

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA DAN PENDEKATAN MASALAH**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

##### **2.1.1 Implementasi**

Terdapat berbagai pendapat para ahli dan akademisi yang mengemukakan tentang pengertian dari implementasi. Hal ini perlu dijelaskan agar pemahaman tentang implementasi dapat disinkronisasikan dari konsep penelitian terhadap suatu kebijakan atau peraturan perundangan-undangan yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini. Karena implementasi merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perencanaan kebijakan.

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang artinya mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan dan Kebijakan yang dibuat oleh Lembaga-Lembaga Pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Menurut Solichin Abdul Wahab dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara (2001) dalam Wahab (2001:65) mengemukakan pendapatnya mengenai Pelaksanaan atau implementasi sebagai berikut :

Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat, kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Menurut Purwanto (2015:21)

Implementasi adalah Kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan.

Berikut adalah indikator tahapan-tahapan Implementasi :

- Organisasi
- Sumberdaya
- Tujuan
- Menetapkan Prosedur

Faktor berhasilnya suatu implementasi :

- Kualitas kebijakan
- Kecukupan input kebijakan
- Ketepatan Instrumen

- Kapasitas implementor
- Karakteristik dan dukungan kelompok
- Kondisi lingkungan.

Dari beberapa teori tersebut dapat dipahami bahwa implementasi merupakan serangkaian proses penerapan dari hasil suatu kebijakan yang dijalankan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok baik swasta ataupun pemerintah dalam mencapai tujuan tertentu. Dalam penerapannya suatu kebijakan memerlukan dukungan dari berbagai faktor. Seperti: SDM yang memadai, Tujuan yang jelas, anggaran yang cukup, dan target sasaran.

Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2014 :149) menyatakan bahwa

‘Implementasi kebijakan sebagai tindakan- tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.’

Grindle (Winarno, 2014:149) mengemukakan bahwa ‘Tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.’

Selain itu pula model implementasi menurut Grindle yang dikemukakan oleh Wibawa (Nugraha, 2012:690) bahwa:

keberhasilan implementasi ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Isi kebijakan tersebut terdiri dari:

1. Kepentingan yang berpengaruh oleh kebijakan.
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
3. Derajat perubahan yang diinginkan.
4. Kedudukan pembuatan kebijakan.
5. Siapa pelaksana program.
6. Sumber daya yang diarahkan.

Adapun pengertian implementasi dapat dilihat dalam beberapa pendapat di bawah ini. Menurut Mulyadi (2015:12),

Implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangan.
2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana.
3. Kesiediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan.
4. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak.
5. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana.
6. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni:

1. Penyiapan sumber daya, unit dan metode.
2. Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan.
3. Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Implementasi menurut teori Jones (Mulyadi, 2015:45):

*“Those Activities directed toward putting a program into effect”*

(proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya),

sedangkan menurut Horn dan Meter: *“Those actions by public and*

*private individual (or group) that are achievement or objectives*

*set forth in prior policy”* (tindakan yang dilakukan pemerintah).

Jadi implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu

kebijakan ditetapkan. Implementasi merupakan cara agar sebuah

kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Selanjutnya menurut Lister (Taufik dan Isril, 2013:136),

“sebagai sebuah hasil, maka implementasi menyangkut tindakan

seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar

memuaskan”. Grindle (Mulyadi, 2015:47), “menyatakan

implementasi merupakan proses umum tindakan administratif

yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu”. Sedangkan

Horn (Tahir, 2014:55), “mengartikan implementasi sebagai

tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-

individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan”. Ekawati (Taufik dan Isril, 2013:136) menyatakan, “bahwa definisi implementasi secara eksplisit mencakup tindakan oleh individu/kelompok privat (swasta) dan publik yang langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya” Kemudian Gordon (Mulyadi, 2015:24) menyatakan, “implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program.”

Menurut Widodo (Syahida, 2014:10), “implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu”.

Naditya dkk (2013:1088) menyatakan, “dasar dari implementasi adalah mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan”.

Sedangkan menurut Wahyu (Mulyadi, 2015:50):

studi implementasi merupakan studi untuk mengetahui proses implementasi, tujuan utama proses implementasi itu sendiri untuk memberi umpan balik pada pelaksanaan kebijakan dan juga untuk mengetahui apakah proses pelaksanaan telah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan, selanjutnya untuk mengetahui

hambatan dan problem yang muncul dalam proses implementasi.

Kemudian Gunn dan Hoogwood (Tahir, 2014:55), “mengemukakan bahwa implementasi merupakan sesuatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah manajerial”.

Menurut Meter and Horn (Taufik dan Isril, 2013:136) menekankan,

“bahwa tahap implementasi tidak dimulai pada saat tujuan dan sasaran ditetapkan oleh keputusan kebijaksanaan sebelumnya; tahap implementasi baru terjadi setelah proses legislatif dilalui dan pengalokasian sumber daya dan dana telah disepakati”.

Selanjutnya Pressman dan Wildavsky (Syahida, 2014:8-9) mengemukakan bahwa: *“Implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete”* maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktifitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil”.

Pada dasarnya implementasi menurut Syaukani dkk (Pratama, 2015:229),

“merupakan salah satu tahap dalam proses kebijaksanaan publik dalam sebuah negara. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas, termasuk tujuan jangka pendek, menengah dan panjang”.

Sedangkan William (Taufik dan Isril, 2013:136), “dengan lebih ringkas menyebutkan dalam bentuk lebih umum, penelitian dalam implementasi menetapkan apakah organisasi dapat membawa bersama jumlah orang dan material dalam unit organisasi secara kohesif dan material dalam unit organisasi secara kohesif dan mendorong mereka mencari cara untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan”.

Menurut Mazmanian dan Sebatier (Waluyo, 2007:49), menyebutkan bahwa:

Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Kemudian menurut Webster Dictionary (Syahida, 2014:8) mengenai pengertian implementasi menyatakan bahwa:

“Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata “implementation”, berasal dari kata kerja “to implement”, kata to implement berasal dari bahasa latin “*implementatum*” dari asal



kata “*impere*” dimaksudkan “*to fill up*”, “*to fill in*” yang artinya mengisi penuh, melengkapi, sedangkan “*plere*” maksudnya “*to fill*”, yaitu mengisi. Selanjutnya kata “*to implement*” dimaksudkan sebagai: “(1) *to carry into effect, to fulfill, accomplish. (2) to provide with the means for carrying out into effect or fullfling, to gift practical effect to. (3) to provide or equip with implement.* Pertama, *to implement* dimaksudkan “membawa ke suatu hasil (akibat), melengkapi dan menyelesaikan”. Kedua, *to implement* dimaksudkan “menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu”. Ketiga, *to implement* dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat.

Salusu (Tahir, 2014:55-56) menyatakan, “implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah”.

Selanjutnya Kapioru (2014:105) menyebutkan, ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- a. Kondisi lingkungan (*environmental conditions*).
- b. Hubungan antar organisasi (*inter-organizational relationship*).
- c. Sumberdaya (*resources*).
- d. Karakter institusi implementor (*characteristicimplementing agencies*).

Dan menurut Purwanto (Syahida, 2014:13), beberapa faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi yaitu:

- 1) Kualitas kebijakan itu sendiri.
- 2) Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran).
- 3) Ketepatan instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah, dan lainnya).

- 4) Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya).
- 5) Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki-laki atau perempuan, terdidik atau tidak)
- 6) Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi, dan politik dimana implementasi tersebut dilakukan.

Berdasarkan berbagai pendapat di atas tersebut dapat diketahui bahwa pengertian implementasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kebijakan dan program-program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program-program yang akan dijalankan tersebut.

Dari kesimpulan para ahli bahwa implementasi merupakan penerapan dan pelaksanaan kegiatan untuk melihat sejauh mana kebijakan dilaksanakan sesuai upaya penyelesaian masalah di lingkungan sasaran tersebut.

Menurut M. Irfan Islamy (2009 :102-106) untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan membagitahap implementasi dalam 2 bentuk yaitu :

1. *Self-executing*, yaitu bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan

terimplementasi dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu Negara terhadap kedaulatan Negara lain.

2. *Non self-executing*, yaitu bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Solichin Abdul Wahab (2005: 36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut :

Tahap I Terdiri dari kegiatan-kegiatan :

- a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas.
- b. Menentukan standar pelaksanaan.
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan :

- a. Struktur staf
- b. Sumber daya
- c. Prosedur
- d. Biaya serta metode

Tahap III Merupakan kegiatan-kegiatan :

- a. Menentukan jadwal
- b. Melakukan pemantauan
- c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program.

Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat di ambil tindakan yang sesuai dengan segera. Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam wahab, yaitu mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha

untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan.

Peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan, baik yang menyangkut usaha-usaha administratif maupun usaha yang memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran tetapi memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implementasi kebijakan Negara.

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, Budi Winarno, (2002 :110). Faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

- a. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.  
Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.
- b. Sumber-sumber Kebijakan  
Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.
- c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan  
Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

- d. Karakteristik badan-badan pelaksana  
Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.
- e. Kondisi ekonomi, sosial dan politik  
Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.
- f. Kecenderungan para pelaksana  
Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan

Berdasarkan teori diatas bahwa faktor pendukung implementasi kebijakan harus didukung dan diterima kebijakan oleh masyarakat, apabila anggota masyarakat mengikuti dan menaati sebuah kebijakan, maka implementasi kebijakan akan berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan tanpa ada hambatan-hambatan yang mengakibatkan sebuah kebijakan tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Bambang Sunggono, (2004: 149-153) implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

- a. Isi kebijakan  
Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada.  
Kedua, karena kurangnya ketetapan *intern* maupun *ekstern* dari kebijakan yang akan dilaksanakan.

Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti.

Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, (2004: 144-145) faktor-faktor yang menyebabkan

anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- a. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu.
- b. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah.
- c. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum.
- d. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik.
- e. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

### 2.1.2 Kebijakan Publik

Kebijakan adalah suatu ucapan atau tulisan yang memberikan petunjuk umum tentang penetapan ruang lingkup yang memberi batas dan arah umum kepada seseorang untuk bergerak. Secara etimologis, “kebijakan” adalah terjemahan dari kata (*policy*). Kebijakan dapat juga berarti sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Kebijakan dapat berbentuk keputusan yang dipikirkan secara matang dan hati-hati oleh pengambil keputusan puncak dan bukan kegiatan-kegiatan berulang yang rutin dan terprogram atau terkait dengan aturan-aturan keputusan.

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

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



Menurut Holwet dan M. Ramesh (Subarsono, 2005: 13)

berpendapat bahwa proses kebijakan publik terdiri atas lima tahapan yaitu sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda, yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan, yakni proses penyusunan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan, yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan, yakni proses untuk melaksanakan kebijakan agar mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan, yakni proses memonitor dan memilih kerja atau hasil kebijakan.

Menurut Abdul Wahab (2005), kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Menurut Amir Santoso (1993), 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.
- b) Pendapat ahli yang memberikn 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).

Sehubungan dengan hal tersebut Solichin Abdul Wahab (2012) mengetengahkan ciri-ciri kebijakan publik, yaitu:

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 bersangkut 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 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, yaitu:

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*
  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.

James E. Anderson (Irfan Islamy, 2000: 17) mendefinisikan kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Sedangkan Amara Raksasataya menyebutkan bahwa kebijaksanaan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan harus memuat 3 (tiga) elemen, yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

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:

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)
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).

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 menghadapi 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 pengungkit. Namun jika daerah lemah memproduksi kebijakan berarti lemah menganalisis kebutuhan aparaturnya. 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.

## Tahap-tahap pembuatan kebijakan publik menurut William

N. Dunn, (2003) adalah sebagai berikut :

### 1. Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. *Issue kebijakan (policy issues)* sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William N. Dunn (2003), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

### 2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian di bahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian di cari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat di pilih sebagai kebijakan yang di ambil untuk memecahkan masalah.

### 3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat di atur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah harus didukung.

Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu, dimana melalui proses ini, warga negara belajar untuk mendukung pemerintah.

4. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil, dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia.

5. Evaluasi Kebijakan/Penilaian

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi di pandang sebagai suatu kegiatan fungsional.

Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Menurut Suharno (2010: 52-53) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*). Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar  
Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.
2. Adanya pengaruh kebiasaan lama  
Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut di kritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut di pandang memuaskan.
3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi  
Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.
4. Adanya pengaruh dari kelompok luar besar.  
Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan
5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu  
Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan atau keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan (Suharno, 2010: 52-53).

### **2.1.3 Konsep Jabatan Fungsional**

#### **a. Jabatan Fungsional**

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS yang menjelaskan bahwa jabatan PNS terdiri dari Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), Jabatan Administrasi (JA), dan Jabatan Fungsional (JF).

Sesuai dengan Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/60/M.PAN/6/2005 tentang Perubahan atas Ketentuan Lampiran I dan/atau Lampiran II Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tentang Jabatan Fungsional dan Angka Kreditnya pengertian jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam suatu satuan organisasi negara.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional PNS yang dimaksud dengan jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri.

Sehingga dapat disimpulkan pengertian jabatan fungsional adalah jabatan yang secara tidak tegas ada dalam struktur organisasi dengan fungsi utama sebagai pelaksana fungsi organisasi tersebut dan didasarkan pada keahlian atau keterampilan tertentu. Meskipun jabatan fungsional tidak secara

tegas tercantum dalam struktur organisasi birokrasi pemerintah, namun ditinjau dari sudut fungsinya, jabatan tersebut harus tetap ada untuk memungkinkan organisasi menjalankan tugas pokoknya.

Pengangkatan jabatan fungsional bertujuan sebagai sarana pengembangan profesionalisme dan pembinaan karier PNS. Selain itu untuk mencapai tujuan pembangunan, dibutuhkan adanya pengangkatan pejabat fungsional yang perlu dibina dengan sebaik-baiknya dengan menggunakan sistem karier dan sistem prestasi kerja demi menciptakan organisasi pemerintah yang “miskin struktur, namun kaya fungsi”.

#### **b. Rumpun Jabatan Fungsional**

Jabatan fungsional tertentu/khusus adalah jabatan yang pengangkatan dan kenaikan pangkatnya disyaratkan dengan sistem angka kredit. Menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional PNS, Jabatan Fungsional dibagi menjadi Jabatan Fungsional Keahlian dan Jabatan Fungsional Keterampilan yang mana kenaikan pangkatnya disyaratkan dengan angka kredit (DUPAK).



- 1) Jabatan Fungsional Keahlian adalah jabatan fungsional kualifikasi profesional dengan tugas yang dilandasi oleh penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi dibidang keahliannya yang didasarkan atas disiplin ilmu yang bersangkutan dan/atau berdasarkan sertifikasi yang setara dengan keahlian dan ditetapkan berdasarkan akreditasi tertentu.
- 2) Jabatan Fungsional Keterampilan adalah jabatan fungsional teknisi atau penunjang profesional yang pelaksanaan tugas dan fungsinya dengan menggunakan prosedur dan teknik kerja tertentu serta dilandasi penguasaan pengetahuan teknis di satu bidang ilmu pengetahuan atau lebih berdasarkan sertifikasi yang ditentukan.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional PNS dijelaskan bahwa jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan ditetapkan dengan kriteria:

1. Memiliki metodologi, teknik analisis, teknik dan prosedur kerja yang didasarkan atas disiplin ilmu pengetahuan dan/atau pelatihan teknis tertentu dengan sertifikasi;

2. Mempunyai etika profesi yang ditetapkan oleh organisasi profesi;
3. Dapat disusun dalam suatu jenjang jabatan berdasarkan:
  - 1) Tingkat keahlian, bagi jabatan fungsional keahlian;
  - 2) Tingkat keterampilan, bagi jabatan fungsional keterampilan;
4. Pelaksanaan tugas bersifat mandiri;
5. Jabatan fungsional tersebut diperlukan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi.

### **c. Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Jabatan Fungsional**

Kebijakan penyetaraan jabatan terdapat didalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 sebagai perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional.

Penyetaraan Jabatan Administrasi kedalam Jabatan Fungsional yang selanjutnya disebut Penyetaraan Jabatan adalah Pengangkatan Pejabat Administrasi ke dalam Jabatan

Fungsional melalui Penyesuaian/ Inpassing pada jabatan fungsional yang setara yang tujuannya untuk menciptakan birokrasi yang lebih dinamis dan profesional sebagai upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi untuk mendukung kinerja pelayanan pemerintah kepada publik.

Jenis Jabatan Administrasi yang dapat disetarakan ke dalam Jabatan Fungsional dalam PermenPANRB Nomor 17 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional adalah: a. Jabatan Administrator; b. Jabatan Pengawas; c. Jabatan Pelaksana (Eselon V).

Jabatan yang diusulkan dalam Penyetaraan Jabatan adalah jabatan yang terdampak (dihapus) dalam penyederhanaan birokrasi. Pejabat yang diusulkan dalam penyetaraan jabatan adalah pejabat administrasi yang saat penyederhanaan birokrasi duduk dalam jabatan yang terdampak (dihapus) dalam penyederhanaan birokrasi dimaksud.

Penyetaraan Jabatan dalam Pasal 7 PermenPANRB Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional, dilaksanakan dengan persyaratan sebagai berikut:

- a. PNS yang masih menjalankan tugas dalam Jabatan Administrator, Jabatan Pengawas, dan jabatan pelaksana yang merupakan eselon V berdasarkan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain yang diberikan kewenangan;
- b. memiliki ijazah paling rendah:
  1. Sarjana atau diploma empat bagi yang disetarakan ke dalam Jabatan Fungsional yang mensyaratkan jenjang pendidikan paling rendah sarjana atau diploma empat;
  2. Magister bagi Jabatan Fungsional yang mensyaratkan jenjang pendidikan paling rendah magister; atau
  3. Sesuai dengan kualifikasi dan jenjang pendidikan yang dipersyaratkan dalam pengangkatan Jabatan Fungsional yang mensyaratkan kualifikasi pendidikan tertentu pada jenjang tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. memiliki kesesuaian tugas, fungsi, pengalaman, atau pernah melaksanakan tugas yang berkaitan dengan tugas Jabatan Fungsional.

## 2.2 Penelitian Terdahulu Yang Relevan

Berkaitan dengan relevansi tentang persoalan yang diteliti dengan penelitian sebelumnya, maka diperlukan suatu kajian terdahulu dari tinjauan pada hasil penelitian sebelumnya. Berdasarkan suatu kajian terhadap penelitian terdahulu maka peneliti telah menemukan adanya beberapa penelitian yang mempunyai relevansi dengan pembahasan yang akan diteliti ini.

1. Penelitian yang dilaksanakan oleh Prianto tahun 2023 dari Fakultas Hukum Jurusan Ilmu Hukum Universitas Borneo Tarakan. Yang berjudul “Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional terhadap Pola Karier Jabatan Fungsional Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”. Tesis. Tidak diterbitkan.

Teknik pengumpulan data dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi. Diawali dengan melakukan investigasi bahan hukum serta inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder baik dari perpustakaan maupun dari internet (*digital library*). Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul diidentifikasi berdasarkan pendekatan penelitian dan disimpan (*save*) dalam bentuk *digital file*. Setiap *file* diberi nama sesuai dengan bahan hukum, kemudian diklasifikasikan dengan

menggunakan sistem *folder* yang penilaiannya dilakukan secara kritis dan sistematis.

2. Penelitian dari Yenni Handayani tahun 2023 Fakultas Hukum dengan judul “Kebijakan Penyetaraan Jabatan Dalam Mewujudkan Efektivitas Sistem Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran”. Tesis. Tidak diterbitkan.

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 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).

3. Penelitian dari Laila Rahmawati tahun 2023 Fakultas Administrasi Negara dengan judul : “Analisis Kompetensi Jabatan Fungsional Hasil Penyetaraan Jabatan Di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Lampung Tahun 2021”  
Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Dalam hal ini peneliti menggunakan metode kualitatif karena bertujuan untuk memberikan penjelasan dan pemahaman dengan menggambarkan fenomena atau keadaan yang ada di lapangan selama melakukan penelitian dengan melakukan wawancara kepada informan. Penelitian deskriptif ialah penelitian yang dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui keberadaan nilai variabel mandiri, baik satu variabel maupun lebih (independen) tanpa membandingkan atau menghubungkan dengan variabel yang lainnya (Sugiyono, 2016). Metode kualitatif dianggap sebagai suatu pendekatan atau penelusuran untuk menggali dan memahami suatu gejala sentral.

Dalam prosesnya untuk memahami gejala sentral tersebut, peneliti melakukan wawancara dengan informan dan memberikan beberapa pertanyaan umum. Metode deskriptif bertugas untuk melakukan presentasi objektif mengenai gejala-gejala yang terdapat didalam masalah penelitian.

Penelitian kualitatif bersifat menjelaskan, menggambarkan, dan menafsirkan hasil penelitian dengan susunan kata dan kalimat sebagai jawaban atas masalah yang diteliti. Penelitian ini berusaha menggambarkan kondisi yang ada di lapangan tentang kompetensi jabatan fungsional Analis SDM Aparatur hasil Penyetaraan Jabatan di BKD Provinsi Lampung.

4. Penelitian dari Sonia Warlin tahun 2022 Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Riau dengan judul Pelayanan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil di Era New Normal pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau.

Jenis Penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan kasus yang bersifat deskriptif. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu secara utuh. Jenis penelitian yang dipakai dalam penelitian ini memakai pendekatan kualitatif, karena hanya menggambarkan apa adanya dari suatu variabel, gejala atau keadaan dan tidak bermaksud untuk hipotesis. Metode deskriptif



analisis juga merupakan pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau objek penelitian.

5. Penelitian dari Fitriani tahun 2019, Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Riau dengan judul : Analisis Pelayanan Kenaikan Pangkat Aparatur Sipil Negara pada Bidang Mutasi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau Tahun 2015 – 2017. Penelitian ini merupakan sebuah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Sedangkan jenis dan sumber data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah : 1) Data Primer, adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan baik melalui observasi maupun melalui wawancara dengan pihak informan. Metode pengambilan data primer dilakukan dengan cara wawancara langsung terhadap informan yang sudah ditetapkan terutama wawancara yang lebih mendalam dengan informan kunci penelitian. 2) Data Sekunder, adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan cara membaca buku, literatur-literatur, jurnal, koran, dan berbagai informasi lainnya yang berkenaan dengan masalah yang diteliti. Data Sekunder ini dimaksudkan sebagai data penunjang guna melengkapi data primer berupa tugas dan fungsi Bidang Mutasi Badan

Kepegawaian Daerah Provinsi Riau dan SOP Pelayanan  
Kenaikan Pangkat.

**Tabel 2.1**

Implikasi Hasil Penelitian Terdahulu yang Relevan

| No | Peneliti<br>(Tahun)       | Judul Penelitian   | Implikasi  |
|----|---------------------------|--|--|
| 1  | 2                         | 3  | 4  |
| 1  | Prianto<br>(2023)         | Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional terhadap Pola Karier Jabatan Fungsional Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyetaraan jabatan justru menciptakan kebingungan bagi pegawai.</li> <li>- perubahan jabatan struktural menjadi fungsional hanya mengalami perubahan nama yaitu dari administrator dan pengawas menjadi koordinator dan sub-koordinator.</li> <li>- menciptakan kompleksitas terkait mana pejabat yang lebih tinggi dan lebih rendah.</li> </ul> |
| 2  | Yenni Handayani<br>(2023) | Kebijakan Penyetaraan Jabatan Dalam Mewujudkan Efektivitas Sistem Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kebijakan penyetaraan jabatan telah menimbulkan pergeseran paradigma birokrasi ASN dari instruksional menjadi kolaboratif yang agile sesuai keahlian dan keterampilan.</li> </ul>   |

| 1 | 2                      | 3  | 4   |
|---|------------------------|--|---|
|   |                        |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Merekomendasikan agar pemerintah Kabupaten Pesawaran menerapkan kebijakan yang afirmatif terkait kebijakan sistem kerja pasca penyetaraan jabatan sebagai solusi terhadap patologi birokrasi</li> <li>- Menghadirkan perubahan yang signifikan, justru menjadi permasalahan baru dalam sistem kerja pada OPD.</li> </ul>   |
| 3 | Laila Rahmawati (2023) | Analisis Kompetensi Jabatan Fungsional Hasil Penyetaraan Jabatan Di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Lampung Tahun 2021 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kebijakan penyetaraan jabatan menjadi sebuah langkah baru untuk percepatan reformasi birokrasi di Indonesia.</li> <li>- Kompetensi merupakan kemampuan kerja individu yang mencakup aspek pengetahuan, keterampilan, dan sikap yang berhubungan dengan kinerja.</li> <li>- pejabat fungsional hasil penyetaraan sudah memiliki keterampilan walaupun masih terdapat hambatan seperti keterbatasan</li> </ul> |

| 1 | 2                   | 3   | 4  |
|---|---------------------|---|--|
|   |                     |   | - pengetahuan dan pemahaman terkait kapasitasnya sebagai pejabat fungsional  |
| 4 | Sonia Warlin (2022) | Pelayanan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil di Era New Normal pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau                         | - Pelaksanaan pelayanan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil di Era New Normal pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau diketahui secara keseluruhan belum berjalan secara baik hal ini diketahui dari masih terbatasnya sarana dan prasarana penunjang pelayanan. Kemampuan sumber daya aparatur yang terbatas terutama menjalankan aplikasi kenaikan pangkat berbasis website. |
| 5 | Fitriani (2019)     | Analisis Pelayanan Kenaikan Pangkat Aparatur Sipil Negara pada Bidang Mutasi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau Tahun 2015 – 2017 | - Pelayanan kenaikan pangkat Aparatur Sipil Negara dapat diketahui dari adanya keinginan untuk mengubah diri baik itu dari sisi sumberdaya aparatur yang dimiliki dan juga pada organisasi<br>- Melakukan perubahan-perubahan guna meningkatkan kualitas layanan administrasi kenaikan   |

| 1 | 2 | 3 | 4   |
|---|---|---|---|
|   |   |   | pangkat aparatur sipil negara<br>- peningkatan kemampuan aparaturnya melalui pendidikan dan pelatihan sampai kepada peningkatan pelayanan melalui inovasi pelayanan |

### 2.3 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah merupakan sebuah metode untuk mempermudah peneliti dalam melakukan penelitian dapat memahami lebih kompleks tentang suatu permasalahan yang menjadi objek penelitian. Permasalahan dilapangan semakin kompleks dengan berbagai sumber data yang digunakan sebagai acuan untuk menemukan jawaban-jawaban dari proses yang dilakukan peneliti sehingga metode pendekatan masalah ini suatu sub metode agar mampu memecah suatu permasalahan. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif ialah suatu bentuk pendekatan dalam arti mengkaji teori dari kaidah-kaidah atau norma-norma dan aturan-aturan melalui studi kepustakaan yaitu dengan cara membaca, mengutip, menyalin dan

menelaah teori yang berkaitan erat dengan permasalahan dalam penelitian.

Kenaikan pangkat adalah penghargaan yang diberikan atas prestasi kerja dan pengabdian Pegawai Negeri Sipil terhadap Negara, serta sebagai dorongan kepada Pegawai Negeri Sipil untuk lebih meningkatkan prestasi kerja dan pengabdian.

Di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Ciamis terdapat pelaksanaan Kenaikan Pangkat Reguler dan Kenaikan Pangkat Pilihan Jabatan Fungsional yang dimaksud untuk menaikkan jabatan atau kepangkatan Pegawai Negeri Sipil atas penilaian prestasi kerja selama menjalankan tugas atau pengabdian selama bekerja kepada Negara. Pada kenaikan pangkat pilihan jabatan fungsional tertentu didasarkan pada angka kredit yang telah ditentukan oleh Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2019 tentang Pengusulan, Penetapan, dan Pembinaan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil. Namun pada kenaikan pangkat PNS di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Ciamis masih terjadi beberapa hambatan berupa pengarsipan dokumen yang tidak tersusun secara rapi, serta belum mencukupinya jumlah angka kredit yang dimiliki pada saat pengusulan kenaikan pangkat jabatan

fungsional. Selain itu untuk sebagian jabatan fungsional sebagaimana yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional di setiap daerah atau wilayah belum memiliki tim penilai sebagaimana yang dipersyaratkan. Sehingga keadaan ini menghambat proses kenaikan pangkat dan jabatan dari sebagian pemangku jabatan fungsional.

George C. Edwards III (dalam Subarsono, 2021: 90-92) berpendapat bahwa implementasi dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : *komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.*

a. Komunikasi(*Communication*)

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

b. Sumberdaya(*Resources*)

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten,tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

c. Disposisi (*Disposition*)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d. Struktur Birokrasi(*Bureaucratic Structure*)

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap



implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau *SOP*). SOP menjadi pedoman bagi setiap implemmentor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tipe*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Lebih jelasnya tampak sebagaimana dalam bagan pendekatan masalah berikut.

**Gambar 2.1**  
Pendekatan Masalah

