdoelah, Yudi Rusfiana, 2016, *Teori & Analisis Kebijakan Publik*, CV. Alfabet, Bandung.

penyetaraan jabatan jika diterapkan pada PNS di Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran.

Permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturan penyetaraan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional dan apa implikasi penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional dalam mewujudkan efektivitas sistem kerja organisasi perangkat daerah Kabupaten Pesawaran. Untuk menjawab permasalahan tersebut, maka diperlukan suatu pendekatan teori.

Tujuan khusus penelitian ini adalah mengidentifikasi berbagai kendala dan permasalahan dalam implementasi kebijakan penyetaraan jabatan dalam mewujudkan efektivitas sistem kerja pejabat fungsional hasil penyetaraan. Dengan identifikasi kendala dan permasalahan, diharapkan dapat dirumuskan langkah-langkah korektif dan strategis untuk menyelesaikan kendala dan permasalahan dimaksud.

Urgensi (keutamaan) penelitian ini adalah untuk menjawab permasalahan terkait pengaruh Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Dalam Mewujudkan Efektivitas Sistem Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran. Permasalahan tersebut diantaranya terkait implikasi penerapan kebijakan penyetaraan jabatan terhadap efektivitas dalam sistem kerja organisasi perangkat daerah Kabupaten Pesawaran.

B. Permasalahan Dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan permasalahan dalam rencana tesis ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional?
2. Apa implikasi kebijakan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional dalam mewujudkan efektivitas sistem kerja organisasi perangkat daerah Kabupaten Pesawaran ?

2. Ruang Lingkup Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, ruang lingkup dalam penelitian tesis ini memiliki substansi ilmu hukum administrasi negara dengan objek penelitiannya adalah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI No. 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Jabatan Fungsional dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI No. 7 Tahun 2022 tentang Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi. Penelitian dilakukan pada tahun perolehan data sejak tahun September 2021 sampai dengan tahun 2022. Ruang lingkup dari penelitian ini dibatasi hanya di Kabupaten Pesawaran.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis bagaimana pengaturan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional?

2. Untuk menganalisis implikasi kebijakan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional dalam mewujudkan efektivitas sistem kerja organisasi perangkat daerah Kabupaten Pesawaran?

2. Kegunaan Penelitian

a. Secara Teoritis

Secara Teoritis penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum tata pemerintahan pada umumnya dan hukum administrasi negara pada khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pemerintah dalam penyetaraan jabatan di Kabupaten Pesawaran dan menjadi referensi oleh daerah lain.

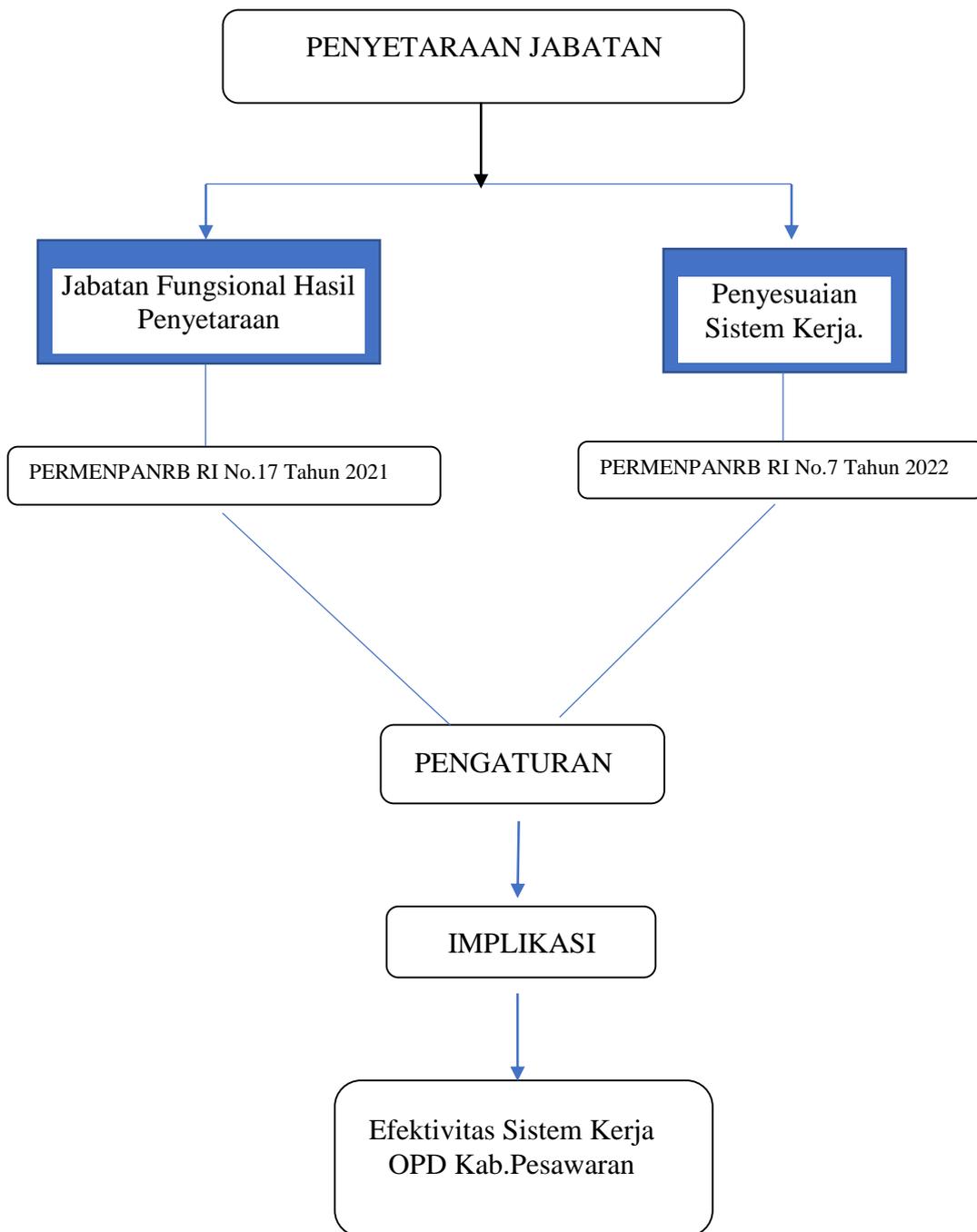
b. Secara Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan referensi bagi penegakan hukum administrasi negara di Indonesia, juga para peneliti hukum yang penelitiannya terkait dengan tesis ini dalam implementasi kebijakan pemerintah dalam penyederhanaan jabatan.

D. Kerangka Pemikiran

1. Alur Pikir

Alur pikir penelitian mengenai Kebijakan Penyetaraan Jabatan Terhadap Sistem Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran dapat dilihat pada gambar berikut:



2. Kerangka Teori.

a. Teori Kebijakan Publik.

Untuk menganalisis keberhasilan dalam implementasi sebuah kebijakan, penulis menggunakan pendekatan dengan model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation*. Kedua ahli kebijakan publik tersebut mengemukakan teori/modelnya beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan – perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mengaitkan kebijakan dengan prestasi kerja atau kinerja (performance). Yang penting bahwa perubahan model kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi. Berdasarkan pandangan tersebut Van Meter dan Van Horn membuat tipologi kebijakan berdasarkan:¹⁵

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang dihasilkan;
- b. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performasi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari

¹⁵ Awan Y. Abdoelah, Yudi Rusfiana, 2016, *Teori & Analisis Kebijakan Publik*, CV. Alfabeta, Bandung.

keputusan politik, pelaksana bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel-variabel tersebut yaitu :¹⁶

1. Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik organisasi pelaksana
4. Sikap para pelaksana
5. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
6. Lingkungan sosial, ekonomi, sosial dan politik'

b. Teori Birokrasi Max Weber

Birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Untuk menelaah tentang penyetaraan jabatan pengawas ke dalam jabatan fungsional, dalam hal ini subjek penelitian adalah pejabat fungsional, Penulis menggunakan pendekatan teori yang dikemukakan oleh Max Weber yang dikenal dengan birokrasi ideal. Karakteristik birokrasi Max Weber yang dirangkum dari prinsip-prinsip dasar otoritas legal rasional meliputi:¹⁷

- (1) standardisasi dan formalisasi;
- (2) pembagian kerja dan spesialisasi;
- (3) hirarki otoritas;
- (4) profesionalisasi; dan
- (5) dokumentasi tertulis.

¹⁶ Sari, Fitria Putri Mulyaneng, "Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa Berdasarkan Peraturan Bupati No.21 Tahun 2015 (Studi Di Desa Tunjungtirto, Kec. Singosari)," *UMM Institutional Repository* (Oktober 2016), <https://eprints.umm.ac.id/33797/>.

¹⁷ Abdul Kadir, "Prinsip-Prinsip Dasar Rasionalisasi Birokrasi Max Weber Pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara," *Jurnal Analisis Kebijakan & Pelayanan Publik* (2015): 40–54.

Birokrasi Weberian selama ini banyak diartikan sebagai fungsi sebuah biro.¹⁸ Namun konsep Weberian saat ini telah diubah dengan konsep NPM (*New Public Management*) kemudian muncul doktrin dengan model NPS (*New Public Service*) yang mengubah pola formalitas dan hirarki yang ada di dalam konsep yang ada di dalam konsep Weberian. Namun, beberapa pendapat mengatakan bahwa NPM sebenarnya tidak perlu dilakukan apabila konsep yang ditawarkan Weber dapat dibenahi. Karena bagaimanapun juga birokrasi Weberian dinilai cukup baik untuk dijalankan pemerintah. Yang perlu diubah adalah bentuk kekakuan yang melekat pada konsep tersebut. Weberian akan dapat berjalan maksimal secara efektif dan efisien apabila ada penekanan di dalam aturan-aturan yang telah ditetapkan (kepatuhan terhadap aturan).¹⁹ Karena bagaimanapun juga NPM juga belum tentu dapat diterapkan disemua bentuk pemerintahan. Apabila NPM diterapkan namun tidak diiringi kesadaran terhadap kebijakan yang diterapkan, maka akan menjadi sia-sia.

c. Teori Efektivitas Hukum.

Istilah teori efektivitas hukum berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *effectiveness of the legal theory*, bahasa Belanda disebut dengan *effectiviteit van de juridische theorie*.²⁰ Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, ada dua istilah yang berkaitan dengan efektivitas, yaitu efektif dan keefektifan. Efektif artinya (1) ada efeknya (akibatnya pengaruhnya, kesannya), (2) manjur atau mujarab, (3) dapat membawa hasil, berhasil guna (tentang usaha, tindakan), (4) mulai berlaku (tentang undangundang,

¹⁸ Myrna Nurbarani, "REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAH KOTA SURAKARTA," *Universitas Diponegoro* (Desember 2009): 250.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Desertasi*.2013,Jakarta, RajaGrafindo Persada.

peraturan). Keefektifan artinya (1) keadaan berpengaruh, hal berkesan, (2) kemandirian; kemujaraban, (3) keberhasilan (usaha, tindakan), dan (4) hak mulai berlakunya (undang-undang, peraturan).²¹ Menurut Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani konsep teori efektivitas hukum adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberhasilan dan/atau kegagalan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum dalam hal ini kebijakan pemerintah. Ada tiga fokus kajian teori efektifitas hukum, yang meliputi:²²

1. Keberhasilan dalam pelaksanaan;
2. Kegagalan di dalam pelaksanaan; dan
3. Faktor-faktor yang memengaruhinya.

Keberhasilan di dalam pelaksanaan kebijakan adalah bahwa kebijakan yang dibuat itu telah tercapai maksudnya. Maksud dari kebijakan adalah mengatur kepentingan PNS, apabila kebijakan itu ditaati dan dilaksanakan oleh PNS, maka pelaksanaan kebijakan itu dikatakan efektif atau berhasil didalam implementasinya.

Kegagalan didalam pelaksanaan kebijakan adalah bahwa ketentuan-ketentuan kebijakan yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil di dalam implementasinya.

Faktor-faktor yang memengaruhi dapat dikaji dari aspek keberhasilan dan aspek kegagalannya. faktor-faktor yang memengaruhi

²¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. 1989. Jakarta: Balai Pustaka.

²² Ibid.

adalah hal-hal yang ikut menyebabkan atau berpengaruh di dalam pelaksanaan dan penerapan kebijakan tersebut.²³

Pandangan lain tentang efektivitas hukum yang diungkapkan oleh Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :²⁴

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :²⁵

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.

²³ Ibid.

²⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008).

²⁵ Ibid.

3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Teori efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Efektivitas dapat diartikan sebagai suatu proses pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu usaha atau kegiatan dapat dikatakan efektif apabila usaha atau kegiatan tersebut telah mencapai tujuannya. Apabila tujuan yang dimaksud adalah tujuan suatu instansi/OPD maka proses pencapaian tujuan tersebut merupakan keberhasilan dalam melaksanakan program atau kegiatan menurut wewenang, tugas dan fungsi OPD tersebut.²⁶

d. Teori Kepastian Hukum Lon Fuller

Secara normatif, kepastian hukum dapat diartikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat serta diundangkan dengan pasti. Hal ini dikarenakan kepastian hukum dapat mengatur dengan jelas serta logis sehingga tidak akan menimbulkan keraguan apabila ada multitafsir. Sehingga tidak akan berbenturan serta tidak menimbulkan konflik dalam norma yang ada dimasyarakat. Kepastian hukum juga dapat disimpulkan

²⁶ Ibid.

sebagai kepastian aturan hukum serta bukan kepastian tindakan terhadap tindakan yang sesuai dengan aturan hukum.²⁷

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya peraturan yang memiliki sifat umum untuk dapat membuat seorang individu mengetahui apa perbuatan yang boleh serta tidak boleh dilakukan. Sementara pengertian yang kedua adalah keamanan hukum untuk seorang individu dari kesewenangan pemerintah, sebab dengan adanya peraturan yang berifat umum itu, individu dapat mengetahui apa yang boleh dibebankan serta apa yang boleh dilakukan oleh negara terhadap seorang individu.

Dalam bukunya yang berjudul *The Morality of Law* menjelaskan bahwa ada prinsip-prinsip hukum yang baik dan harus dipenuhi oleh hukum. Apabila delapan asas tersebut tidak terpenuhi, maka hukum yang hadir akan gagal untuk kemudian dapat disebut sebagai hukum, atau dapat dikatakan bahwa dalam hukum harus ada kepastian hukum.²⁸

Suatu hukum yang disebut sebagai moralitas eksternal dan internal. Moralitas eksternal adalah masalah yang berkaitan dengan isu keadilan, hak asasi manusia, solidaritas dan empati terhadap kaum tertindas. Adapun yang dimaksud dalam hal ini sebagai Moralitas internal adalah sebagai berikut:²⁹

1. Sistem yang dibuat oleh pihak berwenang dan berwibawa haruslah terdiri dari peraturan yang tidak berdasarkan pada putusan sesaat belaka untuk hal-hal tertentu.

²⁷ Indah Maharani, "Peran Notaris Dalam Membuat Akta Hukum Sesuai Dengan Undang-Undang Jabatan Notaris Berdasarkan Teori Kemanfaatan," *Jurnal Multidisiplin Indonesia*, Vol.1 No.3 (November 2022).

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

2. Peraturan yang ditetapkan oleh pihak berwenang dan berwibawa harus diumumkan kepada publik.
3. Peraturan yang ditetapkan tidak berlaku surut, karena dapat merusak integritas suatu sistem.
4. Peraturan tersebut dibuat dalam sebuah rumusan yang dapat dimengerti oleh masyarakat umum.
5. Peraturan satu dan lainnya tidak boleh ada yang saling bertentangan.
6. Suatu peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh menuntut suatu tindakan yang kiranya melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh terlalu sering diubah-ubah.
8. Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan, harus memiliki kesesuaian antara peraturan serta dalam hal pelaksanaan dalam kehidupan sehari-hari.

Dari kedelapan asas yang dikemukakan oleh Lon Fuller, dapat disimpulkan bahwa harus ada kepastian diantara peraturan serta pelaksanaan hukum tersebut, dengan begitu hukum positif dapat dijalankan apabila telah memasuki ke ranah perilaku, aksi, serta faktor yang dapat memengaruhi bagaimana hukum itu berjalan. kepastian hukum yang ia kemukakan memiliki pengertian dan tujuan yang sama seperti yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, bahwa kepastian hukum adalah jaminan agar hukum yang ada dapat berjalan dengan semestinya.

Kepastian hukum dapat diartikan adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas dimasyarakat, mengandung

keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.³⁰

3. Konseptual

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti.³¹ Untuk menghindari kesalahan pemahaman tentang beberapa konsep ataupun istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu dijelaskan beberapa konsep. Dalam penelitian ini, peneliti memberi batasan berupa konsep. Kerangka konseptual yang akan digunakan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

- a. Kebijakan pemerintah menurut David Easton adalah sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat. Maksud definisi ini bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat memaksakan sesuatu (nilai-nilai) kebijaksanaan/kebijakan kepada masyarakatnya secara keseluruhan.³²

³⁰ Ibid.

³¹ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat," Cetakan ke-17. (Jakarta : Rajawali Pers, 2015 © 1983, 2015), hlm.37.

³² "A Systems Analysis Of Political Of Life" (London: John Wiley and Sons, 1965).

- b. Penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional yang selanjutnya disebut Penyetaraan Jabatan adalah pengangkatan Pejabat Administrasi ke Jabatan Fungsional melalui penyesuaian/inpassing pada Jabatan Fungsional yang setara.³³
- c. Efektivitas didefinisikan sebagai komunikasi yang prosesnya mencapai tujuan yang direncanakan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu yang ditetapkan dan jumlah personil yang ditentukan.³⁴
- d. Sistem Kerja adalah serangkaian prosedur dan tata kerja yang membentuk suatu proses aktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi.³⁵
- e. Organisasi Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.³⁶

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan yaitu normatif empiris yaitu penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi pada masyarakat. Lokus analisis difokuskan pada pemerintah daerah Kabupaten Pesawaran, mengingat pada level pemerintah daerah memiliki

³³ “Angka 15 Pasal 1 Bab.I Ketentuan Umum Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2021 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional.” n.d.

³⁴ Effendy, Onong Uchjana., 1989, *Kamus Komunikasi*, PT. Mandar Maju, Bandung.

³⁵ “Angka 2 Bab I Ketentuan Umum Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah.” n.d.

³⁶ “Angka 1 Bab I Ketentuan Umum ,Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.” n.d.

dinamika yang lebih kompleks dan langsung bersentuhan dengan masyarakat, dibandingkan pada Pemerintah Pusat.

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah pendekatan normatif dan pendekatan empiris. Pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan atau teori-teori yang bersangkutan paut dengan permasalahan tentang kebijakan penyetaraan jabatan dalam mewujudkan efektivitas sistem kerja organisasi perangkat daerah Kabupaten Pesawaran. Pendekatan empiris yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan primer yang secara langsung akan diteliti melalui wawancara responden.

2. Sumber Data

a. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah hasil penelitian sebelumnya. Penelusuran penelitian sebelumnya atau studi literatur ini bertujuan untuk memastikan kesenjangan riset (*research gap*) sebagai justifikasi adanya masalah untuk ditindaklanjuti. Kemudian menelaah buku teks yang terkait sebagai bahan rujukan pada penelitian ini. Selain itu menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait penelitian ini.

b. Jenis Data

Jenis data dilihat dari sumbernya, data sekunder data yang diperoleh dari bahan pustaka.

Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang bersumber dari literatur-literatur yang mencakup dokumen-dokumen resmi. Data sekunder terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat berupa perundang-undangan yang terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014
Tentang Aparatur Sipil Negara.
- 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2019
Tentang Perangkat Daerah.
- 3) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI No. 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional.
- 4) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI No. 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi.
- 5) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI No.7 Tahun 2022 tentang Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi.

6) Peraturan Daerah No.4 Tahun 2021 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Dan Penyederhanaan Birokrasi Kabupaten Pesawaran.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder sebagai bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, terdiri dari bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti: buku-buku dan literatur dan lainnya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang fungsinya melengkapi dari bahan hukum primer dan sekunder agar dapat menjadi lebih jelas, seperti bahan paparan, literatur-literatur kamus, bibliografi yang menunjang dalam tesis ini, media masa dan sebagainya.

3. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

a. Prosedur Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk mengumpulkan data primer dan data sekunder melalui studi kepustakaan dan studi lapangan. Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data sekunder yang dilakukan dengan mempelajari dan mengutip berbagai informasi yang terkait dengan objek penelitian dari berbagai dokumen serta sumber informasi lainnya yang relevan.

Studi lapangan dengan cara wawancara yang dilakukan dengan sejumlah informan. Informan adalah pejabat fungsional hasil penyetaraan jabatan sebanyak 6 (enam) informan yaitu PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Pesawaran 1 orang dari Bagian organisasi, 1 Orang dari BKPSDM, 2 Orang dari Dinas Kesehatan, 1 orang dari Dinas PMPTSP dan 1 orang dari Dinas Pertanahan dan Lingkungan Hidup. Penelitian dilakukan dengan wawancara mendalam (indepth interview) dengan pertanyaan terbuka.³⁷ yang terkait dengan Kebijakan Penyetaraan Jabatan Dalam Mewujudkan Efektivitas Sistem Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran. Data atau informasi yang diperoleh dalam tahap pengumpulan data diuji keabsahannya (kebenarannya).

4. Prosedur Pengolahan Data

Data yang diperoleh kemudian diolah melalui kegiatan seleksi, yaitu:

- 1) Identifikasi data, yaitu memeriksa kembali mengenai kelengkapan, kejelasan dari kebenaran data yang diperoleh serta relevansinya dengan penulisan.
- 2) Klasifikasi data, yaitu pengelompokan data sesuai dengan pokok bahasan sehingga memperoleh data yang benar-benar diperlukan.
- 3) Sistematisasi data, yaitu semua data yang telah masuk dikumpulkan dan disusun sesuai dengan urutannya.

³⁷ Bogason, & Zolner, 2017 "Methods for Network Governance Research: An Introduction in P. Bogason & M. Zolner (Eds), Methods in Democratic Network Governance.,” *New York: Palgrave Macmillan*.

5. Analisis Data

Analisis data dilakukan untuk menyederhanakan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan dipahami serta dimengerti. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu analisis data dengan obyek yang alamiah serta dilakukan dengan cara menguraikan dan menjelaskan data yang diteliti dan diolah secara rinci ke dalam bentuk kalimat agar memperoleh gambaran yang jelas dan mudah ditelaah, sehingga akhirnya dapat ditarik kesimpulan. Kesimpulan dari hasil analisis ini menggunakan metode induktif untuk menarik kesimpulan pada penulisan ini. Metode induktif adalah suatu pengertian-pengertian dalam menjawab permasalahan dari kesimpulan tersebut. Diperoleh dengan berpedoman pada cara berpikir induktif, yakni suatu cara berpikir dalam mengambil kesimpulan berdasarkan data-data yang bersifat khusus dan kemudian disimpulkan secara umum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik Dalam Otonomi Daerah

1. Kebijakan Publik

Kebijakan (policy) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu.³⁸ Jadi kebijakan publik adalah sebuah alat untuk mencapai tujuan dan bukan tujuan itu sendiri.³⁹

Kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dilembagakan atau melembaga secara otomatis karena keberadaan dari pembuat keputusan⁴⁰ Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.⁴¹

Menurut Amir Santoso, pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua kategori, yaitu:

- a) Pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan pemerintah. Semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making dimana tindakan-tindakan pemerintah diartikan sebagai suatu kebijakan.

³⁸ Buku Daras, "(Memahami Konsep Kebijakan Publik)" (n.d.): 252.

³⁹ Dr Riant Nugroho, "Dikatakan, Dimengerti, Dikuasai oleh Pejabat Tinggi Pemerintah" (n.d.): 107.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Daras, "(Memahami Konsep Kebijakan Publik)."

b) Pendapat ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Kategori ini terbagi dalam dua pendapat, yakni :

(1) Mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan atau dengan kata lain kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making oleh pemerintah dan dapat juga diklasifikasikan sebagai interaksi negara dengan rakyatnya dalam mengatasi persoalan publik.

(2) Kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi awal dan akibat yang bisa diramalkan. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making dimana terdapat wewenang pemerintah didalamnya untuk mengatasi suatu persoalan publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai intervensi antara negara terhadap rakyatnya ketika negara menerapkan kebijakan pada suatu masyarakat.

Kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hubungannya dengan masyarakat dan dunia usaha. Pada dasarnya kebijakan pemerintah dalam menata kehidupan masyarakat diberbagai aspek merupakan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat).⁴²

⁴² Dr. Nuryanti Mustari, S.IP, M.Si, *Pemahaman KEBIJAKAN PUBLIK (Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik)*, Pertama. (PT Leutika Nouvalitera, 2015).

Sehubungan dengan hal tersebut Solichin Abdul Wahab menyetengahkan ciri-ciri kebijakan publik, yaitu:⁴³

1. Kebijakan lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan melainkan tindakan yang direncanakan.
2. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak hanya mencakup untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, akan tetapi diikuti pula dengan dengan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.
3. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, dalam arti setiap kebijakan pemerintah itu diikuti dengan tindakan-tindakan konkret. Dengan kata lain, walau bagaimanapun kebijakan pemerintah itu dianggap bagus, jika tidak disertai dengan tindakan-tindakan yang konkret, maka pemerintah/publik sesungguhnya tidak mengatur apa yang seharusnya ditangani terutama yang menjadi tuntutan dan kebutuhan masyarakat.
4. Kebijakan pemerintah/publik dapat berbentuk positif, maupun negatif. Dalam bentuknya yang positif kebijakan akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk memengaruhi masalah tertentu, sementara dalam bentuknya yang negatif, kebijakan kemungkinan

⁴³ Awan Y. Abdoelah, Yudi Rusfiana, M.Si, *Teori & Analisis Kebijakan Publik*.

meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Subatier dalam *Wayne Parson* berpendapat perlu adanya teori penyusunan kebijakan agar lebih komprehensif, dapat diuji (*testable*), dan memadukan sejumlah pendekatan serta kerangka pemikiran menjadi teori lebih baik yang bisa memproduksi perubahan kebijakan. Menurutnya, sintesis ini terdiri dari beberapa ide kunci, yaitu⁴⁴

1. Proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipahami dalam konteks jaringan dan komunitas kebijakan. Contoh bagi Desentralisasi Kebijakan, hal ini bisa dilakukan melalui struktur dan hierarki birokrasi pemerintahan. Memfungsikan daerah menyosialisasikan isu atau mengadaptasikan *problem* kebijakan
2. Analisis kebijakan mempunyai fungsi pencerahan jangka panjang, analisis kebijakan secara perlahan mengubah argumen yang menyelimuti *problem* kebijakan. Para analis Kebijakan Daerah mudah menyelesaikan tugasnya karena membentangkan agenda kebijakan secara simultan dari tingkat pusat dengan tingkat daerah. Cara ini selain mencerahkan sekaligus merelokasi atau menyalurkan aspirasi partisipatif. Pengalaman selama ini, apabila partisipan tidak diberi ruang, partisipan akan membuat saluran sendiri yang terkadang alurnya berseberangan, berlawanan arah. Biasanya menggunakan *pressure method* yang bisa ditumpangi oleh aliran politik yang lagi menunggu *mood moment*

⁴⁴ Ibid.

3. Keyakinan, nilai, dan gagasan adalah penting tetapi diabaikan dalam proses pembuatan kebijakan. Kekuatan radikal yang ada yang memiliki cara pandang sentris, primordial atau sektarian, larut bersama *interest* terhadap kesenjangan, ras, sentimen politik dan lain-lain. Hal itu merupakan sesuatu yang harus diabaikan dalam penyusunan agenda. Berdasarkan hal ini agenda kebijakan bersifat objektif dan bebas dari intrik atau tekanan. Paham dan sikap berlainan arah harus diadaptasi atau dilokalisir per segmen agar mudah dihadapi dan diselesaikan, yaitu melalui desentralisasi kebijakan, mengingat desentralisasi kebijakan, dilakukan melalui pendekatan mempolarisasi daerah dalam skala lokalisasi problem, sehingga satu problem bisa diselesaikan berdasarkan segmen.
4. Faktor sosial ekonomi berpengaruh besar terhadap pembuatan kebijakan dan hasilnya. Pemerintah daerah dapat merangsang sumberdaya yang dimiliki melalui beberapa agenda kebijakan karena partisipan akan muncul bersama dengan problem. Hal itu akan membangkitkan sumber daya di daerah, dalam hal ini di bidang ekonomi lokal persektor, dari aspek komoditas, industri, jasa, transportasi, dan lain lain.
5. Sistem keyakinan elit mempunyai struktur atau hierarki, diferensiasi, dan spesialisasi akan melahirkan profesionalitas. Kelembagaan akan mengkotakkan masyarakat sesuai kemampuan. Bakat dan minat akan terpilih secara fungsional dan profesi. Dalam konteks seperti ini struktur akan terpola dan hierarki memosisikan orang melalui seleksi dan mekanisme pasar, yakni kemampuan dan keahlian.

Menurut James E. Anderson mengatakan bahwa kebijakan adalah “Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan untuk diikuti dan dilaksanakan oleh individu atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu”.⁴⁵

Kebijakan publik tidak hanya dipelajari sebagai proses pembuatan kebijakan, tetapi juga dinamika yang terjadi ketika kebijakan tersebut dibuat dan diimplementasikan.

Hakikat kebijakan pemerintah/publik sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan sesuai dengan konsep kebijakan akan lebih dipahami, jika kebijakan pemerintah itu dirinci kedalam beberapa kategori, yaitu :⁴⁶

1. Policy demands (tuntutan kebijakan) yaitu tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintahan sendiri, untuk melakukan tindakan atau sebaliknya, untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu.
2. Policy decisions (Keputusan Kebijakan) yaitu keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam hubungan ini termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), mengeluarkan perintah-perintah eksekutif (keputusan Presiden), ketetapan-ketetapan, mencanangkan peraturan-peraturan administratif)

⁴⁵ Lalamafu, *Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Mengalihkan Jabatan Fungsional Ke Jabatan Struktural*.

⁴⁶ Dr.Drs.Awan Y.Abdoelah,M.Si, Dr.Yudi Rusfiana,M.Si, *Teori & Analisis Kebijakan Publik*.

3. Policy Statement (pernyataan kebijakan) yaitu pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan pemerintah/publik tertentu, antara lain misalnya ketetapan-ketetapan MPR, keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, peraturan-peraturan administratif, pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato para pejabat pemerintah yang menunjukkan keinginan untuk merealisasikan tujuan pemerintah. Dalam kenyataannya *policy statement* kadang-kadang menimbulkan sikap pertentangan dalam masyarakat, misalnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup, ketenagakerjaan.
4. Policy Outputs (keluaran kebijakan), yaitu merupakan wujud kebijakan pemerintah yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan kata lain keluaran kebijakan ini adalah menyangkut apa yang dikerjakan pemerintah dan hasil-hasilnya.
5. Policy Outcomes (Hasil akhir kebijakan) yakni akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Kebijakan publik saat ini telah kehilangan konteks karena masalah dan tantangan yang berbeda di setiap

instansi tidak bisa disamakan dengan masalah yang ada di Kementerian/Lembaga atau Pemda.

Laswell menjelaskan beberapa tahapan atau proses dalam pembuatan sebuah kebijakan publik. Adapun urutannya adalah *intelligence* (mengumpulkan dan memproses berbagai pendapat dari proses pembuatan kebijakan), *promotion* (memilih beberapa pilihan yang ada), *prescription* (menentukan aksi), *Invocation* (persetujuan adanya sanksi-sanksi), *application* (diimplementasikan), *termination* (penghentian), dan *appraisal* (penilaian atau evaluasi).⁴⁷

Variabel lingkungan kebudayaan diantaranya, kebudayaan politik (*political cultur variabel*) dan sosial ekonomi (*socio economic variabel*).⁴⁸

1. Kebudayaan politik

Setiap masyarakat memiliki budaya yang berbeda, yang berarti nilai dan kebiasaan hidup berbeda dari satu masyarakat ke masyarakat lain. Kebudayaan oleh seorang pakar antropologi Clyde Kluchohn didefinisikan sebagai *the total life way of people, the social legacy the individual acquires from his group* (keseluruhan gaya hidup masyarakat dan warisan sosial yang diperoleh dari kelompoknya). Sebagian besar ilmuan berpendapat bahwa kebudayaan masyarakat dapat membentuk atau memengaruhi tindakan sosial, tetapi bukan satu-satunya penentu. Kebudayaan hanya salah satu faktor lingkungan yang memengaruhi perilaku masyarakat. Kebudayaan politik adalah bagian dari kebudayaan masyarakat, yang mencakup nilai, kepercayaan, dan sikap

⁴⁷ Daras, "(Memahami Konsep Kebijakan Publik)."

⁴⁸ Ibid.

tentang apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dan bagaimana melakukannya serta bagaimana menjalin hubungan dengan warga negaranya.

2. Kondisi sosial ekonomi

Kebijakan publik sering dipandang sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat dan antara pemerintah dengan privat. Salah satu sumber konflik, khususnya dalam masyarakat yang maju adalah aktifitas ekonomi konflik dapat berkembang dari kepentingan yang berada antara perubahan besar dan kecil, pemilik perusahaan dan buruh, debitor dan kreditor, customer dan penjual, petani dengan pembeli hasil-hasil pertanian dan sebagainya. Hubungan antara kelompok-kelompok yang berada diatas dapat dikurangi atau diselesaikan dengan kebijakan pemerintah dalam wujud perubahan ekonomi atau pembangunan. Kebijakan pemerintah dapat melindungi kelompok yang lemah dan menciptakan keseimbangan hubungan antar kelompok yang berada.

Studi kebijakan publik melihat proses pembentukan kebijakan sebagai suatu proses siklus yang memiliki berbagai tahapan pasti dan berulang kembali. Tahapan pembentukan kebijakan publik menunjukkan suatu tahap proses kebijakan publik terkait dengan tahapan yang sebelumnya, dan memengaruhi tahapan yang selanjutnya. Dengan demikian, melalui desentralisasi kebijakan kehidupan demokrasi di daerah menjadi dinamis, tidak sekedar simetris dengan siklus lima tahunan pada proses alih kepemimpinan daerah. Sebagaimana pembangunan menganut asas

kesinambungan, pembangunan juga dilakukan secara bertahap berorientasi jangka panjang sebagai patron.

Dilema ini menghadapkan dua pilihan menganut sistem kebijakan yang *never ending* atau kebijakan menuruti siklus politik lima tahunan. Ada beberapa kebijakan hebat hanya pada masa pencetus dan aktor kebijakannya masih berkuasa. Setelah itu tidak lagi redup dan kemudian mati. Hal ini secara teori diterima bahwa yang mengambil kebijakan dan yang memutuskannya adalah yang berwenang. Kewenangan menjadi nafas bagi siklus kebijakan. Kewenangan di satu sisi ada batasnya kebijakan pada sisi yang lain tak terbatas.

Satu kebijakan perlu evaluasi, dan ini dapat menjadi celah modifikasi sebagaimana skema kebijakan *David Easton* yang mengikuti pola sistem politik. Namun sifat khas kebijakan selalu ada alasan untuk bertindak atau tidak, dalam hal ini sentimen politik sensitif menjadi penguangkit. Namun jika daerah lemah memproduksi kebijakan berarti lemah menganalisis kebutuhan aparturnya. Jika tidak mengurus masyarakat, maka pemerintah hanya bergerak normatif, melayani diri sendiri.

Kebijakan yang baik meubah sumberdaya menjadi aset. Kebijakan yang buruk menjadikan sumberdaya menjadi beban, bahkan malapetaka. Dengan demian, tantangan strategis kebijakan publik adalah seberapa hebat kebijakan publik bisa mengungkit sumberdaya yang ada menjadi aset yang luar biasa.

Kebijakan publik perlu difahami sebagai sebuah fakta manajemen, yang berarti sekuensinya identik atau setidaknya sebangun dengan proses

manajemen, yaitu: perencanaan-perumusan-pelaksanaan/pengorganisasian-kepemimpinan-pengendalian yang bergerak dalam sebuah irama rantai nilai (*value chain*). Kebijakan publik harus direncanakan, tidak tiba-tiba dibuat. Perumusannya perlu mengikuti kaidah yang memadai. Pelaksananya harus dimulai dari pengorganisasian dan kesiapan manusia pelaksana dan penerima.

Kebijakan publik terdiri dari kebijakan formal, konvensi, ucapan pejabat publik, dan perilaku pejabat publik. Hukum adalah salah satu bentuk kebijakan formal. Kebijakan publik mempunyai dua paradigma, kontinentalis, yang hukum- minded, top-down, tidak lengkap, fokus pada tata cara, dan anglo-saxonis yang fokus kepada interaksi publik-negara, lengkap, dan fokus kepada substansi. Kebijakan publik pun tidak serta merta diawali dari masalah, melainkan isu, yang dapat berupa masalah atau gagasan masa depan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari daerah-daerah otonom, daerah khusus, daerah istimewa, daerah otonomi khusus, serta wilayah administratif. Realitas ini melahirkan fungsi dan hierarki pemerintahan pusat dan daerah, asas desentralisasi otonomi daerah.⁴⁹

Dalam undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah diberikan hak, kewenangan dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya serta pendapatan daerah yang merupakan hak daerah yang diakui dengan tetap berpegang pada prinsip demokrasi, peningkatan partisipasi aktif dari masyarakat, pemerataan dan keadilan, tanpa mengabaikan potensi dan keanekaragaman sebagai kekayaan daerah. Salah satu perwujudan

⁴⁹ Muhammad Idris Patarai, "Desentralisasi Kebijakan Dalam Otonomi Daerah," *Jurnal Sosial dan Teknologi (SOSTECH)* 1, (November 2021).

penyelenggaraan otonomi daerah yaitu daerah mengatur dan mengelola aparatur daerah.

Dengan demikian daerah diberi kepercayaan untuk mengatur dan mengurus sendiri kebutuhan masyarakat karena daerah mengetahui prioritas kebutuhan dari masyarakatnya. Kebutuhan masyarakat kemudian tertuang dalam bentuk kebijakan yang menghasilkan tindakan untuk dilaksanakan dan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah, sebagaimana pengertian kebijakan publik menurut Thomas R.dye, kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.⁵⁰

Daerah Otonom dicirikan dengan dua model kebijakan publik, yaitu kebijakan publik pemerintah pusat dan kebijakan publik pemerintah daerah. Keduanya berlaku di daerah melalui Peraturan Daerah. Kebijakan publik dari pemerintah pusat dalam teori dideskripsikan sebagai kebijakan turunan atau instruksional. Kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah pusat, selalu bersifat nasional dalam artian menyamakan semua wilayah dan daerah sekalipun lingkungan strategisnya sangat berbeda.⁵¹

Daerah otonom berkonsekuensi membuat kebijakan tidak hanya dalam bentuk kebijakan turunan, pengendalian atau instruksi; tetapi juga membuat kebijakan inisiatif berkaitan dengan daerahnya atas kreasi dan inovasi daerah. Inisiatif daerah dalam menetapkan kebijakan publik disebut sebagai Kebijakan Publik Daerah.⁵²

⁵⁰ Awan Y.Abdoelah,Yudi Rusfiana, *Teori & Analisis Kebijakan Publik*.

⁵¹ MuhammadIdris Patarai, *Kebijakan publik daerah: posisi dan dimensinya dalam perspektif desentralisasi kebijakan*, Cetakan I. (Makassar: De La Macca, 2020), <http://eprints.ipdn.ac.id/id/eprint/5847>.

⁵² Muhammad Idris Patarai, "Desentralisasi Kebijakan dalam Otonomi Daerah," *Jurnal Sosial Teknologi* 1, no. 11 (November 15, 2021): 1406–1417.

Kebijakan Publik Daerah (KPD) memiliki dua dimensi. Pertama kebijakan publik atas inisiasi dan analisis daerah; dan kedua sebagai kebijakan turunan atau pengendalian kebijakan publik di daerah. Posisi Kebijakan Publik Daerah (KPD) merangsang proses demokratisasi dan partisipasi masyarakat di daerah.

Presentasi kebijakan turunan dengan kebijakan inisiatif menjadi tolok ukur kreativitas daerah dalam skala antara kebijakan inisiatif dan kebijakan turunan atau dalam teori dikenal dengan kebijakan regulatif dan kebijakan substantif. Berdasarkan perspektif kinerja, kebijakan regulatif hanya sebatas input-output; sedang kebijakan substantif pada batas *outcome-impact*.⁵³

Kebijakan publik turunan yang diambil pemerintah dijabarkan di daerah dengan terlebih dahulu diadopsi dalam Peraturan Daerah. William Dunn menyebutkan dalam pembuatan kebijakan publik, tahap-tahap yang dilalui adalah:⁵⁴

1. Tahap penyusunan agenda, masalah-masalah akan berkompetisi dahulu sebelum dimasukkan ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada saat itu, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama. Tahap penyusunan agenda merupakan tahap yang akan menentukan apakah suatu masalah akan dibahas menjadi kebijakan atau sebaliknya.

⁵³ Muhammad Idris Patarai, "Desentralisasi Kebijakan Dalam Otonomi Daerah."

⁵⁴ Dunn, William N (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1998).

2. Tahap formulasi kebijakan, masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari alternatif pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Dalam tahap perumusan kebijakan ini, masing-masing alternatif akan bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
3. Tahap implementasi kebijakan, suatu program hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika tidak diimplementasikan. Pada tahap ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan dari para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.
4. Tahap penilaian kebijakan, pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, maka ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

2. Konsep Desentralisasi Kebijakan Dalam Otonomi Daerah

Menurut Rondinelli, desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggungjawab fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, lembaga semi pemerintah, maupun kepada swasta (decentralization is the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi independent government organizations and/or private sector).⁵⁵ Turner dan Hulme yang berpendapat bahwa desentralisasi di dalam sebuah negara mencakup pelimpahan kewenangan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, dari pejabat atau lembaga pemerintahan di tingkat pusat kepada pejabat atau lembaga pemerintahan yang lebih dekat kepada masyarakat yang harus dilayani (*a transfer of authority to perform some service to the public from an individual or an agency in central government to some other individual or agency which is 'closer' to the public to be served*).⁵⁶

Berdasarkan analisis kebijakan publik dikenal tipe *top-down* hierarkis (Pusat-Daerah); yang bersifat *bottom-up* konsultasi negosiasi (Daerah-Pusat). Kewenangan dan urusan yang didaerahkan itulah yang dikelola dalam suatu sistem desentralisasi kebijakan publik daerah.⁵⁷ Deskripsi Kebijakan Publik Daerah terwujud melalui Desentralisasi Kebijakan yaitu adanya ruang bagi masyarakat daerah merumuskan dan

⁵⁵ Awang Faroek Ishak dan Tri Widodo W. Utomo, "Kebijakan Desentralisasi Dan Implementasi Otonomi Daerah Di Kalimantan Timur.," Jurnal Borneo Administrator. Vol 6 No 2.2010: hal.1-17.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Muhammad Idris Patarai, "Kebijakan publik daerah: posisi dan dimensinya dalam perspektif desentralisasi kebijakan" De La Macca.2021; ISBN 978-602-263-179-8.

mengagendakan masalahnya. Kewenangan dan urusan yang didaerahkan itulah yang dikelola dalam suatu sistem desentralisasi kebijakan daerah.⁵⁸

Desentralisasi kebijakan artinya daerah membuat kebijakan atas apa yang telah didesentralisir. Asas Desentralisasi menurut pasal 1 point (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah; penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.⁵⁹ Deskripsi Kebijakan Publik Daerah terwujud melalui Desentralisasi Kebijakan, yaitu adanya ruang bagi masyarakat daerah merumuskan dan mengagendakan masalahnya.

Desentralisasi kebijakan mendesain beberapa kebijakan yang diserahkan ke daerah sesuai urusan dan kewenangannya (urusan pemerintahan yang bersifat konkuren), sehingga pemerintah pusat tidak terbebani pelayanan model konsultasi “manual” yang semestinya sudah menggunakan teknologi informasi. Tidak lagi menghabiskan energi model koordinasi, rapat-rapat dan tatap muka, kunjungan kerja. Demikian pula, daerah dapat menyederhanakan studi banding. Desentralisasi kebijakan akan menciptakan equalibrium antara keduanya, keseimbangan itu berwujud pada perimbangan kebijakan pusat dan daerah.⁶⁰

Desentralisasi kebijakan merupakan praktik asas penyelenggaraan otonomi daerah. Namun, dalam kenyataannya seiring dengan implementasi kebijakan desentralisasi, pemerintah di tingkat daerah sering tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Menurut Muchsin dan

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Rahyunir Rauf, “Hakekat Organisasi Perangkat Daerah (Suatu Tinjauan Teoritis Dan Yuridis),” *Jurnal Kajian Pemerintahan, Politik dan Birokrasi* III (n.d.): 345–350.

⁶⁰ MuhammadIdris Patarai, *Kebijakan publik daerah*.

Fadillah Putra, bahwa kebijakan publik yang diambil pemerintah di daerah, yang tidak sepenuhnya sejalan dengan perundang-undangan yang ada. Hal tersebut dimaksudkan tidak untuk melanggar hukum, melainkan ada anggapan bahwa kondisi di daerah belum memungkinkan diterapkannya aturan hukum tersebut. Oleh karena itu, diperlukan sebuah kebijakan di tingkat daerah yang lebih sesuai dengan tuntutan, kondisi dan kebutuhan masyarakat di daerah tersebut.⁶¹

Menurut Andi Mallarangeng dan M. Ryaas Rasyid, kekuasaan daerah pada dasarnya adalah kekuasaan pusat yang didesentralisasikan, dan selanjutnya terbentuklah daerah-daerah otonom.⁶²

Dalam the sixth Global Forum dinyatakan bahwa desentralisasi merupakan solusi yang baik dalam menjalankan pemerintahan yang demokratis. Suatu tata pemerintahan yang baik dapat dicapai jika dipenuhi suatu tingkat desentralisasi, inovasi dan pembangunan pemerintah daerah yang memadai. Administrasi dan otonomi pemerintahan daerah dapat diwujudkan lebih efektif melalui peningkatan desentralisasi baik secara administrasi publik maupun finansial, digitalisasi pemerintahan, dan tata manajemen yang berdasarkan hasil. Dengan demikian ciri pemerintahan yang demokratis salah satunya adalah melakukan desentralisasi, yaitu memberikan kewenangan kepada masyarakat daerah untuk mengatasi masalah-masalah daerahnya.⁶³

⁶¹ Budiyanto, "Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Pelayanan Publik Bidang Perijinan Di Kota Pekalongan," *Universitas Muhammadiyah Surakarta* (2005).

⁶² Myrna Nurbarani, "Program Studi Magister Ilmu Politik Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang 2009" (n.d.): 250.

⁶³ Ibid.

Reformasi tata pemerintahan dapat dilihat dari pergeseran hubungan antara kabupaten/kota dengan provinsi yang semula “*dependent* dan *sub ordinate*” kini hubungan antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi menjadi “*independent* dan *coordinate*”. Selain itu terdapat pula pergeseran sejumlah model dan paradigma pemerintahan daerah yang semula ‘*Structural efficiency model*’ yang menekankan efisiensi dan keseragaman pemerintahan lokal menjadi ‘*local democracy model*’ yang menekankan nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pergeseran model dan paradigma pemerintahan daerah tersebut diikuti pula dengan perubahan dalam tatanan kelembagaan pemerintahan berupa penerapan prinsip hemat struktur kaya fungsi dalam rangka menggeser model organisasi yang hierarkis dan gemuk ke model organisasi yang ramping sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah.

Hal umum yang perlu diperhatikan adalah desentralisasi kebijakan simultan dengan kebijakan pusat terhadap agenda nasional. Selain itu, perwujudannya harus memenuhi standar kebijakan publik dengan pendekatan Hukum Tata Pemerintahan atau Hukum Administrasi dan Sistem Pemerintahan. Dalam hal ini desentralisasi kebijakan sebagai praktik asas penyelenggaraan otonomi daerah.⁶⁴

Kebijakan publik adalah seperangkat keputusan politik yang melembaga dari suatu kekuasaan politik yang sah. Keputusan-keputusan politik tersebut berkenaan dengan alokasi-alokasi sumber daya penting dan

⁶⁴ Muhammad Idris Patarai, “Desentralisasi Kebijakan Dalam Otonomi Daerah.”

langka pada bangsa tersebut. Bahkan, bagi bangsa-bangsa dan organisasi-organisasi supra negara dengan kiprah yang mendunia, maka seperangkat kebijakan publik dibuat untuk memastikan setiap alokasi sumberdaya penting.

Dalam membangun kebijakan publik, aktor pertama yang menjadi perhatian adalah Pemimpin, khususnya Pemimpin Puncak, baik di Pemerintahan, Kementerian, hingga Pemerintahan Daerah. Pemimpin adalah aktor yang mempunyai peran memastikan hanya kebijakan-kebijakan unggul, yang mengunggulkan bangsa yang boleh dibuat, sementara yang lain tidak boleh dibuat.

Pemimpin sebagai *policy (decision maker)* Adalah sebuah keharusan dalam pemahaman terhadap kebijakan publik . Hal ini sejalan dengan tiga premis, yaitu

1. keunggulan negara semakin ditentukan oleh seberapa mampu para pengelola negara membangun kebijakan- kebijakan unggul.
2. Tanpa memandang bagaimana negara, sistem politik ataupun kekayaan alamnya, sepanjang pemerintahnya dapat membangun kebijakan-kebijakan publik yang unggul, maka negara itu akan menjadi negara pemenang diantara negara-negara lain yang menjadi kolega maupun pesaingnya.
3. Hanya dua tugas utama pemerintah, membangun kebijakan publik yang unggul dan memberikan pelayanan publik yang bermutu tinggi. Dengan demikian, tugasnya adalah memperkuat dua aktor paling penting dalam membangun kebijakan publik unggul (*excellence*), pemimpin/para calonnya dan para analis kebijakan publik.

B. Penyetaraan Jabatan Dalam Mewujudkan Efektivitas Organisasi Perangkat Daerah.

1. Pengertian Jabatan

Menurut E. Utrech, Jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan atau dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum).⁶⁵

Pegawai Negeri Sipil memiliki tugas sebagai penyelenggara birokrasi pemerintahan dan memberikan pelayanan publik. Dalam sistem kepegawaian di Indonesia, ada dua jabatan karir yang dapat diemban oleh Aparatur Sipil Negara (ASN). *Pertama*, jabatan struktural yaitu pejabat administratif yang memiliki jabatan tertentu dalam struktur birokrasi. Kedudukan jabatan struktural paling rendah adalah eselon IVB, sedangkan kedudukan paling tinggi adalah Eselon 1A. Pegawai Negeri Sipil yang berada pada jabatan struktural pada dasarnya memiliki fungsi kepemimpinan dalam struktur birokrasi lembaga pemerintah. Oleh karena itu bentuk dari jabatan struktural tersebut diantaranya Direktur Jenderal, Kepala Dinas, Sekretaris Daerah, Kepala Bidang, Camat, dan Lurah. *Kedua*, jabatan fungsional yaitu jabatan teknis yang tidak menjadi bagian dalam struktur organisasi kelembagaan, namun memiliki fungsi dan peran penting dalam pelaksanaan tugas pokok birokrasi dan pelayanan publik di lembaga pemerintah.

Jabatan fungsional terbagi menjadi dua. *Pertama*, jabatan fungsional tertentu (JFT) yaitu jabatan yang kenaikan pangkatnya didasarkan pada pemenuhan angka kredit tertentu. *Kedua*, jabatan fungsional umum

⁶⁵ Lalamafu, *Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Mengalihkan Jabatan Fungsional Ke Jabatan Struktural*.

(JFU) yaitu Pegawai Negeri Sipil yang mengemban tugas ini akan mendapatkan penilaian dari Daftar Penilaian Prestasi Pekerjaan.

Jabatan struktural dan jabatan fungsional memiliki tugas dan fungsi yang berbeda. Secara spesifik perbedaan tersebut adalah sebagai berikut :

Tabel 1.

Perbedaan antara Jabatan Struktural dan Jabatan Fungsional

Jabatan Struktural	Jabatan Fungsional
Bekerja berdasarkan tingkat jabatan dalam struktur kepemimpinan birokrasi	Bekerja sesuai keahlian yang spesifik pada bidang tertentu.
Masuk dan menjadi bagian dalam struktur tata organisasi pemerintahan	Tidak masuk dalam struktur tata organisasi pemerintahan
Kenaikan pangkat berdasarkan promosi dan lama menduduki jabatan terakhir	Kenaikan pangkat berdasarkan pemenuhan sistem angka kredit.
Wewenang dan tugas didasarkan pada kedudukan jabatan dalam struktur tata pemerintahan	Wewenang dan tugas berdasarkan keahlian dan spesifikasi jabatan serta bersentuhan langsung dengan masyarakat.
Memungkinkan memiliki staf atau bawahan	Tidak memiliki staf atau bawahan
Lebih memerlukan kemampuan manajerial dan kepemimpinan lembaga	Lebih memerlukan kemampuan teknis

Sumber: Arsip Bagian Organisasi Setdakab.Pesawran

2. Penerapan Sistem Merit Dalam Mewujudkan Efektivitas Organisasi

Sistem merit menjadi salah satu hasil agenda reformasi birokrasi yang dicanangkan Presiden untuk melayani kebutuhan publik dan menciptakan birokrasi netral yang bebas dari KKN, sehingga dipandang perlu untuk mengatasi berkembangnya praktek nepotisme dan primordialisme dalam birokrasi.

Sistem merit sebagai pengelolaan SDM yang didasarkan pada prestasi (merit), yaitu segenap perilaku kerja pegawai dalam wujudnya dikategorikan sebagai baik atau buruk, hal mana berpengaruh langsung pada naik atau turunnya penghasilan dan/atau karir jabatan pegawai.⁶⁶ Menurut pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kecacatan. Agar dapat menghasilkan motivasi kerja yang tinggi berdasarkan orientasi pada hasil, maka diperlukan nilai-nilai organisasi dan evaluasi kinerja sistem merit yang adil dan akurat.

Kebijakan manajemen kepegawaian dengan basis *merit system*, dengan pendekatan kompetensi yang menjadi unsur utama saat ini. Konsep sistem merit adalah prestasi kerja yang mengandung arti fokus utama sistem merit adalah dalam rangka perbaikan atau peningkatan prestasi kerja. Jika prestasi kerja tergolong baik maka PNS akan diberikan penghargaan atau reward berupa kenaikan penghasilan dan/atau karir jabatan, sedangkan jika prestasi kerja PNS dinilai buruk maka akan menerima punishment berupa penurunan penghasilan dan/atau karir jabatan. Keduanya (reward ataupun punishment) akan diterima pegawai sebagai umpan balik yang dipastikan dapat memengaruhi seluruh sikap-sikap serta perilaku kerja di masa mendatang.

Dengan reward atau punishment yang diterapkan dalam konsep sistem merit akan membawa dampak yang positif bagi kinerja kerja PNS itu sendiri.

⁶⁶ Arief Daryanto, "Merit System Dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil," *Jurnal kebijakan dan Manajemen PNS, Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN*. VOL.1, NO.2 (November 2007).

Reward akan memberikan reaksi pada PNS untuk mempertahankan dan bahkan lebih meningkatkan prestasi kerja. Sebaliknya, punishment akan menimbulkan reaksi untuk meninggalkan atau tidak mengulang sikap yang dapat membuat prestasi kerja buruk. Oleh karena itu, konsep merit system membuat PNS akan terdorong untuk berprestasi kerja tinggi, sehingga akan berdampak langsung pada pencapaian prestasi tinggi dari unit kerja PNS tersebut yang pada akhirnya OPD secara menyeluruh akan mencapai prestasi yang tinggi pula.

Prestasi yang tinggi atas kinerja PNS erat kaitannya dengan sistem kerja. Percepatan sistem kerja merupakan salah satu tujuan penyederhanaan birokrasi. Sistem kerja pasca penyetaraan jabatan yang dimaksud adalah mendorong efektivitas dan efisiensi kinerja. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (*output*) terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”. Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan.

Menurut Anwar Prabu Mangkunegara, Kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.⁶⁷

⁶⁷ Erwin Sunaryo1 and , Abu Tholib,dkk., “Optimalisasi Kinerja Pegawai Hasil Penyetaraan Jabatan Fungsional Non Dosen Di Lingkungan Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto,” *Universitas Jenderal Soedirman* (Oktober 2021): 548–553.

Amstrong dan Baron mengemukakan beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja, antara lain sebagai berikut:⁶⁸

- a. *Personal factors*, ditunjukkan oleh tingkat keterampilan, kompetensi yang dimiliki, motivasi dan komitmen individu.
- b. *Leadership factors*, ditentukan oleh kualitas dorongan, bimbingan, dan dukungan yang dilakukan manajer dan team leader.
- c. *Team factors*, ditunjukkan oleh kualitas dukungan yang diberikan oleh rekan sekerja.
- d. *System factors*, ditunjukkan oleh adanya sistem kerja dan fasilitas yang diberikan organisasi.
- e. *Contextual/situational factors*, ditunjukkan oleh tingginya tingkat tekanan dan perubahan lingkungan internal dan eksternal.

Selanjutnya Mangkunegara menyebutkan, faktor yang mempengaruhi kinerja adalah kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi. Selanjutnya menurut Mc Cormick dan Tiffin terdapat tiga variabel yang dapat mempengaruhi kinerja; Pertama variabel individu, yang terdiri dari pengalaman, pendidikan, jenis kelamin, umur, motivasi, keadaan fisik, kepribadian dan sikap. Kedua adalah variabel situasional, yakni menyangkut faktor fisik dan pekerjaan yang meliputi metode kerja, pengaturan dan kondisi, perlengkapan kerja, pengaturan ruang kerja, kebisingan, penyinaran dan temperatur. Kemudian faktor sosial dari organisasi yang meliputi kebijakan, jenis latihan dan pengalaman, sistem upah serta lingkungan sosial.⁶⁹

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2011).

Menurut Mathis faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai yaitu kemampuan pegawai untuk pekerjaan tersebut, tingkat usaha yang dicurahkan, dan dukungan organisasi yang diterimanya. Lebih lanjut Maslow (1984) menyatakan keberhasilan kerja seseorang dipengaruhi oleh motivasi yang ada didiri seseorang. Motivasi kerja dapat berpengaruh terhadap capaian kinerja seorang pegawai.

Pendapat lain dikemukakan oleh Maluyu S.P. Hasibuan (2001:34) “kinerja (prestasi kerja) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu”.

Herzberg berpendapat bahwa uang sebagai motivator, karena sifatnya yang ada dimana-mana, biasanya gaji merupakan motivator dan higiene. Sebagai faktor higiene yang utama, uang juga sering berperan sebagai harta benda yang memberikan motivasi.⁷⁰

Kemudian untuk menentukan apakah seorang ASN melakukan pekerjaan dengan baik dan sesuai dengan tugas serta tanggung jawabnya atau tidak, maka pimpinan melakukan penilaian kinerja atau prestasi kerja (*performance appraisal*) sebagai bagian dari bentuk evaluasi terhadap kinerja.⁷¹ Penilaian kinerja adalah proses merencanakan, mengorganisasi, menyupervisi, mengontrol dan menilai kinerja.⁷² Disamping itu, penilaian pegawai merupakan evaluasi yang sistematis dari pekerjaan pegawai dan potensi

⁷⁰ Tri Andjarwati, “Motivasi Dari Sudut Pandang Teori Hirarki Kebutuhan Maslow, Teori Dua Faktor Herzberg, Teori X Y Mc Gregor, Dan Teori Motivasi Prestasi Mc Clelland,” *Jurnal Ilmu Ekonomi & Manajemen* Vol. 1 No.1. (April 2015): 45–54.

⁷¹ A. Anwar Prabu Mangkunegara, 2012 .*Evaluasi Kinerja Sumber Daya Manusia*, keenam.Bandung: Refika Aditama.

⁷² Ahmad Gelora Mahardika, “Rekonstruksi Politik Hukum Pengaturan ASN Dalam Sistem Hukum Kepegawaian Di Indonesia,” *Rechtsvinding* 11 (2022): 265–281.

yang dapat dikembangkan. Penilaian dalam proses penafsiran atau penentuan nilai, kualitas atau status dari beberapa obyek orang ataupun sesuatu (barang). Dengan demikian, selain sebagai bentuk penilaian terhadap kinerja pegawai, evaluasi kebijakan dapat dijadikan sebagai instrumen untuk melakukan identifikasi terhadap potensi-potensi yang dimiliki oleh pegawai sebagai bagian dari promosi jabatan, jenjang karir, maupun pemberian penghargaan yang dilakukan secara sistematis dan terukur sesuai dengan kebutuhan, sehingga dapat memberikan nilai positif bagi pemimpin dalam mengambil keputusan atau kebijakan.

Konsep yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, yaitu responsivitas (*responsiveness*), tanggung jawab (*responsibility*), akuntabilitas (*accountability*).⁷³

Penilaian kinerja ASN mempunyai faktor penting dalam kinerja pelayanan organisasi perangkat daerah. Sistem penilaian dengan menggunakan Sasaran Kerja Pegawai (SKP) sudah cukup efektif diimplementasikan. Namun demikian, perlu pengembangan konsep penilaian untuk memaksimalkan input dan output penilaian serta dampak yang ditimbulkan dari sistem penilaian tersebut. Dengan demikian, sistem penilaian adalah sangat penting untuk meningkatkan kinerja, sehingga output yang dihasilkan dari penerapan sistem penilaian akan berdampak terhadap kualitas organisasi perangkat daerah terhadap layanan yang diberikan kepada masyarakat.

3. Pengertian Organisasi Perangkat Daerah (OPD)

Dalam menyusun organisasi perangkat daerah harus memperhatikan kewenangan daerah dalam sistem pemerintahan daerah sebagai tindak lanjut dari

⁷³ "Http://Ciptakarya.Pu.Go.Id/Randal/Content/Pengukuran-Kinerja. Thu, 24/10/2013 - 22:34 – Admin. Diakses Tanggal 12 Januari 2016," n.d.

urusan pemerintahan yang telah dibagi dengan jelas dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Nomenklatur dan besaran dinas harus mengacu pada urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan yang dilimpahkan kewenangannya kepada Gubernur dan Bupati/Walikota.⁷⁴

Dalam realisasinya nama dinas masih ada yang tidak sama dengan nama urusan yang diselenggarakannya. Terdapat dinas yang menyelenggarakan urusan yang bukan menjadi urusan konkuren dengan sub kewenangan daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, pengelompokan instansi pemerintah dengan sebutan dinas, badan dan kantor memiliki konsep tersendiri dalam kajian ilmu pemerintahan, sehingga diperlukan adanya peninjauan kembali terhadap sebutan dinas, badan, dan kantor yang ada di daerah yang pada umumnya sudah mengimplementasikan Peraturan Pemerintah tentang Organisasi Perangkat Daerah mulai Januari 2019, PP No.72 tahun 2019.

Menurut Sumaryadi, bahwa pemerintah dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu.⁷⁵

Dalam pengembangan organisasi akan berdampak terhadap bagan Organisasi, rantai komando, keseimbangan antara wewenang dan tanggungjawab, pendelegasian wewenang, sentralisasi versus desentralisasi, terutama dalam pengambilan keputusan operasional, rentang kendali, serta pengelompokan tugas-tugas yang sejenis dan sebagainya.

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, pengertian tentang pemerintahan daerah yakni; Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat

⁷⁴ Rahyunir Rauf, "Hakekat Organisasi Perangkat Daerah (Suatu Tinjauan Teoritis Dan Yuridis)."

⁷⁵ Ibid.

Daerah. Pengertian pemerintah daerah terdiri dari; Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Unsur Perangkat Daerah Provinsi terdiri dari; Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat Daerah, Dinas Daerah, Perangkat Daerah. Sedangkan unsur Perangkat Daerah untuk pemerintah daerah Kabupaten/Kota terdiri dari; Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat Daerah, Dinas Daerah, Badan Daerah, Kecamatan (Kelurahan sebelumnya sebagai perangkat daerah pada saat ini dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan).⁷⁶

Pada hakekatnya organisasi Perangkat Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, adalah;

- 1) Urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah harus dijalankan oleh “Dinas Daerah” bukan badan daerah atau nama lain, karena dinas daerah merupakan unsur penyelenggara urusan yang menjadi kewenangan daerah, seperti; urusan kesehatan dilaksanakan oleh dinas kesehatan.
- 2) Jumlah Dinas daerah tidak boleh lebih dari 32 dinas, karena jumlah urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah hanya 32 urusan, akan tetapi boleh kurang dari 32 urusan karena urusan konkuren dapat digabungkan dalam satu dinas sesuai dengan rumpun pemerintahan.
- 3) Urusan yang diluar dari 32 urusan pemerintahan konkuren tidak boleh dilaksanakan oleh organisasi perangkat daerah dengan sebutan dinas daerah akan tetapi harus dilaksanakan oleh “badan daerah”.⁷⁷

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

4. Konsep Penyesuaian Sistem Kerja

Berdasarkan Peraturan Menpan RB atau Permenpan RB Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi, yang dimaksud Sistem Kerja adalah serangkaian prosedur dan tata kerja yang membentuk suatu proses aktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi. Penyesuaian Sistem Kerja adalah perbaikan dan pengembangan mekanisme kerja dan proses bisnis Pegawai Aparatur Sipil Negara dengan memanfaatkan sistem pemerintahan berbasis elektronik. Mekanisme Kerja adalah proses dan cara kerja organisasi yang menggambarkan alur pelaksanaan tugas Pegawai Aparatur Sipil Negara yang dilakukan dalam suatu sistem dengan mengedepankan kompetensi, keahlian dan/atau keterampilan.

Penyederhanaan Birokrasi dilaksanakan pada Instansi Pusat dan Instansi Daerah. Penyederhanaan Birokrasi juga dilaksanakan pada instansi yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyederhanaan Birokrasi merupakan bagian dari pelaksanaan reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien dengan mengoptimalkan pemanfaatan SPBE. Penyederhanaan Birokrasi dilakukan melalui tahapan:

- a. Penyederhanaan Struktur Organisasi;
- b. Penyetaraan Jabatan; dan
- c. Penyesuaian Sistem Kerja. Penyesuaian Sistem Kerja meliputi Mekanisme Kerja dan Proses Bisnis

Dinyatakan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Permenpan RB Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi bahwa sistem Kerja digunakan sebagai instrumen bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan tugas dan fungsi unit organisasi pada Instansi Pemerintah setelah penyederhanaan struktur organisasi dan penyetaraan jabatan dalam rangka penyederhanaan birokrasi. Maksud dan tujuan penyesuaian Sistem Kerja yaitu:

- a. mewujudkan proses kerja yang efektif dan efisien;
- b. memastikan pencapaian tujuan, strategi, dan kinerja organisasi;
- c. mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya manusia; dan
- d. mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

Mekanisme Kerja digunakan sebagai acuan dalam pengaturan alur pelaksanaan tugas Pegawai Aparatur Sipil Negara setelah dilakukan penyederhanaan struktur organisasi dan penyetaraan jabatan. Mekanisme Kerja dilaksanakan dengan prinsip: orientasi pada hasil; kompetensi; profesionalisme; kolaboratif; transparansi; dan akuntabel. Mekanisme Kerja terdiri atas:

- a. kedudukan;
- b. penugasan;
- c. pelaksanaan tugas;
- d. pertanggungjawaban pelaksanaan tugas;
- e. pengelolaan kinerja; dan
- f. pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

Penjelasan Kedudukan menurut Peraturan Menpan RB atau Permenpan RB Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Sistem Kerja Pada Instansi

Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi, bahwa Pejabat Fungsional dan pelaksana berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Pejabat Pimpinan Tinggi Madya, Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama, Pejabat Administrator atau Pejabat Pengawas. Dalam hal Pejabat Fungsional diangkat untuk memimpin suatu unit kerja mandiri berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, Pejabat Fungsional tersebut dapat membawahi Pejabat Fungsional dan pelaksana. Penentuan kedudukan dan tanggung jawab disesuaikan dengan struktur organisasi pada masing-masing Instansi Pemerintah. Kedudukan ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Rincian kedudukan tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dalam Peraturan Menteri ini.

Terkait Penugasan, Peraturan Menpan RB atau Permenpan RB Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi menyatakan dalam pelaksanaan tugas, pejabat fungsional dan pelaksana dapat bekerja secara individu dan/atau dalam tim kerja dengan mengedepankan profesionalisme, kompetensi, dan kolaborasi berdasarkan keahlian dan/atau keterampilan.

Penugasan secara individu dan/atau dalam tim kerja dapat melibatkan pejabat fungsional dan pelaksana yang berasal dari dalam satu unit organisasi, lintas unit organisasi, dan/atau lintas Instansi Pemerintah. Dalam tim kerja yang anggotanya berasal dari lintas Unit Organisasi dan/atau lintas Instansi Pemerintah, pejabat fungsional atau pelaksana yang berperan sebagai ketua tim diutamakan berasal dari unit organisasi pemilik kinerja. penugasan pejabat fungsional dan pelaksana dilakukan melalui penunjukan dan/atau pengajuan sukarela.

Penunjukan merupakan penugasan langsung kepada pejabat fungsional atau pelaksana oleh pejabat penilai kinerja dan/atau kepala OPD untuk melaksanakan kinerja tertentu. Pengajuan sukarela merupakan penugasan pejabat fungsional atau pelaksana atas dasar permohonan aktif dari pejabat fungsional atau pelaksana untuk melaksanakan kinerja tertentu. Penugasan ditetapkan oleh pejabat penilai kinerja atau kepala OPD.

Penjelasan terkait pertanggungjawaban pelaksanaan tugas, pejabat fungsional dan pelaksana yang ditugaskan secara individu melaporkan pelaksanaan tugasnya secara langsung kepada kepala OPD. Dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan tugas, pejabat fungsional dan pelaksana yang berperan sebagai anggota tim melaporkan pelaksanaan tugas kepada ketua tim. Pejabat fungsional dan pelaksana yang berperan sebagai ketua tim melaporkan pelaksanaan tugas tim kerja kepada kepala OPD secara berkala. Kepala OPD sewaktu-waktu berwenang untuk meminta laporan kepada ketua tim dan/atau anggota tim kerja.

Pengelolaan kinerja pejabat fungsional dan pelaksana baik yang bekerja secara individu maupun dalam tim kerja terdiri atas:

- a. perencanaan kinerja yang meliputi penetapan dan klarifikasi ekspektasi;
- b. pelaksanaan, pemantauan, dan pembinaan kinerja yang meliputi pendokumentasian kinerja, pemberian umpan balik berkelanjutan dan pengembangan kinerja pegawai;
- c. penilaian kinerja yang meliputi evaluasi kinerja pegawai; dan
- d. tindak lanjut hasil evaluasi kinerja yang meliputi pemberian penghargaan dan sanksi.

Pengelolaan kinerja pejabat fungsional dan pelaksana dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan kinerja pejabat fungsional dan pelaksana.

Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi. Instansi Pemerintah mengutamakan layanan administrasi pemerintahan berbasis elektronik melalui pemanfaatan aplikasi SPBE yang terintegrasi dalam mendukung sistem kerja Instansi Pemerintah. Aplikasi SPBE berupa aplikasi umum berbagi pakai. Pimpinan Instansi Pemerintah memastikan setiap OPD menggunakan aplikasi umum berbagi pakai. Keterpaduan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam mendukung sistem kerja dikoordinasikan oleh tim koordinasi SPBE Instansi Pemerintah.

Selanjutnya dinyatakan dalam Peraturan Menpan RB atau Permenpan RB Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi, bahwa Penyusunan Proses Bisnis merupakan acuan bagi Instansi Pemerintah untuk menggambarkan hubungan kerja yang efektif dan efisien antarunit organisasi. Untuk Penyesuaian Sistem Kerja, Instansi Pemerintah melakukan perbaikan dan pengembangan Proses Bisnis. Perbaikan dan pengembangan Proses Bisnis melalui reviu dan evaluasi dapat dilakukan dengan penyesuaian standar operasional prosedur. Reviu dan evaluasi dilakukan terhadap:

- a. peta subproses;
- b. peta relasi;
- c. peta lintas fungsi; dan/atau
- d. peta level 1 dan turunannya,

Unsur kesekretariatan pada Instansi Pemerintah melaksanakan peran dukungan bagi percepatan pelaksanaan Penyesuaian Sistem Kerja sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri ini. Pimpinan Instansi Pusat dan pimpinan instansi berkoordinasi dengan Menteri dalam pelaksanaan Penyesuaian Sistem Kerja. Pimpinan Instansi Daerah berkoordinasi Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri dalam pelaksanaan Penyesuaian Sistem Kerja.

BAB IV. KESIMPULAN

A. KESIMPULAN

Implementasi kebijakan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional di Kabupaten Pesawaran dapat dikatakan belum berhasil, hasil penelitian dan analisis penulis menunjukkan bahwa banyaknya kekurangan yang ada membuat performa kebijakan penyetaraan jabatan di Kabupaten Pesawaran tidak terarah. Pada hakikatnya pengaturan mengenai penyetaraan jabatan harus dibarengi dengan pengaturan penyesuaian sistem kerja. Pengaturan penyesuaian sistem kerja mencakup ketentuan mengenai peran koordinasi dan subkoordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Namun pemerintah Kabupaten Pesawaran sampai saat ini belum menerbitkan kebijakan yang afirmatif baik dalam bentuk Perda maupun juklak dan/atau juknis mengenai pengaturan penyesuaian sistem kerja pasca penyetaraan jabatan, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan multitafsir bagi pejabat fungsional hasil penyetaraan dalam menjalankan tugasnya.

Implikasi kebijakan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional di Kabupaten Pesawaran secara signifikan berpengaruh terhadap tingkat efektivitas sistem kerja OPD. Dalam hal mekanisme kerja, pejabat

fungsional belum dapat menerapkan pola kerja yang fungsionalis. Pola kerja fungsionalis dapat dipahami sebagai suatu tata kerja di mana kegiatan setiap fungsi di dalam organisasi merupakan rangkaian siklus yang saling terkait, dilakukan oleh fungsi-fungsi yang terbagi dalam Kelompok Kerja (Pokja) dan Tim. Dalam hal proses bisnis, pejabat fungsional di Kabupaten Pesawaran tidak mampu berkolaborasi dengan pejabat fungsional lain dalam mendukung tupoksi masing-masing OPD. Kolaborasi lintas fungsi dalam satu unit organisasi, lintas unit organisasi, dan/atau lintas Instansi Pemerintah ini akan membantu meningkatkan kinerja organisasi, Bahkan diarahkan pada perbaikan sistem kerja, diharapkan kinerja OPD berkontribusi pada kinerja individu, dan sebaliknya.

B. Saran

1. Peneliti merekomendasikan agar pemerintah Kabupaten Pesawaran menerapkan regulasi turunan terkait kebijakan sistem kerja pasca penyetaraan jabatan sebagai solusi terhadap patologi birokrasi yang terjadi selama ini. Kebijakan tersebut dirasa belum berdampak, karena tidak menghadirkan perubahan yang signifikan, justru menjadi permasalahan baru dalam sistem kerja pada OPD. Kemudian, Pemerintah daerah Kabupaten Pesawaran agar menganalisis, mengkaji dan mengevaluasi fenomena yang terjadi pasca implemetasi kebijakan penyetaran jabatan untuk merumuskan masalah sebagai bagaian dari pencarian solusi. Salah satu yang disarankan penulis, agar pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam masa trensisi ini segera melakukan penetapan dan penyesuaian regulasi daerah dengan regulasi pemerintah pusat yang mengatur sistem kerja pasca penyetaraan jabatan, agar

menciptakan kepastian hukum dan terpenuhinya hak-hak pejabat fungsional hasil penyetaraan.

2. Pemerintah daerah Kabupaten Pesawaran diharapkan menerapkan pola miskin struktur kaya fungsi, artinya dengan struktur organisasi yang kecil dapat menangani tanggung jawab tugas yang besar tanpa harus memperbesar pola struktur organisasi dengan memperhatikan analisis jabatan dan analisis beban kerja agar dalam menetapkan nomenklatur kelembagaan selalu mempertimbangkan tugas-tugas dan permasalahan yang menjadi prioritas untuk ditangani oleh OPD yang bersangkutan. Selanjutnya melakukan penyesuaian mekanisme kerja yang bersifat tradisional ke mekanisme kerja yang bersifat *agile*. Dimana hal tersebut harus diawali dengan pemahaman para pimpinan/kepala OPD dalam mengatur tata laksana mekanisme kerja agar dapat dipertanggungjawabkan, baik secara administrasi maupun teknis. Kepala OPD dituntut pula menjadi agen of change dalam mengelola sistem penempatan JF sesuai dengan bidang keahlian dan keterampilan, kemudian mendorong tercapainya pengembangan kepemimpinan dan kompetensi dengan meningkatkan kapasitas pejabat fungsional, baik berupa diklat, sosialisasi maupun bimbingan teknis (bimtek) dan kebutuhan penyusunan SKP dengan melibatkan para pejabat fungsional *existing* di instansi masing-masing dan selanjutnya dapat dibentuk wadah pengembangan kompetensi.

DAFTAR PUSTAKA

JURNAL

- Abdul Kadir. "Prinsip-Prinsip Dasar Rasionalisasi Birokrasi Max Weber Pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara." *Jurnal Analisis Kebijakan & Pelayanan Publik* (2015): 40–54.
- Arief Daryanto. "Merit System Dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil." *Jurnal kebijakan dan Manajemen PNS, Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN*. vol.1, no.2 (November 2007).
- Awang Farook Ishak dan Tri Widodo W. Utomo. "Kebijakan Desentralisasi Dan Implementasi Otonomi Daerah Di Kalimantan Timur." *Jurnal Borneo Administrator* Vol 6 No 2 (2010): hal.1-17.
- Budiyanto. "Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Pelayanan Publik Bidang Perijinan Di Kota Pekalongan." *Jurnal Universitas Muhammadiyah Surakarta* (2005).
- Nuryanti Mustari, *Pemahaman Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik)*. Pertama. PT Leutika Nouvalitera, 2015.
- Erwin Sunaryo¹ and , Abu Tholib,dkk. "Optimalisasi Kinerja Pegawai Hasil Penyetaraan Jabatan Fungsional Non Dosen Di Lingkungan Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto." *Universitas Jenderal Soedirman* (Oktober 2021): 548–553.
- Fitrianingrum, Lia, Dina Lusyana, and Jl Cisitu No. "Pengembangan Karier Jabatan Fungsional Dari Hasil Penyetaraan Jabatan Administrasi: Analisis Implementasi Dan Tantangan" 14 (2020): 12.
- Gumay, Muhammad Fariz, and Tedi Sudrajat. "Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Yang Berimplikasi Penataan Jabatan Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara" (n.d.): 12.
- Idris Patarai, Muhammad. "Desentralisasi Kebijakan dalam Otonomi Daerah." *Jurnal Sosial Teknologi* 1, no. 11 (November 15, 2021): 1406–1417.

- Indah Maharani. "Peran Notaris Dalam Membuat Akta Hukum Sesuai Dengan Undang-Undang Jabatan Notaris Berdasarkan Teori Kemanfaatan." *Jurnal Multidisiplin Indonesia*, Vol.1 No.3 (November 2022).
- Lalamafu, Polikarpus. *Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Mengalihkan Jabatan Fungsional Ke Jabatan Struktural*. Preprint. Thesis Commons, June 28, 2021. Accessed August 14, 2022. <https://osf.io/sb3w5>.
- Lia Fitrianingrum. *Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Pengawas Kedalam Jabatan Fungsional Di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*. Bandung: Prosiding Konferensi Nasional Ilmu Administrasi 4.0, 2020.
- Mochamad Nurhestitunggal, Muhlisin. "Penyederhanaan Struktur Birokrasi: Sebuah Tinjauan Perspektif Teoretis Dan Empiris Pada Kebijakan Penghapusan Eselon III Dan IV." *Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah* 4 No.1 (June 2020): Hal. 1-209.
- Muhammad Idris Patarai. "Desentralisasi Kebijakan Dalam Otonomi Daerah." *Jurnal Sosial dan Teknologi (SOSTECH)* 1, (November 2021).
- MuhammadIdris Patarai. *Kebijakan publik daerah: posisi dan dimensinya dalam perspektif desentralisasi kebijakan*. Cetakan I. Makassar: De La Macca, 2020. <http://eprints.ipdn.ac.id/id/eprint/5847>.
- Nurbarani, Myrna. "*Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Surakarta*". Universitas Diponegoro, 2019. Semarang.(n.d.): 250.
- Rahyunir Rauf. "Hakekat Organisasi Perangkat Daerah (Suatu Tinjauan Teoritis Dan Yuridis)." *Jurnal Kajian Pemerintahan, Politik dan Birokrasi* III (n.d.): 345–350.
- Ramadani, Thoriq, and Eviana D Sofyaningrum. "Strategi Komunikasi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dalam Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Jabatan Fungsional." *Jurnal Wacana Kinerja: Kajian Praktis-Akademis Kinerja dan Administrasi Pelayanan Publik* 23, no. 2 (November 29, 2020): 239.
- Sari, Fitria Putri Mulyaneng. "Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa Berdasarkan Peraturan Bupati No.21 Tahun 2015 (Studi Di Desa Tunjungtirto, Kec. Singosari)." *UMM Institutional Repository* (Oktober 2016). <https://eprints.umm.ac.id/33797/>.
- Tri Andjarwati. "Motivasi Dari Sudut Pandang Teori Hirarki Kebutuhan Maslow, Teori Dua Faktor Herzberg, Teori X Y Mc Gregor, Dan Teori Motivasi Prestasi Mc Clelland." *Jurnal Ilmu Ekonomi & Manajemen* Vol. 1 No.1. (April 2015): 45–54.

B. Buku

- A.A Anwar Prabu Mangkunegara. *Evaluasi Kinerja Sumber Daya Manusia*. Keenam. Bandung: Refika Aditama, 2012.
- Ahmad Gelora Mahardika. “Rekonstruksi Politik Hukum Pengaturan ASN Dalam Sistem Hukum Kepegawaian Di Indonesia.” *Rechtsvinding* 11 (2022): 265–281.
- Anwar Prabu Mangkunegara. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2011.
- “A Systems Analysis Of Political Of Life.” London: John Wiley and Sons, 1965.
- Awan Y.Abdoelah, Yudi Rusfiana, *Teori & Analisis Kebijakan Publik*. CV. Alfabeta, 2016.
- Bahan paparan Sosialisasi Perda No.4 Tahun 2021 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah dan Penyederhanaan Birokrasi Kabupaten Pesawaran, Bagian Organisasi Setdakab. Pesawaran, Provinsi lampung
- BogasonP, & Zolner. “Methods for Network Governance Research: An Introduction in P. Bogason & M. Zolner (Eds) , Methods in Democratic Network Governance.” *New York: Palgrave Macmillan*,. (2007).
- Castles, L., Nurhadiantomo, & Suyatno. *Birokrasi: Kepemimpinan Dan Perubahan Sosial Di Indonesia*. Surakarta: Hapsara, 1986.
- Daras, Buku. “(Memahami Konsep Kebijakan Publik)” (n.d.): 252.
- Dunn, William N. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1998.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Effendy, Onong Uchjana. *Kamus Komunikasi*. Bandung: PT. Mandar Maju., 1989.
- John Wiley and Sons, 1965, *A Systems Analysis Of Political Of Life*, London.
- Effendy, Onong Uchjana, 1989, *Kamus Komunikasi*,PT. Mandar Maju, Bandung.
- Lon L Fuller. *The Morality of Law (The Storrs Lectures Series)*. London: Yale University Press, 1969.
- Muhammad Sawir, *Birokrasi Pelayanan Publik (Konsep, Teori Dan Aplikasi)*. Yogyakarta: DEEPUBLISH, 2020.

Nugroho, Dr Riant. "Dikatakan, Dimengerti, dikuasai oleh Pejabat Tinggi Pemerintah" (n.d.): 107.

Riant Nugroho. "Reformasi Aparatur Sipil Negara : Harapan, Mitos, Dan Fakta." *Prosiding Seminar Nasional Grand Design Reformasi ASN Jurusan Administrasi Negara* (November 14, 2016).

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani,. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Desertasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.

Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.

Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, hlm.37. Cetakan ke-17, Rajawali Pers, Jakarta.

Willian N Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Gajah Mada University Press, 2003.

C. Peraturan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

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 RI No. 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI No.7 Tahun 2022 tentang Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi.

Peraturan Daerah No.4 Tahun 2021 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Dan Penyederhanaan Birokrasi Kabupaten Pesawaran

D. Internet

- <https://www.minerba.esdm.go.id/berita/minerba/detil/20210316-penyederhanaan-birokrasisudah-sesuai-harapan-pak-jokowi-atau-hanya-sekedar-ganti-baju>.
- <https://kesbangpol.kulonprogokab.go.id/detil/478/kebijakan-penyederhanaan-birokrasi-pada-kelembagaan-badan-kesatuan-bangsa-dan-politik>.
- [https://Nusaputra.Ac.Id/Article/Pokok-Pokok-Pikiran-Lawrence-Meir-Friedman-Sistem-Hukum-Dalam-Perspektif-Ilmu-Sosial/#:~:Text=Friedman%20menyatakan%20bahwa%20sistem%20hukum,Dan%20Budaya%20\(Legal%20cultur\),n.d](https://Nusaputra.Ac.Id/Article/Pokok-Pokok-Pikiran-Lawrence-Meir-Friedman-Sistem-Hukum-Dalam-Perspektif-Ilmu-Sosial/#:~:Text=Friedman%20menyatakan%20bahwa%20sistem%20hukum,Dan%20Budaya%20(Legal%20cultur),n.d).
- <https://www.Menpan.Go.Id/Site/Berita-Terkini/Penyederhanaan-Struktur-Organisasi-Tepis-Anggapan-Jabatan-Fungsional-Rasa-Struktural.,n.d>.
- <https://www.Menpan.Go.Id/Site/Berita-Terkini/Urgensi-Adaptasi-Sistem-Kerja-Asn-Pasca-Penyederhanaan-Birokrasi,n.d>
- <https://Kalbarprov.Go.Id/Berita/Penyederhanaan-Birokrasi-Untuk-Birokrasi-Yang-Semakin-Profesional.Html>, March 29, 2021.
- [https://Nusaputra.Ac.Id/Article/Pokok-Pokok-Pikiran-Lawrence-Meir-Friedman-Sistem-Hukum-Dalam-Perspektif-Ilmu-Sosial/#:~:Text=Friedman%20menyatakan%20bahwa%20sistem%20hukum,Dan%20Budaya%20\(Legal%20cultur\),n.d](https://Nusaputra.Ac.Id/Article/Pokok-Pokok-Pikiran-Lawrence-Meir-Friedman-Sistem-Hukum-Dalam-Perspektif-Ilmu-Sosial/#:~:Text=Friedman%20menyatakan%20bahwa%20sistem%20hukum,Dan%20Budaya%20(Legal%20cultur),n.d).
- “<https://Koperasi.Kulonprogokab.Go.Id/Detil/969/Penyederhanaan-Birokrasi-Daerah-Peluang-Permasalahan-Dan-Tantangan,>” n.d.
- “<https://Mediacenter.Temanggungkab.Go.Id/Berita/Detail/Analisis-Implementasi-Penyetaraan-Jabatan-Di-Tingkat-Pemerintah-Daerah,>” n.d.
- “<https://Ppsdmaparatur.Esdm.Go.Id/Berita/Permenpan-Rb-Nomor-7-Tahun-2022-Tentang-Sistem-Kerja-Pada-Instansi-Pemerintah-Untuk-Penyederhanaan-Birokrasi,>” n.d.
- “<https://www.Bkn.Go.Id/Bkn-Targetkan-Talent-Pool-Terhadap-20-000-Pns-Pada-2022/,>” n.d.
- “<https://www.Kominfo.Go.Id/Content/Detail/23571/Inilah-Peraturan-Menteri-Panrb-Tentang-Penyetaraan-Jabatan-Administrasi-Ke-Dalam-Jabatan-Fungsional/0/Berita,>” n.d.
- “<https://www.Mditack.Co.Id/2021/01/27/Cara-Efektif-Menghapus-Mentalitas-Silo-Di-Kantor/,>” n.d.
- “<https://www.Menpan.Go.Id/Site/Berita-Terkini/Langkah-Penyetaraan-Jabatan-Di-Tahun-2021,>” n.d.

- “<https://www.Menpan.Go.Id/Site/Berita-Terkini/Penyusunan-Sistem-Kerja-Pemerintah-Buah-Penyederhanaan-Birokrasi>,” n.d.
- “<http://Ciptakarya.Pu.Go.Id/Randal/Content/Pengukuran-Kinerja>. Thu, 24/10/2013 - 22:34 – Admin. Diakses Tanggal 12 Janui 2016,” n.d.
- “http://Jabfungptp.Kemdikbud.Go.Id/Wp-Content/Uploads/2021/10/2021_10_05_Sosialisasi-JF-PTP,” n.d.
- “<https://Bpbd.Sukabumikota.Go.Id/Wp-Content/Uploads/2021/10/Keputusan-Menteri-Dalam-Negeri-Nomor-050-3708-Tahun-2020.Pdf>,” n.d.
- “<https://Kalbarprov.Go.Id/Berita/Penyederhanaan-Birokrasi-Untuk-Birokrasi-Yang-Semakin-Profesional.Html>,” March 29, 2021.
- “<https://Koperasi.Kulonprogokab.Go.Id/Detail/969/Penyederhanaan-Birokrasi-Daerah-Peluang-Permasalahan-Dan-Tantangan>,” n.d.
- “<https://Mediacenter.Temanggungkab.Go.Id/Berita/Detail/Analisis-Implementasi-Penyetaraan-Jabatan-Di-Tingkat-Pemerintah-Daerah>,” n.d.
- “<https://Ppsdmaparatur.Esdm.Go.Id/Berita/Permenpan-Rb-Nomor-7-Tahun-2022-Tentang-Sistem-Kerja-Pada-Instansi-Pemerintah-Untuk-Penyederhanaan-Birokrasi>,” n.d.
- “<https://www.Bkn.Go.Id/Bkn-Targetkan-Talent-Pool-Terhadap-20-000-Pns-Pada-2022/>,” n.d.
- “<https://www.Kominfo.Go.Id/Content/Detail/23571/Inilah-Peraturan-Menteri-Panrb-Tentang-Penyetaraan-Jabatan-Administrasi-Ke-Dalam-Jabatan-Fungsional/0/Berita>,” n.d.
- “<https://www.Menpan.Go.Id/Site/Berita-Terkini/Langkah-Penyetaraan-Jabatan-Di-Tahun-2021>,” n.d.