

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Setiap negara didunia ini pasti memiliki sebuah kebijakan yang dirumuskan oleh para aparatur negaranya itu sendiri. Karena dalam sebuah negara tanpa adanya kebijakan yang dibuat seperti negara tak ada apa-apanya. Maka dari itu setiap negara di dunia ini pasti ada kebijakan yang telah dibuat dan dirumuskan oleh pemerintahan di negara itu sendiri yang nantinya di terapkan kepada masyarakat dan pemerintah yang lain.

Salah satunya negara Indonesia, negara indonesiaipun memiliki kebijakan yang sudah diterapkan sejak lama. Negara Indonesia memiliki banyak kebijakan yang telah dirumuskan, seperti peraturan-peraturan yang sudah ditetapkan di Indonesia sendiri. Peraturan yang ada di Indonesia sendiri banyak, seperti Undang-undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, peraturan Presiden, Peraturan Provinsi dan Peraturan Daerah. Setiap kebijakan tersebut disampaikan kepada masyarakat dan diimplementasikan dengan cakupan wilayahnya masing-masing. Peraturan ini merupakan suatu acuan sebuah Negara dalam setiap mengambil keputusan yang akan diterapkan kepada masyarakat yang nantinya kita melihat dampak positif untuk kedepannya (Suci, 2016:1. Skripsi).

Berbicara mengenai peraturan-peraturan disebuah Negara khususnya di Negara Indonesia ini tak lepas dari para birokrat yang merumuskan dan yang menjalankannya. Birokrat tersebut dapat disebut sebagai seseorang yang menjadi pegawai negeri atau pegawai pemerintah yang dapat disebut juga sebagai Aparatur Sipil Negara, dimana jabatan menjadi seorang Aparatur Sipil Negara ini adalah mereka yang menjadi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah tertentu. Aparatur Sipil Negara ini merupakan suatu bagian dari reformasi birokrasi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan mempertanggungjawabkan kinerjanya terhadap Negara. Fakta empiris ini mengharuskan administrasi pemerintahan tidak bisa tertinggal jauh. Birokrasi pemerintah yang dimotori oleh Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara tidak bisa tingal diam. Keduanya, harus bangkit untuk mempersiapkan diri dengan sebaik-baiknya untuk merespon tuntutan dan kemajuan jaman secara cepat, sehingga dapat mengarah pada terciptanya sosok aparatur pemerintah yang professional, beretika, berwibawa serta efektif dan produktif dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya, dan dapat memenuhi tuntutan masyarakat dalam pelayanan yang semakin berkualitas.

Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini dijelaskan dalam UU RI No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pegawai Negeri itu

sendiri yang diangkat menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Segala ketentuan mengenai Aparatur Sipil Negara ini tercantum dalam UU RI No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang selanjutnya syarat dan ketentuan untuk menjadi PNS itu sendiri dijelaskan dalam PP RI No 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Maka dari itu, menjadi seorang Pegawai Negeri memiliki peranan penting karena pegawai negeri merupakan unsur aparatur Negara untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan Negara. Kelancaran suatu pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional tergantung pada kesempurnaan aparatur Negara dalam bersikap dan menjalankan tugas dan tanggungjawabnya dengan baik, sehingga dapat mencapai tujuan Negara.

Syarat dan ketentuan dalam pelamaran untuk menjadi seorang Pegawai Negeri Sipil tidak asal-asalan, salah satunya dalam PP RI No 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS dalam pasal 23 tentang pelamaran dijelaskan syarat untuk melamar menjadi seorang PNS adalah memiliki kualifikasi pendidikan sesuai dengan persyaratan Jabatan. Penjelasan tersebut menegaskan bahwa menjadi seorang PNS ada syarat dan ketentuan tertentu yang memang harus dipenuhi oleh mereka yang mendaftar dan ingin menjadi seorang PNS (Peraturan Pemerintah, 2017).

Tidak hanya penerimaan dan pengangkatan PNS, dalam penempatannya di Instansi pemerintahanpun tidak sembarang, ada peraturan yang menjelaskan mengenai

penempatan tersebut yaitu PermenPAN-RB No 25 Tahun 2016 tentang Nomenklatur Jabatan Bagi PNS didalam peraturan tersebut, dijelaskan pula bahwa penempatan PNS di lingkungan instansi pemerintah harus sesuai dengan kualifikasi pendidikan PNS itu sendiri.

Kualifikasi pendidikan mempunyai peranan yang sangat penting dalam penerimaan dan penempatan pegawai untuk menciptakan suasana kerja yang sesuai dengan prinsip yaitu pegawai yang ditempatkan dalam jabatannya sesuai dengan latar belakang pendidikan atau yang bisa juga disebut kualifikasi pendidikan, sehingga akan menciptakan lingkungan kerja yang proporsional. Penempatan pegawai yang tepat merupakan suatu cara yang bukan hanya untuk mengoptimalkan kemampuan dan keterampilannya saja menuju prestasi kerja bagi pegawai tersebut, akan tetapi juga merupakan bagian dari proses pengembangan pegawai di masa depan.

Penempatan pegawai untuk seorang PNS harus sesuai dengan nomenklatur jabatan, yang dijelaskan dalam PermenPAN-RB No 25 Tahun 2016 tentang Nomenklatur Jabatan Pelaksana Bagi Pegawai Negeri Sipil. Dalam peraturan tersebut di pasal 1 dijelaskan bahwa “kualifikasi pendidikan adalah pendidikan yang diperoleh melalui pendidikan Formal.” Pendidikan formal yakni pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang dilaksanakan disekolah sesuai dengan syarat yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Kemudian diperkuat kembali dalam pasal 2 ayat 1,2 dan 3 yang berbunyi :

- (1) Jabatan Pelaksana aparatur sipil Negara dikelompokkan dalam klasifikasi jabatan PNS yang menunjukkan kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja.
- (2) Kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja sebagaimana dijelaskan pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk nomenklatur jabatan.
- (3) Nomenklatur jabatan pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan kepada kualifikasi pendidikan formal dan/atau profesi serta kompetensi sesuai kebutuhan organisasi.

Terlihat dari penjelasan tersebut bahwa penempatan PNS dalam suatu instansi pemerintah tidak sembarang harus sesuai dengan PermenPAN-RB No 25 Tahun 2016 tentang Nomenklatur Jabatan Pelaksana Bagi PNS. Oleh karena itu untuk mendapatkan seorang pemerintahan yang baik, peraturan-peraturan di Indonesia harus dapat diimplementasikan dengan baik kepada seluruh instansi pemerintah, khususnya peraturan ini. Agar dapat diterapkan dengan baik dalam instansi pemerintah.

Implementasi merupakan bagian terpenting dalam sebuah peraturan kebijakan sebuah Negara. Tolak ukur dalam melihat peraturan tersebut berhasil atau tidak dan menghasilkan dampak yang positif atau tidak, dapat dilihat dari proses implementasinya dalam kehidupan berNegara. Sehingga dapat diketahui apakah kebijakan tersebut sudah sesuai dengan hasil yang diharapkan ataukah belum dan implementasi ini merupakan cara agar tujuan yang telah diharapkan dapat tercapai dengan baik. Implementasi merupakan sebuah rangkaian aktifitas dalam rangka

menghantarkan kebijakan kepada masyarakat, Implementasi itu sendiri pada prinsipnya adalah sebuah cara agar suatu kebijakan mencapai tujuannya.

Penempatan pegawai sesuai dengan kualifikasi pendidikan merupakan salah satu faktor penting yang tidak boleh diabaikan dalam mencapai tujuan instansi atau lembaga. Dewasa ini kebanyakan organisasi melakukan pengadaan (*recruitment*) karyawan melalui system kedekatan (Nepotisme) dan juga melalui sogokan (Kolusi). Artinya pihak lembaga tidak memperhatikan betul latar belakang dari tingkat pendidikan dari calon itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut, maka diharapkan organisasi mampu dalam mengelola sumber daya manusianya dengan baik agar dapat bekerja secara optimal dan membuahkan hasil yang diharapkan oleh organisasi.

Peraturan ini dapat terlaksana dan menciptakan bagian reformasi birokrasi jika dalam pengimplementasiannya dapat diterapkan di setiap instansi pemerintah terkait, sehingga menjadi seorang PNS tidak asal memilih dan mengangkat saja, tetapi ada acuan yang baku yang harus diterapkan pada saat penerimaan dan penempatan jabatan sesuai dengan kualifikasi pendidikannya. Sehingga dalam pelaksanaan kerjanya ia mempuni dan mampu sesuai dengan jabatan yang ditempatinya.

Mengacu kepada PermenPAN-RB No 25 Tahun 2016 ini akan melahirkan seorang pegawai negeri yang mempunyai kompetensi yang sesuai dengan bidangnya, sehingga tugas dan tanggungjawab yang diberikan akan tersampaikan dengan baik dan sesuai dengan apa yang ia kerjakan. Karena pada hakikatnya bagian dari kompetensi

karyawan yang sesuai dengan kualifikasi pendidikannya akan menghasilkan suatu hasil pekerjaan yang diharapkan.

Seiring dengan berjalannya waktu pengimplementasian PermenPAN-RB No 25 Tahun 2016 ini ternyata tidak terimplementasikan secara menyeluruh kepada instansi pemerintahan, sehingga masih banyak pegawai negeri yang ditempatkan tidak sesuai dengan kualifikasi pendidikan atau kompetensi karyawan itu sendiri. Pada akhirnya dalam pekerjaannya pegawai tidak mengerjakan secara pemahaman sesuai dengan kompetensinya.

Fakta dilapangan dalam pengimplementasian PermenPAN-RB No 25 Tahun 2016 masih ada instansi pemerintah yang penempatan pegawai negeri sipilnya tidak sesuai dengan peraturan tersebut dan tidak ada tindak lanjut dari instansi terkait mengenai hal ini. Terlihat dari banyaknya pegawai yang ditempatkan tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya atau bisa disebut dengan kualifikasi pendidikan pegawai negeri diantaranya yaitu tenaga kerja Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.

Lingkungan Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat menjadi pusatnya dari seluruh Dinas Sosial yang ada di daerah Jawa Barat. Maka dari itu, seharusnya dinas sosial ini dapat mencerminkan hal yang positif termasuk mengenai penempatan pegawai yang sesuai dengan kualifikasi pendidikan pegawai yang telah tercantum dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No 25 Tahun 2016 tentang Nomenklatur Jawabatan Pegawai Pelaksana, yang nantinya jika hal tersebut sudah teraplikasikan dengan baik

di Lingkungan Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat yang menjadi pusatnya, kemudian akan menjadi contoh bagi instansi-instansi terkait yang berada dibawahnya.

Berdasarkan hasil observasi sementara di Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat jumlah seluruh pegawainya ± 125 orang tetapi ternyata ada 30 orang yang kualifikasi pendidikannya tidak sesuai dengan job pekerjaannya. Fenomena inilah yang menarik penulis untuk mengadakan penelitian lebih lanjut yang pembahasannya dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul **Implementasi Kebijakan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2016 tentang Nomenklatur Jabatan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Instansi Pemerintah Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat pada Tahun 2018.**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan permasalahan tersebut dan berdasarkan data yang diperoleh dari lingkungan Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Masih ada 30 pegawai yang tidak sesuai dengan jurusan yang ditempuh atau kualifikasi pendidikan yang ditempuh oleh pegawainya, yang sesuai dengan penjelasan di dalam PermenPAN-RB no 25 Tahun 2016 tentang Nomenklatur Jabatan Pelaksana Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Instansi Pemerintah.

2. Belum maksimalnya upaya dari pejabat terkait untuk membenahi pegawai yang tidak sesuai dengan Nomenklatur Jabatan Bagi PNS, hal ini terlihat karena sudah beberapa tahun kebelakang semenjak pegawai tersebut menjabat, hingga saat ini masih ada pembiaran dari pihak terkait.
3. Sistem penerimaan pegawai yang kurang maksimal karena tidak mengacu pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi No 25 Tahun 2016 tentang Nomenklatur Jabatan Bagi PNS di Lingkungan Pemerintahan.
4. Kurangnya pengetahuan dan kesadaran pegawai tentang adanya peraturan yang mengkaji mengenai penempatan pegawai sesuai dengan nomenklatur jabatan bagi PNS.
5. Kurangnya pengetahuan pegawai yang tidak sesuai dengan kompetensinya pada saat ditempatkan tidak sesuai dengan kualifikasi pendidikannya.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang dijelaskan di latar belakang maka dapat diambil rumusan masalah dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimana penerapan PermenPAN-RB tentang Nomenklatur Jabatan di Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat?
2. Apa yang menjadi faktor penghambat dalam penerapan PermenPAN-RB mengenai Nomenklatur Jabatan di Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat?

D. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan, maka tujuan dari penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui penerapan PermenPAN-RB tentang Nomenklatur Jabatan di lingkungan Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui apa saja faktor penghambat dalam penerapan PermenPAN-RB mengenai Nomenklatur Jabatan di Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian ini dapat berguna untuk mengembangkan konsep dan teori Ilmu Administrasi Publik khususnya dalam hal Implementasi Kebijakan Peraturan.
- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk referensi bukti empiris dari penelitian serupa sehingga dapat digunakan sebagai rekomendasi selanjutnya bagi penelitian yang serupa yang dilakukan dimasa yang akan datang.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Peneliti

- 1) Hasil penelitian ini dapat memperluas pengetahuan dan wawasan untuk peneliti mengenai penempatan PNS sesuai dengan

PermenPAN-RB tentang Nomenklatur Jabatan sesuai kualifikasi pendidikan.

- 2) Hasil penelitian ini menjadikan bahan pembelajaran bagi peneliti untuk kedepannya mengenal hal tentang Aparatur Negara.

b. Bagi Lembaga

- 1) Hasil dari penelitian ini dapat dimanfaatkan menjadi bahan evaluasi untuk lembaga tertentu pada saat penerimaan dan penempatan PNS dalam pengangkatan jabatan, yakni harus sesuai dengan Nomenklatur Jabatan yang dijelaskan dalam PermenPAN-RB.
- 2) Penelitian ini diharapkan menjadi sorotan bagi pemerintah untuk menghasilkan suatu pemerintahan yang baik dalam segala hal, baik itu dalam administratif maupun dalam hal lain.

c. Bagi Umum

- 1) Kegunaan untuk umum diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan pengetahuan dan informasi kepada masyarakat tentang hal ini.
- 2) Penelitian ini dapat mendorong masyarakat untuk memberikan suaranya bahwa hal yang salah harusnya secepatnya dibenahi, sehingga dapat menjadikan aparatur negara lebih baik lagi dan melahirkan Aparatur Negara yang baik kedepannya.

d. Bagi Peneliti Selanjutnya

- 1) Diharapkan penelitian ini dapat menjadi referensi kepada peneliti selanjutnya yang akan melakukan penelitian dengan variabel yang sama.
- 2) Diharapkan penelitian ini dapat memotivasi peneliti berikutnya untuk semakin mencari tahu mengenai hal penelitian yang sama demi kemajuan pemerintahan kedepan.

F. Kerangka Pemikiran

Implementasi suatu kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang ditetapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat (Mulyadi, Deddy: 2016). Oleh karena itu keberhasilan sebuah implementasi ditentukan oleh suatu strategi kebijakan yang tepat yang mampu mengakomodasi berbagai pandangan dan kepentingan yang berbeda dalam lingkungan masyarakat. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya (Winarno: 2014).

Van Meter dan Van Horn dalam buku Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik (Mulyadi, 2016:72) menjelaskan bahwa ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja Implementasi, yaitu:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan
Standar dan sasaran kebijakan harus jelas terukur, karena ketidakjelasan standar dan sasaran kebijakan berpotensi untuk menimbulkan multiinterpretasi yang akhirnya akan berimplikasi pada sulitnya implementasi kebijakan.
2. Sumber daya
Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non-manusia. Kurangnya sumber daya akan menyulitkan implementasi kebijakan.
3. Hubungan Antarorganisasi
Jalinan hubungan kerjasama yang sinergis diperlukan antar instansi terkait untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
4. Karakteristik Agen Pelaksana
Yang dimaksud dengan karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi kebijakan.
5. Kondisi Sosial, Politik, dan Ekonomi.
Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada dilingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
6. Disposisi Implementor
Disposisi implementor ini mencakup tiga hal penting, yaitu :
 - a. Respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan.
 - b. Kognisi, yaitu pemahamannya terhadap kebijakan, dan
 - c. Intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementator.

Berbagai penjelasan tersebut maka dapat diungkapkan beberapa anggapan dasar penelitian sebagai berikut :

1. Kebijakan adalah suatu perangkat dari berbagai kegiatan-kegiatan yang diorganisasikan bertujuan untuk mencapai sasaran khusus seperti penempatan pegawai yang sesuai dengan Nomenklatur Jabatan.
2. Kebijakan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi dan Birokrasi Republik Indonesia mengenai Nomenklatur Jabatan ini diharapkan dapat menjadi acuan untuk instansi pemerintah dalam penerimaan dan pengangkatan jabatan PNS di tempat tersebut.
3. Implementasi PermenPAN-RB ini merupakan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah agar sesuai dengan peraturan kebijakan yang telah dirumuskan untuk menciptakan Aparatur Negara yang sesuai berdasar pada Nomenklatur Jabatan.



Gambar 1.1

Model Implementasi Kebijakan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

