

**IMPLEMENTASI PENYETARAAN JABATAN ADMINISTRASI
MENJADI JABATAN FUNGSIONAL DALAM KINERJA
PERANGKAT DAERAH DI LINGKUNGAN PEMERINTAH
PROVINSI SULAWESI UTARA**

Carol Susanti Worotikan¹, Maria H. Pratiknjo², Very Y. Londa³

^{1,2,3}Universitas Sam Ratulangi

Email : casuwo.19@gmail.com¹, mariapratiknjo31@gmail.com²,
verylonda@gmail.com³

ABSTRAK: Penelitian ini mengkaji implementasi kebijakan penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional dan dampaknya terhadap kinerja perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Kebijakan ini merupakan bagian dari agenda reformasi birokrasi yang bertujuan merampingkan struktur organisasi dan memperkuat profesionalisme ASN. Dengan menggunakan model implementasi George C. Edwards III, penelitian ini menelaah empat aspek utama, yaitu komunikasi kebijakan, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi, dengan informan dari beberapa perangkat daerah yang mengalami penyetaraan jabatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kebijakan telah berjalan selama lebih dari tiga tahun, implementasinya belum sepenuhnya optimal. Pada aspek komunikasi, pemahaman ASN terkait tugas dan target angka kredit belum merata. Aspek sumber daya menunjukkan keterbatasan kompetensi teknis serta minimnya pelatihan pendukung jabatan fungsional. Dari sisi disposisi, sebagian ASN masih mengalami resistensi karena pergeseran status dan berkurangnya kewenangan administratif. Struktur birokrasi juga belum sepenuhnya menyesuaikan dengan pola kerja fungsional, sehingga masih terjadi dualisme peran dan tumpang tindih tugas. Kesimpulannya, penyetaraan jabatan belum memberikan kontribusi maksimal terhadap peningkatan kinerja perangkat daerah. Oleh karena itu, dibutuhkan strategi perbaikan melalui penguatan pembinaan kompetensi, sosialisasi kebijakan yang lebih intensif, penataan ulang tupoksi berbasis keahlian, serta pengembangan sistem penilaian kinerja yang terpadu dengan angka kredit.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Penyetaraan Jabatan, Jabatan Fungsional, Reformasi Birokrasi, Kinerja Perangkat Daerah, ASN.

ABSTRACT: This study examines the implementation of the policy of equalizing administrative positions to functional positions and its impact on the performance of regional apparatus within the North Sulawesi Provincial Government. This policy is part of the bureaucratic reform agenda aimed at streamlining the organizational structure and strengthening the professionalism of civil servants (ASN). Using George C. Edwards III's implementation model, this study examines four main aspects: policy communication,

resources, implementer disposition, and bureaucratic structure. The research method used was descriptive qualitative through interviews, observation, and documentation studies, with informants from several regional apparatuses experiencing job equalization. The results indicate that although the policy has been in effect for more than three years, its implementation has not been fully optimized. In terms of communication, ASN understanding of tasks and credit score targets is uneven. In terms of resources, there is limited technical competence and minimal training to support functional positions. In terms of disposition, some ASN still experience resistance due to the shift in status and reduced administrative authority. The bureaucratic structure has also not fully adapted to functional work patterns, resulting in role dualism and overlapping duties. In conclusion, job equalization has not yet made a maximum contribution to improving the performance of regional apparatus. Therefore, improvement strategies are needed through strengthening competency development, more intensive policy dissemination, restructuring of expertise-based duties and functions, and developing an integrated performance assessment system with credit points.

Keywords: Policy Implementation, Job Equalization, Functional Positions, Bureaucratic Reform, Regional Apparatus Performance, ASN.

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi merupakan agenda besar yang terus diprioritaskan oleh Pemerintah Indonesia sebagai upaya menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, dan berorientasi pada pelayanan publik. Dalam kerangka pembangunan nasional jangka menengah, pemerintah menilai bahwa kualitas birokrasi menjadi salah satu faktor utama penentu keberhasilan pembangunan. Birokrasi yang panjang, berlapis, dan sarat prosedur tidak hanya memperlambat proses administrasi, tetapi juga menghambat daya saing negara dalam konteks global. Oleh karena itu, penyederhanaan birokrasi menjadi agenda strategis yang dituangkan secara eksplisit dalam RPJMN 2020–2024, yang menekankan perlunya transformasi kelembagaan pemerintah melalui perubahan struktur organisasi, sistem kerja, dan mekanisme pengembangan sumber daya manusia aparatur.

Salah satu terobosan dalam reformasi birokrasi tersebut adalah kebijakan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional. Kebijakan ini didesain untuk menjawab tantangan utama birokrasi Indonesia yang dinilai terlalu struktural dan bertumpu pada jenjang jabatan, sehingga menghambat fleksibilitas organisasi dalam merespons kebutuhan masyarakat. Melalui PermenPANRB Nomor 17 Tahun 2021, penyetaraan jabatan diatur sebagai instrumen untuk merampingkan struktur organisasi

pemerintah dan mengalihkan orientasi pegawai dari sekadar mengejar posisi struktural menjadi mengembangkan keahlian profesional. Dengan demikian, jabatan fungsional diharapkan menjadi tulang punggung birokrasi modern yang berfokus pada spesialisasi, kinerja, dan hasil kerja yang terukur.

Dalam konsiderannya, PermenPANRB tersebut menegaskan bahwa penyetaraan jabatan dilakukan untuk mewujudkan birokrasi yang dinamis, profesional, serta mampu meningkatkan kinerja ASN. Pernyataan ini menunjukkan adanya perubahan paradigma mendasar: jabatan pemerintah tidak lagi diletakkan dalam kerangka kekuasaan dan hierarki, tetapi sebagai peran fungsional yang memiliki kontribusi nyata terhadap pelayanan publik. Transformasi ini tidak hanya menyentuh aspek struktural, tetapi juga menyentuh aspek mentalitas dan budaya kerja pegawai negeri sipil. Dengan struktur yang lebih datar (flat), organisasi diharapkan lebih adaptif, cepat berkomunikasi, dan lebih mampu memberikan pelayanan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Perubahan mendasar tersebut menjadi penting mengingat sejarah panjang pembentukan birokrasi Indonesia. Sejak masa kolonial Belanda, sistem administrasi pemerintahan dibangun dalam model hierarkis dan sentralistik, di mana jabatan struktural dipandang sebagai simbol kekuasaan, status sosial, dan otoritas administratif. Pada masa pendudukan Jepang, birokrasi mengalami pergeseran menuju sistem militeristik yang sangat instruktif, tetapi tetap mempertahankan struktur komando yang ketat. Selepas kemerdekaan, Indonesia mempertahankan sebagian besar model birokrasi kolonial karena keterbatasan SDM. Pada masa Orde Lama dan Orde Baru, struktur birokrasi dipertahankan sebagai alat stabilitas politik, sehingga pola pikir struktural semakin mengakar kuat. Model birokrasi yang berorientasi pada jabatan menjadi arah pembinaan karier ASN selama puluhan tahun, sehingga jabatan struktural dipandang sebagai satu-satunya jalur prestise dan kesejahteraan karier.

Memasuki era Reformasi, tekanan masyarakat terhadap praktik korupsi, nepotisme, dan pelayanan publik yang buruk mendorong lahirnya berbagai kebijakan transformasi birokrasi. Pemerintah mengupayakan perubahan kelembagaan melalui desentralisasi, liberalisasi informasi, dan penyempurnaan kelembagaan daerah. Namun demikian, tantangan tetap muncul dalam bentuk resistensi budaya birokrasi, ketidaksiapan sumber daya manusia, dan lemahnya integrasi kebijakan reformasi birokrasi di tingkat daerah. Penyederhanaan struktur organisasi dan penyetaraan jabatan merupakan salah satu upaya

terbaru yang bertujuan meruntuhkan budaya strukturalisme tersebut dan mendorong birokrasi berbasis kompetensi.

Secara filosofis, kebijakan penyetaraan jabatan membawa perubahan ontologis, epistemologis, dan aksiologis terhadap makna jabatan. Secara ontologis, jabatan dipahami sebagai peran fungsional yang melekat pada tugas pelayanan publik, bukan posisi kekuasaan administratif. Secara epistemologis, pengetahuan, keterampilan, dan kompetensi menjadi dasar legitimasi kinerja birokrasi. Secara aksiologis, nilai yang dijunjung dalam sistem jabatan fungsional adalah profesionalitas, akuntabilitas, keahlian, dan kinerja berbasis hasil (*performance-based*). Dengan demikian, sistem birokrasi Indonesia diarahkan menuju model organisasi modern yang lebih terbuka, *merit-based*, dan berorientasi pada hasil kerja yang terukur.

Meskipun demikian, implementasi kebijakan penyetaraan jabatan bukanlah proses yang mudah. Edward III (1980) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat faktor utama: komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Dalam konteks penyetaraan jabatan, keempat faktor tersebut terbukti relevan. Komunikasi kebijakan yang belum merata menyebabkan pemahaman pegawai terhadap tugas baru sebagai pejabat fungsional tidak seragam. Ketersediaan sumber daya kompetensi juga menjadi persoalan krusial karena penyetaraan dilakukan tanpa uji kompetensi oleh instansi pembina. Selain itu, banyak pegawai menunjukkan sikap ambigu terhadap jabatan fungsional karena adanya pergeseran persepsi mengenai status dan kewenangan jabatan. Struktur organisasi yang belum sepenuhnya menyesuaikan pola kerja fungsional juga menimbulkan tumpang tindih tugas dan ketidakjelasan koordinasi.

Fenomena-fenomena tersebut turut muncul dalam pelaksanaan penyetaraan jabatan di Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Berdasarkan Keputusan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 821.2/BKD/SK/79/2021, sebanyak 458 pejabat administrasi disetarakan menjadi pejabat fungsional, terdiri atas 12 pejabat administrator yang dialihkan menjadi fungsional ahli madya serta 446 pejabat pengawas yang dialihkan menjadi fungsional ahli muda. Pelaksanaan kebijakan ini merupakan bagian dari komitmen pemerintah daerah untuk menindaklanjuti kebijakan nasional mengenai penyederhanaan birokrasi. Langkah ini kemudian diperkuat melalui penataan struktur organisasi yang diatur dalam Peraturan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 12 Tahun 2022.

Namun setelah tiga tahun implementasi, berbagai persoalan masih ditemukan. Observasi awal menunjukkan bahwa sebagian pejabat fungsional masih menjalankan tugas struktural sebagaimana sebelum penyetaraan. Hal ini menunjukkan belum terjadinya penataan ulang tupoksi yang selaras dengan prinsip kerja jabatan fungsional. Di sisi lain, banyak pejabat fungsional belum memiliki kompetensi teknis sesuai persyaratan jabatan baru, terutama dalam hal penguasaan substansi kerja dan pemenuhan angka kredit. Hambatan struktural juga muncul karena beberapa perangkat daerah mengalami kekosongan jabatan yang tidak dapat segera diisi akibat keterbatasan SDM yang memenuhi syarat fungsional tertentu. Kondisi ini menciptakan beban kerja berlebih bagi sebagian pegawai dan berpotensi menurunkan kualitas kinerja organisasi.

Temuan di Sulawesi Utara ini selaras dengan berbagai penelitian terdahulu. Handayani (2023) menunjukkan bahwa penyetaraan jabatan di Kabupaten Pesawaran diadopsi tanpa analisis kesiapan daerah sehingga pegawai mengalami “shock birokrasi”. Azhari, Franky, dan Utama (2022) menemukan bahwa pejabat penyetaraan di Kemendikbud Ristek tetap menjalankan tugas struktural sebagai koordinator, sehingga menimbulkan dualisme kewenangan. Berbagai temuan tersebut mengindikasikan bahwa penyetaraan jabatan membutuhkan persiapan sistemik, mencakup penataan struktur, pembinaan kompetensi, perbaikan koordinasi, dan penguatan sistem karier berbasis kinerja.

Dengan demikian, implementasi penyetaraan jabatan di Provinsi Sulawesi Utara perlu dikaji lebih jauh untuk melihat sejauh mana kebijakan ini telah berjalan sesuai tujuan. Penelitian ini penting karena kinerja perangkat daerah tidak hanya dipengaruhi oleh regulasi, tetapi juga oleh kesesuaian peran, kapasitas pegawai, mekanisme pembinaan jabatan fungsional, serta kultur organisasi yang berkembang di dalamnya. Jika berbagai persoalan implementatif tidak diatasi, maka tujuan penyederhanaan birokrasi untuk menciptakan organisasi yang agile, profesional, dan responsif terhadap pelayanan publik berpotensi tidak tercapai.

Berdasarkan berbagai kondisi dan fenomena tersebut, penting untuk melakukan penelitian yang komprehensif mengenai implementasi penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional dalam kinerja perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang lebih mendalam mengenai efektivitas kebijakan, hambatan yang muncul, serta

implikasinya terhadap kualitas pelayanan publik. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang relevan bagi pemerintah daerah dalam memperkuat implementasi kebijakan penyederhanaan birokrasi di masa mendatang.

Berdasarkan latar belakang masalah, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional mempengaruhi kinerja perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara?

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, penelitian ini perlu diarahkan secara jelas agar mampu memberikan gambaran yang terfokus mengenai aspek-aspek yang akan dianalisis. Untuk itu, ditetapkan tujuan penelitian untuk menganalisis implementasi penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional dan dampaknya terhadap kinerja perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara.

Sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini, penting untuk menjelaskan kontribusi yang diharapkan baik bagi pengembangan ilmu maupun bagi praktik penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki beberapa manfaat yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur mengenai implementasi kebijakan publik, khususnya terkait penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional dalam kerangka penyederhanaan birokrasi. Hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan akademik bagi peneliti selanjutnya untuk mengembangkan kajian tentang reformasi birokrasi, manajemen kepegawaian ASN, serta kinerja organisasi perangkat daerah berdasarkan pendekatan fungsionalisasi jabatan.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi kepada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam mengevaluasi dan memperbaiki implementasi penyetaraan jabatan agar lebih efektif. Temuan penelitian ini juga dapat digunakan oleh perangkat daerah sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan strategi peningkatan kompetensi pejabat

fungsional, penataan sistem kerja, serta optimalisasi kinerja organisasi sehingga tujuan penyederhanaan birokrasi dapat tercapai secara optimal.

METODE PENELITIAN

Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, yang menjadi locus kebijakan penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara merupakan salah satu daerah yang telah menerapkan kebijakan penyetaraan jabatan secara menyeluruh sejak diberlakukannya kebijakan nasional mengenai penyederhanaan birokrasi. Menurut Sugiyono (2021), penentuan lokasi penelitian harus mempertimbangkan aspek relevansi dan kemudahan akses, karena *“penelitian pada dasarnya dilakukan di tempat yang memungkinkan peneliti memperoleh data secara mendalam dan valid”*.

Waktu penelitian dilaksanakan selama enam bulan, mulai dari tahap persiapan, pengumpulan data, hingga analisis dan penyusunan laporan. Moleong (2021) menyatakan bahwa *“penelitian kualitatif memerlukan waktu yang cukup panjang karena peneliti harus memahami fenomena secara mendalam melalui proses interaksi yang intensif dengan subjek penelitian”*. Oleh karena itu, rentang waktu yang panjang diperlukan agar peneliti dapat menggali secara holistik pelaksanaan kebijakan penyetaraan jabatan di perangkat daerah.

Desain Penelitian

Desain yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif, yang bertujuan menggambarkan dan menganalisis implementasi penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional serta dampaknya terhadap kinerja perangkat daerah. Creswell (2018) menjelaskan bahwa *“penelitian kualitatif berfokus pada pemahaman makna yang muncul dari interaksi sosial, proses, dan kebijakan tertentu”*. Dengan demikian, pendekatan ini relevan untuk menganalisis dinamika implementasi kebijakan di dalam birokrasi, yang sarat dengan proses administratif, persepsi aktor, dan interaksi organisasi.

Pendekatan deskriptif dalam penelitian kualitatif berfungsi memberikan gambaran menyeluruh terkait kondisi faktual di lapangan. Bungin (2020) menyebutkan bahwa *“penelitian deskriptif kualitatif digunakan untuk menggambarkan secara rinci fenomena yang terjadi tanpa memanipulasi variabel yang diteliti”*. Hal ini sejalan dengan kebutuhan penelitian yang ingin memahami bagaimana proses penyetaraan jabatan diterapkan, faktor penghambat, serta bagaimana kebijakan tersebut memengaruhi kinerja perangkat daerah.

Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini diarahkan untuk memahami secara mendalam bagaimana kebijakan penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional diimplementasikan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dan bagaimana implementasi tersebut berdampak pada kinerja perangkat daerah. Analisis dilakukan berdasarkan empat variabel utama implementasi kebijakan menurut Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Setiap aspek dianalisis sesuai konteks perubahan struktur organisasi, mekanisme kerja baru, serta penyesuaian kompetensi ASN dalam jabatan fungsional.

1. Komunikasi dalam Implementasi Penyetaraan Jabatan.

Menelaah sejauh mana kejelasan, konsistensi, dan intensitas penyampaian informasi kebijakan penyetaraan jabatan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, termasuk sosialisasi kepada pejabat yang terdampak serta pemahaman pelaksana terhadap tujuan dan teknis kebijakan..

2. Sumber Daya dalam Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan

Mengkaji kecukupan dan kesiapan sumber daya manusia, anggaran, fasilitas pendukung, serta ketersediaan sistem informasi kepegawaian dalam mendukung pelaksanaan penyetaraan jabatan dan kinerja pejabat fungsional..

3. Disposisi Pelaksana (Sikap dan Komitmen ASN)

Menganalisis sikap, komitmen, motivasi, dan penerimaan pejabat yang terdampak penyetaraan jabatan serta pimpinan perangkat daerah terhadap pelaksanaan kebijakan, termasuk faktor resistensi atau dukungan dalam perubahan struktur jabatan.

4. Struktur Birokrasi dalam Implementasi Penyetaraan Jabatan

Mengidentifikasi pengaruh struktur organisasi, mekanisme kerja, standar operasional prosedur (SOP), serta sistem evaluasi dan pengawasan dalam memastikan kesesuaian pelaksanaan kebijakan penyetaraan jabatan dengan peningkatan kinerja perangkat daerah.

Informan Penelitian

Informan dalam penelitian ini ditentukan secara *purposive sampling*, yaitu teknik penentuan informan berdasarkan pertimbangan tertentu. Sugiyono (2021) menyatakan bahwa “*purposive sampling digunakan dalam penelitian kualitatif karena peneliti harus memilih informan yang benar-benar memahami masalah dan fenomena yang diteliti*”. Adapun informan penelitian mencakup:

- 1) Kepala Biro (1 orang)
- 2) Pejabat Administrator yang disetarakan ke Jabatan Fungsional Madya (1 orang).
- 3) Pejabat di Biro Organisasi yang membidangi penyederhanaan struktur (1 orang).
- 4) Pejabat di Biro Organisasi yang membidangi reformasi birokrasi dan akuntabilitas kinerja (1 orang).
- 5) Pejabat di BKD yang menangani penyetaraan jabatan (1 orang).
- 6) Pejabat Fungsional Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah Provinsi Sulawesi Utara yang disetarakan.

Pemilihan informan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa mereka terlibat langsung dalam implementasi kebijakan sehingga memiliki informasi yang relevan, mendalam, dan valid.

Sumber Data

Penelitian ini menggunakan dua jenis sumber data, yaitu:

1. Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari informan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Bogdan dan Biklen (2017) menegaskan bahwa “*data primer dalam penelitian kualitatif diperoleh melalui interaksi langsung dengan partisipan untuk memahami perspektif mereka*”.

2. Data Sekunder

Data pendukung berupa dokumen resmi pemerintah, peraturan perundang-undangan, laporan kinerja, struktur organisasi, dan data kepegawaian. Menurut Creswell (2018), *“dokumen merupakan sumber data penting yang dapat memberikan konteks dan dukungan terhadap temuan lapangan”*.

Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang lengkap dan mendalam, penelitian menggunakan tiga teknik utama:

1. Wawancara Mendalam

Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur. Esterberg (2002) menyatakan bahwa *“wawancara semi-terstruktur memungkinkan peneliti menggali informasi secara luas sambil mempertahankan kerangka pertanyaan utama”*. Teknik ini dipilih agar informan dapat memberikan penjelasan mendalam mengenai pengalaman dan persepsi mereka terkait penyetaraan jabatan.

2. Observasi

Observasi dilakukan untuk melihat secara langsung dinamika pelaksanaan tugas pejabat fungsional dan perubahan struktur birokrasi pasca-penyetaraan. Menurut Spradley (2016), *“observasi memberikan kesempatan bagi peneliti untuk memahami konteks sosial dan perilaku yang tidak dapat dijelaskan secara verbal oleh informan”*.

3. Dokumentasi

Dokumentasi digunakan untuk memperoleh data tertulis seperti:

- Peraturan pemerintah, PermenPAN-RB tentang penyetaraan
- Dokumen analisis jabatan
- SK pengangkatan dalam jabatan fungsional
- Laporan kinerja perangkat daerah

Bowen (2009) menegaskan bahwa *“document analysis is particularly valuable in qualitative research because it provides background, context, and a stable source of information”*.

Teknik Analisis Data

Teknik analisis data mengikuti model Miles, Huberman & Saldaña (2014), yang meliputi tiga tahap utama:

1. Reduksi Data

Reduksi data dilakukan dengan memilih, memfokuskan, menyederhanakan, dan mengorganisasi temuan lapangan. Miles, Huberman & Saldaña (2014) menyatakan bahwa *“data reduction is a form of analysis that sharpens, sorts, focuses, discards, and organizes data in such a way that final conclusions can be drawn”*.

2. Penyajian Data (Data Display)

Penyajian data dilakukan dalam bentuk matriks, tabel, dan narasi tematik. Penyajian ini penting karena *“data display allows the analyst to see what is happening and to determine whether to take additional actions or analyze further”* (Miles et al., 2014).

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi

Kesimpulan ditarik berdasarkan pola, hubungan, dan temuan di lapangan. Verifikasi dilakukan melalui pengecekan ulang data, triangulasi sumber, dan konfirmasi informan. Miles et al. (2014) menegaskan bahwa *“conclusion drawing and verification involves testing propositions, confirming findings, and validating the meanings emerging from the data”*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Penyetaraan Jabatan Administrasi Menjadi Jabatan Fungsional Dalam Kinerja Perangkat Daerah Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara

Meritokrasi adalah sistem manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar, tanpa membedakan latar belakang politik, ras, agama, asal usul, jenis kelamin, dan faktor non-teknis lainnya. Tujuan utama meritokrasi adalah memastikan jabatan diisi oleh orang yang tepat (*the right man in the right place*), sehingga birokrasi dapat berjalan optimal dan profesional. Salah satu upaya meritokrasi yaitu melalui penyederhanaan birokrasi yang berimplikasi pada penyetaraan jabatan. Hubungan antara meritokrasi dengan penyetaraan jabatan yaitu keduanya bersinergi dan merupakan fokus utama mewujudkan reformasi

birokrasi di Indonesia. Tujuannya saling mendukung satu dengan lainnya penyederhanaan birokrasi melalui perampingan struktur jabatan administrator dan pengawas melalui penyetaraan jabatan serta penyesuaian sistem kerja bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang lebih ramping, gesit dan adaptable terhadap perkembangan informasi dan teknologi (Abdulllah: jurnal kebijakan Vol 14). Kebijakan reformasi birokrasi bertujuan untuk membuat prosedur dan cara kerja yang rumit dan menghabiskan waktu dibuat lebih sederhana agar bisa lebih cepat dan efisien, sehingga dapat menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi. Langkah konkret dalam penyederhanaan birokrasi ini dilakukan dengan mengurangi struktur jabatan, terutama posisi administratif.

Pemerintah Daerah merupakan instansi yang dinilai perlu dilakukan penyederhaan struktur birokrasi. Hal ini dapat dilihat dari kondisi struktur organisasi yang cenderung “gemuk dan kaku”, dimana struktur organisasinya cenderung terlalu hierarkis dan kurang proporsional sehingga proses pengambilan keputusan dan alur kerjanya belum terlalu efisien dan optimal. Struktur yang kaku ini membuat pejabatnya kurang responsif terhadap dinamika perubahan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Selain itu juga terdapat kesenjangan kerja yang cukup signifikan antar perangkat daerah termasuk juga di dalam perangkat daerah itu sendiri. Tugas pokok dan fungsi antar bidang dan sekretariat cenderung dilakukan mandiri oleh personilnya, menutup kesempatan campur tangan bidang lain, padahal pekerjaan yang kompleks itu dapat diselesaikan lebih efektif dan efisien, jika ada kolaborasi di dalamnya. Penyetaraan jabatan merupakan jalan keluar yang diterapkan untuk menjawab dinamika alur koordinasi birokrasi yang cenderung panjang, kaku dan kurang fleksibel. Sehingga dengan diterbitkannya Peraturan Menpan RB Nomor Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional yang dibuuh dengan Peraturan Menpan RB Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional, dipandang sebagai angin baru pemerintahan dengan menciptakan birokrasi yang agile/lincah.

Dalam pembahasan pada penelitian ini akan dijabarkan berkaitan dengan implementasi penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional yang secara kolektif menggunakan konsep dengan metode deskriptif analisis kualitatif yang mengemukakan bagaimana Implementasi Penyetaraan Jabatan Administrasi menjadi Jabatan Fungsional dalam Kinerja Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara.

Seterusnya jika sebagaimana dapat dipahami, jabatan administrasi memiliki proporsi yang signifikan dalam jumlah jabatan di institusi pemerintah. Oleh karena itu, untuk memangkas rantai birokrasi, pengurangan jabatan di struktur menengah ke bawah dianggap sebagai solusi yang paling masuk akal.

Selanjutnya untuk menjawab persoalan Implementasi Penyetaraan Jabatan Administrasi menjadi Jabatan Fungsional dalam Kinerja Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. peneliti menggunakan konsep dan teori implementasi kebijakan dari Edward III dengan menggunakan empat indikator yakni komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Teori ini digunakan menurut penulis dan ditambahkan juga dengan hasil penelitian akan menjawab persoalan Implementasi Penyetaraan Jabatan Administrasi menjadi Jabatan Fungsional dalam Kinerja Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara.

Presiden Joko Widodo pada pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 2020 telah menyatakan agar struktur birokrasi disederhanakan dengan mengurangi jumlah eselon dari lima menjadi dua, mengubah orientasi dari jabatan struktural ke fungsional, dan menyederhanakan prosedur perizinan. Tujuan utamanya adalah untuk membuat birokrasi lebih dinamis, efisien, mempercepat pengambilan keputusan, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik, terutama dalam hal perizinan investasi. Banyaknya jabatan struktural, terutama di tingkat lini menengah ke bawah, membuat birokrasi menjadi lebih berat dan lambat. Banyak tindakan strategis yang tidak dapat dilaksanakan atau terlambat karena harus disesuaikan dengan mekanisme struktur yang ada. Oleh karena itu, penyederhanaan birokrasi diharapkan dapat menjadi jalan keluar untuk memperlancar proses koordinasi dan pelaksanaan kebijakan.

Penyederhanaan birokrasi adalah salah satu langkah dalam “merapikan birokrasi” untuk menciptakan sistem pemerintahan yang lebih efisien dan efektif, melalui penyederhanaan struktur organisasi, penyetaraan, serta penyesuaian sistem kerja. Penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional adalah proses pengangkatan pegawai administrasi ke posisi fungsional melalui penyesuaian atau inpassing ke jabatan fungsional yang setara (dengan mengenyampingkan aturan yang berlaku dalam inpassing). Jabatan fungsional merujuk pada posisi karir di dalam instansi pemerintahan yang bertugas untuk memberikan layanan berdasarkan keahlian dan keterampilan tertentu.

Pejabat fungsional adalah pegawai ASN yang menduduki posisi fungsional dalam lembaga pemerintah.

1. Aspek Komunikasi

Penjelasan mengenai implementasi kebijakan penyetaraan jabatan sejauh ini dari hasil penelitian yang penulis lakukan bahwasannya proses sosialisasi tentang penerapan Peraturan Menteri PAN RB No. 17 Tahun 2021 sudah cukup efektif meskipun memang masih dipertanyakan urgensinya di daerah. PNS hanya mengetahui “kulitnya” saja, karena meskipun diberikan informasi/sosialisasi, namun pemahaman PNS khususnya yang akan disetarakan hanya sebatas “kami akan dialihkan ke jabatan fungsional” hampir tidak mengetahui tujuan dari pada hadirnya Peraturan Menteri ini, apa substansinya dan untuk siapa kebijakan ini dibuat, seolah-olah ini hanya produk Pemerintah Pusat yang melibatkan kepentingan di daerah, karena kurang pahami PNS terhadap kebijakan ini pada persiapan sampai awal pelaksanaan penyetaraan.

Apabila dikorelasikan dengan pendapat Ruky (2022) mengatakan bahwa komunikasi adalah proses pemindahan dan pertukaran pesan yang dapat berbentuk fakta, gagasan, perasaan, data atau informasi dari seseorang kepada orang lain, untuk mempengaruhi dan/atau mengubah informasi dan tingkah laku orang yang menerima pesan. Selaras dengan pendapat tersebut, Pratiknjo, M dkk (2023) menyebutkan bahwa komunikasi hanya soal penyampaian kebijakan, tetapi juga tentang pemilihan media, segmentasi audiens, penyaluran pesan, serta penyediaan saluran yang efektif untuk diseminasi.

Penelitian ini ditemukan bahwa proses komunikasi dari implementasi penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional di pemerintahan daerah provinsi Sulawesi Utara ini komunikasinya terbangun dimulai saat penerapan Peraturan Menteri PAN RB No. 17 Tahun 2021 yang dijawab dengan menyampaikan informasi kepada PNS di perangkat daerah, bahkan PNS diarahkan untuk mengikuti sosialis/webminar yang intens diselenggarakan pusat, tentunya dengan pendampingan baik dari biro organisasi dan BKD sebagai lini dalam penyederhanaan struktur dan penyetaraan jabatan.

Konsistensi informasi dalam kebijakan penyetaraan jabatan yang dikeluarkan oleh Kementerian PANRB sangat berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaannya, terutama jika didukung oleh arahan dan instruksi yang jelas. Namun, meskipun petunjuk yang diberikan kepada pemerintah daerah sudah jelas, apabila terdapat pertentangan dalam isi

tugas tersebut, maka pemerintah daerah tetap merasa kesulitan untuk menjalankannya secara optimal.

Komunikasi menurut Agustino (2006), merupakan salah satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Abdul Wahab (2004) menjelaskan bahwa komunikasi kebijakan pada dasarnya adalah bentuk komunikasi internal dalam pemerintahan, yang berfungsi untuk menyampaikan pesan, program, serta ide-ide pemerintah kepada masyarakat guna mencapai tujuan bernegara.

Secara prinsip implementasi kebijakan merupakan upaya agar kebijakan yang telah dirumuskan dapat mencapai sasaran yang diinginkan (Nugroho, 2012). Pandangan ini sesuai dengan pandangan yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn (2006), yang menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai kegiatan yang dilakukan oleh individu, pejabat, atau kelompok dari sektor baik pemerintah maupun swasta, dengan tujuan untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan dalam kebijakan tersebut.

Komunikasi memiliki peran yang krusial dalam mendukung koordinasi pelaksanaan kebijakan. Penyampaian informasi kepada pelaksana kebijakan mengenai standar dan tujuan yang hendak dicapai harus dilakukan secara konsisten dan selaras, meskipun berasal dari berbagai sumber. Data tentang kebijakan publik menurut Edward III seperti yang dijelaskan oleh Wibowo (2010) penting untuk disampaikan kepada para pengambil kebijakan. Hal ini agar mereka dapat memahami apa yang perlu dipersiapkan dan dilakukan dalam menjalankan kebijakan tersebut. Dengan begitu, tujuan dan sasaran kebijakan dapat tercapai sesuai harapan. Hogwood dan Gunn, menyatakan bahwa koordinasi tidak hanya terbatas pada penyampaian informasi atau pembentukan struktur administratif yang tepat, tetapi juga mencakup aspek yang lebih mendalam, yaitu pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Komunikasi kebijakan dalam penyetaraan jabatan di Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara menunjukkan sosialisasi yang intensif namun implementasi pasca-penyetaraan mengalami inkonsistensi dengan tetap mempertahankan pola komunikasi hirarkis-struktural meskipun regulasi telah mengubah sistem kerja berbasis fungsi. Ada 5 hal yang dapat digaris bawahi jika dianalisis dari wawancara yang dilakukan yaitu:

- Sosialisasi dilaksanakan secara intensif melalui koordinasi Biro Organisasi, BKD, dan webinar Kemenpan RB sejak 2020-2021;
- Implementasi penyetaraan menunjukkan kesenjangan antara formal-legal dengan praktik di lapangan;
- Pola komunikasi hirarkis masih dominan pasca-penyetaraan, bertentangan dengan Permenpan 7/2022;
- Koordinator/sub-koordinator tetap dipertahankan meski telah dihapus dalam regulasi;
- Keterbatasan komunikasi dengan instansi pembina jabatan fungsional menghambat implementasi efektif.

Temuan dalam penelitian ini dapat dielaborasi dalam penjelasan lebih terperinci sebagai berikut.

1) Dimensi komunikasi kebijakan dalam penyetaraan.

a. Transmisi informasi kebijakan

Berdasarkan data hasil wawancara, diperoleh gambaran bahwa pemerintah provinsi Sulawesi Utara telah melakukan transmisi informasi secara sistematis melalui multi-channel approach. Edwards III (1980) menekankan bahwa komunikasi merupakan salah satu faktor krusial dalam implementasi kebijakan, di mana kejelasan, konsistensi, dan akurasi informasi menentukan keberhasilan implementasi. Temuan empiris menunjukkan:

- Sosialisasi dilakukan secara berjenjang dari pusat (Kemenpan RB) ke daerah (Biro Organisasi dan BKD) kemudian ke Perangkat Daerah;
- Penggunaan platform daring (webinar) sebagai respons terhadap pandemi COVID-19
- Pendampingan langsung dilakukan pada perangkat daerah dalam pendampingan untuk melakukan analisis untuk jabatan yang akan disederhanakan dan disetarakan.

Pola komunikasi ini juga sejalan dengan model komunikasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975) yang menekankan pentingnya standar dan sasaran kebijakan yang jelas serta komunikasi antar-organisasi. Namun,

Sabatier dan Mazmanian (1980) mengingatkan bahwa transmisi informasi saja tidak cukup tanpa pemahaman substansif dari implementor.

b. Kejelasan dan konsisten pesan

Dalam hal kejelasan dan konsistensi pesan, meskipun sosialisasi intensif dilakukan, data menunjukkan adanya ambiguitas pemahaman di level implementor. Pernyataan informan JL: *"saya masih kurang paham dengan maksud kebijakan ini karena merupakan hal baru"* mengindikasikan gap antara transmisi informasi dengan internalisasi makna kebijakan. Hal ini mengonfirmasi teori Lipsky (1980) tentang *street-level bureaucracy*, di mana implementor di lapangan sering menghadapi kebingungan akibat kompleksitas dan ketidakjelasan kebijakan. Matland (1995) dalam *Ambiguity-Conflict Model* menyatakan bahwa kebijakan dengan ambiguitas tinggi cenderung menghasilkan implementasi simbolik daripada substantif. Karena para implementor memiliki interpretasi yang berbeda sehingga merasa tidak jelas maksud dari kebijakan tersebut.

2) Dinamika Komunikasi Organisasi Pasca Penyetaraan

a. Alur komunikasi tradisional yang kaku, terstruktur/hirarkir masih terus bertahan dan mendominasi.

Data wawancara menunjukkan fenomena menarik: meskipun telah terjadi penyetaraan jabatan, pola komunikasi organisasi tetap mengikuti hierarki struktural lama. Informan INFO06 menyatakan: *"komunikasi antara saya dengan teman sejawat, atasan, bahkan dengan pelaksana, sama seperti sebelum-sebelumnya"*. Dualitas Peran: antara Fungsional atau Koordinator

Praktik pemberian tugas tambahan struktural kepada pejabat fungsional yang disetarakan sebagai koordinator/sub-koordinator. Informan JL menyatakan: "disposisi turun dari kepala biro ke saya, saya teruskan disposisinya ke JF muda yang di bagian saya" dan sejalan dengan pernyataan AM "saya memerintahkan kepada Kabag, kabag memerintahkan pejabat fungsional penyetaraan, selanjutnya diperintahkan kepada staf. Pelaporan pun dilakukan berjenjang". Praktik ini bertentangan dengan Permenpan RB Nomor 7 Tahun 2022 Pasal 26 yang telah menghapuskan fungsi koordinator/sub-koordinator

dalam sistem kerja berbasis jabatan fungsional. Inkonsistensi ini mencerminkan beberapa persoalan.

b. Keterbatasan Komunikasi Horizontal dan Vertikal

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan, dapat dilihat juga terjadi kendala dalam hal koordinasi dengan instansi pusat sebagai instansi pembina, juga dengan BKD sebagai instansi daerah yang menangani pengangkatan fungsional dan Biro Organisasi sebagai instansi yang menangani formasi jabatan fungsional.

- Komunikasi dengan instansi pembina. Informan INFO06 mengungkapkan: "koordinasi dengan instansi pembina jabatan fungsional cenderung terbatas". Hal ini mengindikasikan kelemahan dalam komunikasi vertikal antara pemerintah daerah dengan instansi pembina di tingkat pusat. Menurut Goggin et al. (1990) dalam *Communications Model of Intergovernmental Policy Implementation*, keberhasilan implementasi kebijakan antar-pemerintahan sangat bergantung pada kualitas komunikasi vertikal dan horizontal. Keterbatasan komunikasi dengan instansi pembina dapat menyebabkan antara lain: ketidakpastian interpretasi regulasi dan pedoman teknis, minimnya panduan dalam pengelolaan kinerja jabatan fungsional, lemahnya sistem monitoring dan evaluasi dari instansi pembina, terbatasnya capacity building untuk pejabat fungsional baru.
- Koordinasi antar unit kerja. Meskipun komunikasi internal dalam unit kerja berjalan "seperti biasa", data tidak menunjukkan adanya transformasi pola koordinasi yang seharusnya menyertai perubahan dari struktur hirarkis ke struktur berbasis fungsi. Mintzberg (1979) membedakan koordinasi melalui *direct supervision* (hirarkis) dengan *mutual adjustment* (lateral). Sistem jabatan fungsional seharusnya mendorong koordinasi lateral berbasis keahlian, namun praktik di lapangan masih didominasi supervisi langsung berjenjang.

Hasil dari penelitian yang penulis lakukan menunjukkan bahwa ada komunikasi yang baik antara atasan dan bawahan selayaknya saat sebelum penyetaraan. Namun, ketika berbicara tentang kinerja pekerjaan, dapat dilihat hasil proses kerja masih terfokus

bekerja secara parsial, sehingga jika diukur kinerjanya akan sama dengan saat sebelum penyetaraan. Padahal maksud kebijakan ini untuk mempersingkat jalur koordinasi juga memberikan ruang kepada para pejabat fungsional untuk berkolaborasi sehingga terlihat adanya peningkatan dalam kinerja untuk mencapai efisiensi dan semangat kerja yang optimal. Komunikasi adalah suatu proses di mana orang berinteraksi, baik secara langsung maupun tidak langsung, agar orang lain memahami maksud dan tujuan tertentu.

Selanjutnya dalam implementasi kebijakan seringkali muncul persoalan yang disebut kompleksitas tindakan bersama. Dan hal ini tidak di hindari oleh organisasi manapun termasuk Pemerintah Daerah, dalam kenyataannya komunikasi di dalam dan antar organisasi merupakan suatu yang kompleks dan rumit. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan biasanya menyangkut berbagai pihak atau unit organisasi sehingga dalam pelaksanaannya diperlukan koordinasi.

Selain komunikasi dan koordinasi yang dilakukan dalam unit kerja atau antar perangkat daerah. Dibutuhkan juga koordinasi dan komunikasi yang intens dengan Pemerintah Pusat. Perangkat Daerah perlu membangun komunikasi dengan Pemerintah pusat yang merupakan instansi pembina jabatan fungsional, agar ada kejelasan arah dan tujuan kebijakan perlu didukung oleh pola komunikasi antarorganisasi yang terstruktur dan transparan, agar pelaksana kebijakan dapat memahami sasaran yang ingin dicapai. Oleh sebab itu, penting untuk terus memperkuat dan menyempurnakan pola komunikasi yang telah terbina antara pemerintah pusat, daerah, dan satuan kerja perangkat daerah.

Apabila dalam pelaksanaan suatu kebijakan yang sudah ditetapkan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku perlu adanya sosialisasi/penyampaian informasi yang terbuka baik secara formal dilingkungan pemerintah daerah maupun dikalangan pada satuan kerja perangkat daerah beserta agar supaya substansi dari kebijakan yang penyetaraan jabatan dapat dipahami dan dimengerti secara keseluruhan.

2. Aspek Sumberdaya

Tabel. 4.2 Jumlah PNS yang disetarakan (kompare 31 Desember 2021 dengan 1 September 2025)

PENYETARAAN JABATAN	JUMLAH		TOTAL SELISIH
	31 Desember 2021 saat penyetaraan	1 September 2025 (3 tahun pasca penyetaraan)	
Ahli Madya	12	7	5
Ahli Muda	426	310	116

Sumber: Biro Organisasi, Setda Provinsi Sulut, 2025

Tabel. 4.3 Data PNS yang disetarakan (kompare 31 Desember 2021 dengan 1 September 2025)

Tahun	Penyetaraan Jabatan	Pangkat/Gol.Ruang						jumlah
		III/B	III/C	III/D	IV/A	IV/B	IV/C Keatas	
31 Desember 2021 saat penyetaraan	Ahli Madya	-	-	-	2	10	-	12
	Ahli Muda	16	82	224	91	12	1	426
1 September 2025 (3 tahun pasca penyetaraan)	Ahli Madya	-	-	-	0	7	-	7
	Ahli Muda	-	14	216	77	3	-	310

Sumber: Biro Organisasi, Setda Provinsi Sulut, 2025

Deskriptif ananilisis atas ketersediaan sumber daya guna menunjang implementasi penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional pemerintahan provinsi Sulawesi utara dikaji dari sumber daya manusia mencakup kesesuaian kualifikasi dan kompetensi, ketersediaan SDM terhadap struktur yang ada, prospek karir dan take home pay yang masih sama dengan sebelumnya. Dalam hasil wawancara yang penulis lakukan ditemukan bahwa jika dilihat dari aspek sumberdaya Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara sudah sangat mumpuni untuk penyelenggaraan kebijakan penyetaraan ini. Jumlah pejabat yang disetarakan menurut klasifikasi kualifikasi pendidikan, pangkat/golongan sekitar 95% memenuhi syarat untuk dialihkan menjadi pejabat fungsional, meskipun tidak dapat dipungkiri jika berbicara kompetensi, masih menjadi pekerjaan rumah besar hingga saat ini.

Oleh karena itu menjadi hal penting untuk dipahami akan keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang dimiliki oleh satuan perangkat daerah yang dilihat dari pendidikan teknis, pelatihan, pengalaman kerja, serta keahlian lainnya yang berkaitan dengan kinerja pegawai. Kenyataan yang ditemukan dalam hasil wawancara menunjukkan bahwa kurangnya pendidikan dan pelatihan serta pengalaman kerja dari pelaksanaan yang ada menjadikan salah satu kendala yang dihadapi oleh satuan perangkat daerah.

Dalam rangka mendukung peningkatan kinerja menuju aparatur yang profesional, para pejabat administrasi yang dialihkan ke jabatan fungsional memerlukan pendidikan dan pelatihan guna memperkuat kompetensi serta keterampilan sesuai bidang tugasnya, sehingga mereka mampu menyesuaikan diri dengan tanggung jawab dan pola kerja yang baru.

Sumber daya memiliki peran penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Meskipun kebijakan tersebut telah disampaikan dengan baik, pelaksana kebijakan akan kesulitan untuk melaksanakannya dengan efektif tanpa adanya dukungan dari sumber daya yang cukup dan profesional. Tanpa dukungan ini, kebijakan hanya akan menjadi dokumen yang tidak diimplementasikan di lapangan. Dalam situasi penyederhanaan organisasi di Kementerian PANRB, sumber daya mencakup banyak aspek, seperti tenaga kerja yang memiliki keterampilan, anggaran yang cukup, serta fasilitas dan infrastruktur yang mendukung agar kebijakan dapat dilaksanakan dengan optimal.

Kesiapan anggaran ini telah dapat mencukupi untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah provinsi Sulawesi Utara dengan pola jabatan yang telah dialihkan dari jabatan administrasi menjadi fungsional. Hal ini menandakan bahwa pelaksanaan penyetaraan di pemerintah daerah tersebut di dukung dengan fasilitas anggaran yang sangat sesuai. Pelaksanaan penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional organisasi perangkat daerah pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara tersebut memberikan dampak yang sama dengan sebelumnya ketika ASN tersebut masih menduduki jabatan struktural.

Turner dkk. (2009) mengemukakan bahwa pengelolaan sumber daya manusia (SDM) di tingkat daerah sering kali menjadi aspek yang terabaikan dalam proses desentralisasi. Praktik yang diterapkan cenderung menekankan aspek pengendalian,

kedisiplinan, dan loyalitas, alih-alih berfokus pada peningkatan kinerja aparatur. Mengingat bahwa cara pengelolaan ASN di daerah sangat mempengaruhi keberhasilan tujuan desentralisasi (Seddon & De Tommaso, 1999), lambatnya perkembangan jabatan fungsional teknis yang memiliki kompetensi spesifik menjadi indikasi bahwa manajemen SDM di daerah belum diarahkan secara strategis. Hal ini juga mencerminkan kurangnya perhatian terhadap penguatan kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan khas masing-masing pemerintah daerah.

Sumber daya manusia adalah elemen krusial yang perlu diperhatikan dalam proses perumusan implementasi penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional di tingkat pemerintahan daerah. Dalam hal ini, implementor memegang peranan penting, sehingga perlu dilakukan peningkatan kualitas mereka agar dapat melaksanakan kebijakan tersebut secara profesional.

Sementara itu secara kompleks dapat diketahui bahwa sumber daya manusia merupakan suatu faktor penting yang bahkan tidak dapat dipisahkan dari suatu organisasi, baik institusi maupun perusahaan. Sumber daya manusia juga merupakan kunci yang menentukan perkembangan kemajuan suatu perusahaan, birokrasi pemerintahan dan lainnya. Pada intinya, sumber daya manusia dalam bentuk manusia sebagai objek yang dipekerjakan dalam suatu organisasi pemerintahan daerah sebagai suatu pendorong, pemikir dan perencanaan untuk mencapai tujuan organisasi.

Namun sumber daya manusia menurut Hasibuan merupakan kemampuan terpadu dari daya berpikir dan daya fisik yang dimiliki individu. pelaku dan sifatnya dilakukan oleh keturunan dan lingkungannya, sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan untuk memenuhi kepuasaannya.

Implementasi penyetaraan jabatan di pemerintah Provinsi Sulawesi Utara menghadapi dilema antara kebijakan situasional yang mengabaikan uji kompetensi dengan tuntutan profesionalisme jabatan fungsional, mengakibatkan kesenjangan kompetensi, keterlambatan pengembangan karir, dan kekosongan formasi yang menghambat efektivitas organisasi. Adapun kendala yang didapati di pemerintah provinsi Sulawesi Utara antara lain: penyetaraan tanpa uji kompetensi menciptakan misalignment antara kualifikasi pendidikan dengan jabatan fungsional yang diduduki, keterlambatan pengembangan kompetensi pasca-penyetaraan menghambat profesionalisasi jabatan fungsional selama 3 (tiga) tahun, ketiadaan tim penilai angka kredit untuk jabatan

fungsional baru menghambat pengembangan karir, kekosongan formasi jabatan fungsional tidak dapat diisi karena persyaratan sertifikasi kompetensi yang ketat, penumpukan beban kerja pada jabatan struktural tersisa akibat struktur yang tidak disesuaikan dengan ketersediaan SDM.

a. Paradoks Pengangkatan Tanpa Uji Kompetensi

Penyetaraan jabatan di Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dilaksanakan tanpa uji kompetensi, sebagaimana diatur dalam Permenpan RB No. 17 Tahun 2021. Informan INFO05 menegaskan: "pengangkatan hanya berdasarkan persyaratan karena yang bersangkutan terdampak penyederhanaan organisasi". Kebijakan ini menciptakan paradoks fundamental antara dua logika yang bertentangan:

- Logika Administratif-Situasional

Penyetaraan diperlakukan sebagai solusi teknis untuk mengatasi kelebihan struktur hirarkis, dengan asumsi bahwa pengalaman di jabatan struktural otomatis sepadan dengan kompetensi fungsional. Pendekatan ini sejalan dengan proses perubahan kebijakan yang memprioritaskan kecepatan implementasi atas kualitas proses.

- Logika Profesionalisme-Meritokratis

Jabatan fungsional secara konseptual adalah jabatan profesional yang mensyaratkan kompetensi teknis spesifik, sertifikasi, dan akumulasi angka kredit berbasis kinerja substantif. Hal ini sejalan dengan prinsip *merit system* dalam manajemen ASN yang menekankan *competence-based selection*.

Pada tahun 2022 berdasarkan SK Gubernur Sulawesi Utara Nomor 821.2/BKD/SK/10/2023 Tanggal 28-03-2023, Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara melakukan penyesuaian kembali nomenklatur jabatan fungsional terhadap 89 (delapan puluh sembilan) orang yang disetarakan dengan mengalihkan pejabat yang tidak cocok ke jabatan fungsional lain sesuai kualifikasi dan kompetensinya.

Penyesuaian kembali ini mencerminkan *adaptive implementation* (Berman, 1980) dimana penyesuaian kebijakan berdasarkan feedback implementasi. Namun disadari bahwa proses ini dapat menimbulkan

ketidakpastian karir PNS yang harus beradaptasi dengan jabatan baru, PNS tersebut harus diberikan diklat kompetensi sesuai jabatan barunya, dan terindikasi adanya kelemahan pada penentuan awal penyetaraan oleh BKD karena kurangnya ketelitian pengolah.

b. Keterlambatan Pengembangan Kompetensi: Antara Regulasi dan Kejadian di lapangan

Pasal 22 ayat (2) dan (3) Permenpan RB No. 17 Tahun 2021 mengamanatkan bahwa pejabat fungsional hasil penyetaraan wajib mengikuti pendidikan dan pelatihan serta memiliki sertifikat dalam waktu 2 (dua) tahun. Namun, data menunjukkan bahwa 3 (tiga) tahun pasca-penyetaraan, sebagian besar pejabat belum mengikuti diklat pengembangan kompetensi ini didukung dengan pernyataan informan INFO04 yang menyatakan: "dari tahun 2021 saat disetarakan sampai saat ini, kami tidak pernah mengikuti diklat analisis kebijakan".

c. Krisis Sistem Penilaian Kinerja: Dari Angka Kredit ke SKP

Salah satu hambatan krusial awal muda penyetaraan adalah ketiadaan tim Penilai Angka Kredit untuk jabatan fungsional baru. Informan INFO05 menjelaskan: *"untuk jabatan yang baru seperti analisis kebijakan, analisis SDMA tidak ada tim penilai"*. Menurut regulasi jika tidak ada tim penilai di daerah, angka kredit dapat dinilai oleh instansi terdekat/provinsi terdekat/intrasni pembina tingkat pusat. Namun, mekanisme ini menciptakan birokrasi berlapis dan ketidakpastian waktu penilaian, yang menghambat pengembangan karir. Permenpan RB No. 1 Tahun 2023 tentang Jabatan Fungsional mengubah fundamental sistem penilaian dengan menghapus Tim Penilai Angka Kredit dan menggantinya dengan konversi angka kredit dari SKP (Sasaran Kinerja Pegawai). Dalam kebijakan ini dapat ditinjau adanya perubahan sistem dalam berbagai aspek dimana sistem baru mengatur antara lain:

Tabel. 4.5 Perbedaan antara Dupak dan SKP

Aspek	Dupak	SKP
Penilai	Tim Penilai Angka Kredit	Atasan langsung via SKP
Fokus	Output substantif (karya tulis, inovasi)	Pencapaian target kinerja

Kompleksitas	Tinggi (butuh verifikasi teknis)	Lebih sederhana
--------------	----------------------------------	-----------------

Sumber: Biro Organisasi, Setda Provinsi Sulut, 2025

Perubahan ini mencerminkan shift *professional bureaucracy* (Mintzberg, 1979) yang menekankan bekerja berbasis keahlian/keterampilan, menuju *machine bureaucracy* yang menekankan tingkat formalisasi yang tinggi dan standarisasi proses kerja. Kelemahan dalam sistem konversi SKP ini yaitu berpotensi menciptakan pejabat fungsional lebih fokus pada pencapaian target kuantitatif daripada kualitas substantif pekerjaan.

- Kasus Keterlambatan Kenaikan Pangkat

Informan INFO06 mengungkapkan: *"seharusnya saya naik pangkat reguler 2024, tapi karena angka kredit belum cukup pada tahun tersebut, jadi belum bisa naik pangkat"*. Ini menunjukkan bahwa pejabat fungsional penyetaraan mendapat konsekuensi negatif dibandingkan jika tetap di jabatan struktural. Fenomena ini dapat mempengaruhi antara lain pada motivasi kerja karena bergantung pada ekspektasi bahwa usaha akan menghasilkan kinerja, dan kinerja akan menghasilkan reward. Ketika sistem penilaian tidak jelas dan reward (kenaikan pangkat) tertunda, motivasi menurun, sehingga pejabat fungsional penyetaraan merasa dirugikan.

d. Kekosongan Formasi dan Kekakuan Dalam Pengisian Jabatan

- Keterlambatan Perhitungan Formasi

Informan INFO05 mengungkapkan: *"pemerintah provinsi Sulawesi Utara sejak tahun 2021 sampai dengan sekarang belum rampung [perhitungan formasi], dampaknya ketika ada jabatan fungsional yang kosong belum serta merta dapat diisi"*. Perhitungan formasi adalah proses sistematis untuk menentukan kebutuhan pegawai berdasarkan beban kerja, struktur organisasi, dan proyeksi kebutuhan masa depan. Keterlambatan ini menciptakan perasaan "terjebak dalam karir" karena ketidakpastian struktural yang menghambat efektivitas.

- Kekosongan Jabatan dan Ketidakmampuan Pengisian

Informan INFO01 menyatakan bahwa "*ada kekosongan 2 JF madya yang merupakan hasil penyetaraan... juga ada 4 JF muda yang kosong, dan tidak dapat diisi atau diganti, minimal di plt-kan*". Berbeda dengan jabatan struktural yang memungkinkan penunjukan Plt (Pelaksana Tugas), jabatan fungsional mensyaratkan sertifikasi kompetensi untuk pengisian. Ini menciptakan *structural hole* (Burt, 1992) yaitu kekosongan dalam jaringan koordinasi yang menghambat aliran informasi dan pengambilan keputusan.

- **Penumpukan Beban Kerja pada Jabatan Struktural Tersisa**

Pergub Sulawesi Utara No. 12 Tahun 2022 tentang SOTK menunjukkan penumpukan pekerjaan administratif dari jabatan yang disetarakan kepada Kasubag Umum (untuk tupoksi eselon IV) dan pejabat administrator untuk dinas/badan/biro.

Informan INFO02 menyatakan: "*masih banyaknya anjab yang tidak terpenuhi sehingga tumpang-tindih dalam pembagian tugas dan tanggungjawab*".

Menurut *Job Demands-Resources Model* (Bakker & Demerouti, 2007), ketika job demands (beban kerja) meningkat tanpa diimbangi job resources (dukungan, otonomi, pelatihan), terjadi burnout dan penurunan kinerja. Penumpukan tugas pada jabatan struktural tersisa menciptakan: jumlah bawahan yang terlalu besar (melanggar prinsip manajemen klasik bahwa satu supervisor/kasub/kasi hanya dapat mengawasi 5-7 bawahan secara efektif), terlalu "multi tasking" karena overload pekerjaan (volume pekerjaan melebihi kapasitas individu), miskoordinasi karena kesulitan mengintegrasikan pekerjaan yang tersebar. Sangat disayangkan karena tujuan utama kebijakan penyetaraan ini yang bertujuan menyederhakan birokrasi justru menciptakan kompleksitas operasional yang lebih besar. Hal ini mendukung argumen Hood & Peters (2004) yang menyatakan bahwa reformasi sektor publik sering menghasilkan konsekuensi yang tidak diperkirakan yang cenderung kontraproduktif.

e. **Dilema Pengembangan Karir: Antara Kebijakan Transisi dan Persyaratan Permanen**

- **Kebijakan Transisional: Kenaikan Pangkat Tanpa Angka Kredit**

Sebagai bentuk perlindungan karir, pemerintah pusat melalui Surat Edaran BKN No. 20994/2021 dan No. 1376/2023 memberikan kebijakan khusus: pejabat fungsional penyetaraan dapat naik pangkat reguler tanpa memenuhi persyaratan angka kredit untuk periode April-Oktober 2022 dan April-Oktober 2023. Ini adalah bentuk pasal peralihan (dalam regulasi) berupa pengecualian bagi mereka yang terdampak perubahan regulasi atau kebijakan ini. Ini memang merupakan diskresi yang diambil BKN untuk melindungi hak karir PNS yang disetarakan secara situasional, tapi disisi lain menciptakan kecemburuan dengan pejabat fungsional karir lainnya karena harus mengikuti ketentuan jabatan fungsional.

- Transisi ke Persyaratan Permanen: Uji Kompetensi Wajib

Pasca periode transisi, pengisian jabatan fungsional (termasuk untuk mengisi kekosongan hasil penyetaraan) wajib memenuhi persyaratan standar, termasuk sertifikasi uji kompetensi. Informan INFO05 menjelaskan: "untuk mengikuti dan lulus sertifikasi uji kompetensi... uji kompetensi merupakan kewenangan instansi pembina". Dari argumen ini dapat dilihat hambatan yang sebenarnya dihadapi antara lain: ketergantungan pada instansi pembina (penjadwalan, penyelenggaraan, dan biaya ditentukan instansi pembina yang sering tidak responsif terhadap kebutuhan daerah) dan waktu yang digunakan untuk persiapan dan pelaksanaan uji kompetensi mengurangi waktu kerja produktif. Menurut *Credentialism Theory* (Collins, 1979), sertifikasi berfungsi sebagai *social closure* yaitu mekanisme untuk membatasi akses ke jabatan tertentu guna melindungi status dan privilese kelompok profesional. Dalam konteks ini dapat memastikan standar kompetensi minimum atau menciptakan hambatan dalam mobilitas karir internal dan pengisian kebutuhan organisasi.

f. Analisis Sumber Daya Manusia: antara Kompetensi dengan Kebutuhan

- Kecukupan Kuantitatif atau Kualitas Kompetensi

Edwards III menekankan bahwa sumber daya manusia tidak hanya soal jumlah, tetapi juga kualitas dan kompetensi. Data menunjukkan: Kuantitatif: Pada awal penyetaraan (Desember 2021), semua jabatan struktural yang akan dialihkan telah terisi menunjukkan kecukupan kuantitatif. Kualitatif: Terdapat kesenjangan kompetensi antara kompetensi aktual pegawai dengan persyaratan

jabatan fungsional (misalnya: sarjana pemerintahan diangkat sebagai penyuluh pertanian atau D3 diangkat menjadi analis kebijakan)

- Sumber Daya Informasi dan Keahlian

Edwards III mengidentifikasi information sebagai komponen kritis sumber daya. Data menunjukkan adanya: Keterbatasan informasi tentang mekanisme pengembangan karir fungsional, Ketiadaan keahlian dalam mengakumulasi angka kredit dan Minimnya pedoman/panduan dari instansi pembina. Ini menciptakan apa yang Lipsky (1980) sebut sebagai implementation gap—jarak antara kebijakan formal dengan kapasitas street-level birokrat untuk melaksanakannya.

g. Prospek Karir: antara Janji dengan Realitas

- Janji Prospek Karir yang Lebih Baik

Informan INFO05 menyatakan: "jabatan fungsional sebenarnya lebih menjanjikan dalam hal berkarir... tergantung apabila dia rajin/terampil pasti ketika dia berkarir tidak akan ada yang menghambat" hal ini sejalan dengan prinsip *Merit-Based Advancement* karena menawarkan *objective career criteria* berbasis kompetensi dan kinerja. Dalam hierarki struktural, promosi terhambat oleh keterbatasan struktur di jenjang atas (pyramid structure). Jabatan fungsional menawarkan pola karir yang lebih luas.

- Realitas: Hambatan Struktural dan Sistemik

Data menunjukkan bahwa janji prospek karir belum terealisasi karena: ketiadaan Tim Penilai Angka Kredit (Tanpa tim penilai, meritorkasi tidak dapat berfungsi karena tidak ada mekanisme untuk mengakui dan menghargai kinerja), Keterbatasan Akses ke Instansi Pembina menghambat akses ke pelatihan dan sertifikasi, Persistensi Logika Struktural (Meskipun secara formal fungsional, pola kerja dan ekspektasi masih mengikuti logika struktural, menciptakan role ambiguity).

- Kesuksesan Terbatas: Kasus Dinas Perpustakaan dan Dinas Kesehatan

Didapati bahwa hanya beberapa pejabat di Dinas Perpustakaan dan Dinas Kesehatan yang berhasil mengembangkan karir dari ahli muda ke ahli madya, yang menunjukkan bahwa Perangkat Daerah yang memang memiliki jabatan

fungsional (selain penyetaraan) lebih paham dan memiliki jalur koordinasi dengan pemerintah pusat.

h. Kepastian Karir: Eliminasi "*Non-Job*" dilihat sebagai “pedang bermata dua”

Mengurangi kecemasan kehilangan jabatan, sehingga memotivasi PNS untuk mengembangkan kompetensi diri untuk jangka panjang. Selain itu juga, jabatan fungsional ini mengurangi kerentanan terhadap perubahan kepemimpinan politik dengan kata lain memberikan perlindungan terhadap dampak politisasi.

Fenomena utama yang muncul berkaitan dengan hal ini adalah kualitas dan kuantitas sumber daya manusia atau implementor yang kompetensi di bidang tugas fungsionalnya di pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Utara yang saat ini setelah 3 (tiga) tahun pasca penyetaraan didapati kurang memadai, karena ditemukan sekitar 115 (searutus lima belas) kekosongan jabatan fungsional penyetaraan, sehingga berpengaruh pada kemampuan mereka untuk mengelola dan menjalankan peran serta fungsi guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kurangnya kemampuan ini tentunya mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Kemajuan atau kemunduran suatu daerah sangat bergantung pada sejauh mana kualitas pemimpin daerah dalam mengembangkan dan mensejahterakan daerahnya, menjadi sejajar dengan daerah lainnya. Sebab, sumber daya manusia termasuk elemen kunci dalam pembangunan daerah. Desentralisasi menuntut pemerintah daerah untuk mengelola peran dan kebijakannya secara mandiri, sehingga penting untuk memastikan sumber daya manusia yang profesional dan akuntabel tersedia dan dikembangkan dengan baik.

Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat desentralisasi, kualitas sumber daya manusia perangkat daerah sangat diperlukan dalam proses pengembangan kemajuan pembanguna suatu daerah. Sumber daya manusia atau implementasi perangkat daerah Provinsi Sulawesi Utara yang masih belum professional dalam melaksanakan sebuah formulasi kebijakan yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yaitu bagaimana mempercepat proses kesejatraan bagi rakyat Sulawesi Utara dari berbagai aspek. peningkatan sumber daya manusia perangkat daerah sangat diperlukan guna meningkatkan profesionalisme kinerja pegawai dalam implementasi kebijakan.

Manajemen kinerja pada organisasi perangkat daerah saat ini masih belum menemukan model yang tepat, dan menghadapi berbagai masalah. Pertama, penilaian kinerja pegawai atau individu tidak sejalan dengan kinerja organisasi. Meskipun kinerja pegawai cenderung baik atau tinggi, namun kinerja organisasi tidak menunjukkan hasil yang sesuai (Waluyo, 2019). Kedua, ketidaksiapan pemimpin dalam mengimplementasikan manajemen kinerja di lingkungannya. Terdapat beberapa asumsi atau mitos yang berkembang, seperti nilai yang tidak boleh terlalu tinggi, nilai bawahan tidak boleh lebih tinggi, dan anggapan bahwa penilaian baru dinaikkan ketika seseorang ingin naik pangkat (Junjuran, 2020). Pada kenyataannya, pejabat penilai hanya melakukan koreksi terhadap konsep penilaian yang disiapkan oleh staf kepercayaan. Ketiga, lemahnya sistem manajemen kinerja itu sendiri. Banyak pemerintah daerah yang mencoba mengembangkan aplikasi manajemen kinerja dengan memanfaatkan teknologi informasi, namun kenyataannya, aplikasi tersebut tidak menjamin kinerja pegawai yang baik dalam praktiknya.

3. Aspek Disposisi

Pada teori George C. Edward III didefinisikan disposisi sebagai karakteristik, sikap, dan komitmen dari para pelaksana kebijakan terhadap kebijakan yang diimplementasikan. Disposisi mencakup tiga elemen penting: Kognisi (cognition) - pemahaman pelaksana terhadap kebijakan, Arah respons (direction of response) - penerimaan, netralitas, atau penolakan terhadap kebijakan, intensitas respons (intensity of response) - tingkat komitmen dalam pelaksanaan. Menurut Edward III, jika pelaksana kebijakan memiliki disposisi yang baik (positif), maka mereka akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Sebaliknya, disposisi yang negatif akan menyebabkan implementasi kebijakan menjadi tidak efektif.

Analisis berkaitan dengan disposisi pelaksanaan atau sikap pelaksanaan yang dalam hal ini penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional pemerintahan daerah secara organisasi selaku pelaksanaan implementasi kebijakan reformasi birokrasi pada pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Utara dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Resistensi Psikologis dan Ketidaksiapan Mental

Dalam wawancara dengan JM menunjukkan adanya ketidaksiapan psikologis yang signifikan: *"Secara mental masing-masing yang terdampak awalnya belum siap. Karena harus menyesuaikan, dan butuh waktu... psikis mereka yang sebenarnya belum siap"*. Temuan ini sejalan dengan konsep Edward III bahwa disposisi pelaksana sangat dipengaruhi oleh pemahaman dan penerimaan mereka terhadap kebijakan. Van Meter dan Van Horn (1975) juga menekankan bahwa disposisi implementor mencakup kesediaan, keinginan, dan kecenderungan para aktor untuk melaksanakan kebijakan. Dalam kasus ini, para pejabat yang disetarakan menunjukkan disposisi negatif karena mereka secara psikologis belum menerima perubahan status dari struktural ke fungsional.

b. Ambiguitas Peran dan Kebingungan Tupoksi

Pernyataan dari informan INFO06 sangat ilustratif: *saya masih bingung dengan kedudukan saya dalam pekerjaan... Tupoksi struktural masih melekat dalam keseharian saya... Secara keseluruhan tidak ada bedanya dengan saya masih di struktural."* Edward III menegaskan bahwa *clarity of policy* (kejelasan kebijakan) sangat penting dalam membentuk disposisi positif. Ketika pelaksana kebijakan mengalami ambiguitas peran, mereka cenderung kembali ke pola kerja lama yang sudah familiar, yang pada akhirnya menghambat transformasi yang diinginkan oleh kebijakan. Mazmanian dan Sabatier (1983) juga mengidentifikasi bahwa kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan merupakan prasyarat penting bagi implementasi yang efektif.

c. Persepsi Negatif terhadap Status Jabatan Fungsional

Wawancara menunjukkan adanya stigma terhadap jabatan fungsional: *"Pandangan secara umum bahwa yang terkenal/bergengsi adalah jabatan struktural sehingga ketika mereka dialihkan, hampir semua pejabat yang terdampak tidak menerima... mereka merasa stag di jabatan fungsional."* Edward III menjelaskan bahwa arah respons (*direction of response*) pelaksana dapat berupa penerimaan, netralitas, atau penolakan. Dalam kasus ini, mayoritas pelaksana menunjukkan penolakan aktif yang dimanifestasikan dalam upaya mencari jalur kembali ke jabatan struktural. Lipsky (1980) dalam teorinya tentang *street-level bureaucracy* menjelaskan bahwa birokrat garis depan memiliki diskresi yang dapat

digunakan untuk mendukung atau menghambat kebijakan berdasarkan disposisi mereka.

d. Budaya Organisasi yang Bertentangan

Pernyataan informan INFO05 mengakui manfaat kebijakan namun menggarisbawahi tantangan budaya: "berdampak pada budaya kerja yang kami telah lama dan terbiasa di struktural yang bekerja secara terstruktur beralih bekerja secara fungsional, ini perlu waktu." Edward III menekankan *bahwa organizational culture* dan *standard operating procedures* (SOPs) yang telah mengakar dapat mempengaruhi disposisi implementor. Schein (2010) mendefinisikan budaya organisasi sebagai pola asumsi dasar yang dipelajari kelompok dalam mengatasi masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal. Perubahan dari budaya hierarkis-struktural ke profesional-fungsional memerlukan transformasi budaya yang mendalam, yang tidak dapat terjadi secara instan.

e. Upaya Resistensi Melalui Mekanisme Formal

Wawancara menunjukkan adanya upaya sistematis untuk menghindari implementasi: "*banyak pejabat yang mencari jalur untuk berpindah ke jabatan struktural melalui mekanisme pelantikan... mereka mencoba cara untuk balik ke jabatan struktural.*" Menurut Edward III, ketika disposisi pelaksana negatif, mereka akan menggunakan diskresi mereka untuk menghambat atau bahkan menggagalkan implementasi kebijakan. Pressman dan Wildavsky (1973) dalam studi klasik mereka tentang implementasi kebijakan menunjukkan bahwa resistensi dari implementor dapat menjadi penyebab utama kegagalan kebijakan, bahkan ketika kebijakan tersebut secara normatif baik.

Berdasarkan kerangka Edward III, disposisi negatif yang ditunjukkan oleh para pejabat yang disetarakan memiliki implikasi serius terhadap efektivitas implementasi kebijakan penyetaraan jabatan karena menciptakan kesenjangan antara tujuan kebijakan dan hasil aktual (tujuan kebijakan adalah menciptakan sistem kepegawaian yang lebih profesional dan berbasis merit, namun realitas di lapangan menunjukkan persistensi pola kerja struktural lama), keterlambatan pencapaian tujuan kebijakan (disposisi negatif yang teridentifikasi dalam kasus ini akan memperlambat pencapaian tujuan reformasi birokrasi). Dapat disampaikan bahwa faktor yang mempengaruhi disposisi negatif ini

adalah (1) para pejabat mempersepsikan adanya kerugian tanpa kompensasi manfaat yang jelas, sehingga disposisi mereka menjadi negatif; (2) sosialisasi dan komunikasi yang tidak memadai (Wawancara menunjukkan: *"awal penyetaraan, rata-rata pejabat yang terdampak melakukan penolakan, karena mereka belum mengerti jabatan fungsional."*), terjadi karena kurangnya kejelasan dan kesalahpahaman karena tidak tersosialisasikan dengan baik. (3) pola-pola masa lalu menciptakan faktor yang menghambat perubahan (budaya struktural yang telah mengakar puluhan tahun membuat para pejabat resisten terhadap model fungsional yang baru).

Disposisi terlihat dari cara pelaksana kebijakan memahami, bersikap, dan menunjukkan karakter mereka, seperti kejujuran, komitmen, dan cara berpikir yang demokratis. Ketika pelaksana kebijakan memiliki disposisi yang baik, mereka akan lebih cepat mengikuti arahan dan mencapai tujuan yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Sebaliknya, jika pandangan atau sikap pelaksana kebijakan tidak sejalan dengan pembuat kebijakan, hal ini bisa mengganggu keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

Sikap atau karakter para pelaksana kebijakan memiliki kemiripan dengan ciri-ciri badan pelaksana, namun perbedaannya terletak pada fokus badan pelaksana yang berhubungan dengan instansi atau kelembagaan serta kompetensi aktornya. Sementara itu, sikap pelaksana kebijakan lebih terkait dengan struktur birokrasi, norma-norma, dan pola hubungan dalam birokrasi. Untuk dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik, sikap disiplin sangat penting, karena hal ini berpengaruh besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Ini juga mencerminkan fungsi aparatur negara sebagai pelayan masyarakat dan negara (Lauma, Pengemanan, Sampe 2019).

Edward III (1980) menyatakan bahwa sikap pelaksana adalah faktor kunci dalam pendekatan studi implementasi kebijakan publik. Agar implementasi kebijakan publik berjalan efektif, para pelaksana tidak hanya perlu memahami apa yang harus dilakukan dan memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, tetapi mereka juga harus memiliki keinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Di lapangan, pelaksana kebijakan seharusnya menerapkan norma dan aturan yang tegas dalam program pembinaan atau pembimbingan, terutama dalam konteks penanganan narapidana, agar tujuan kebijakan dapat tercapai. Anderson, sebagaimana dikutip oleh Suharno (2010), mendefinisikan kebijakan sebagai langkah yang sengaja diambil oleh individu atau kelompok untuk mengatasi masalah atau tantangan yang dihadapi. Konsep ini relevan karena lebih

menekankan pada tindakan nyata yang dilakukan, bukan hanya pada rencana atau tujuan yang diajukan. Selain itu, konsep ini membedakan kebijakan (*policy*) dari keputusan (*decision*), di mana keputusan berarti memilih antara berbagai alternatif yang tersedia.

Berbagai langka antisipasi dan sikap serta respon yang ditunjukkan oleh Pemerintahan Daerah baik secara organisasi maupun individu dinilai baik pada implementasi kebijakan reformasi birokrasi dalam penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional secara koordinasi dan komunikasi terbangun dengan baik namun masih belum profesional dalam melakukan pekerjaan karena masih minimnya sumber daya yang berdasarkan disiplin ilmu, penerapan Peraturan Menteri pun masih perlu banyak waktu untuk diimplementasikan pada etos kerja perangkat daerah yang di sekretariat daerah Provinsi Sulawesi Utara.

4. Aspek Struktur Birokrasi

Observasi yang dilakukan pada implementasi kebijakan penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional Pemerintahan Daerah Provinsi Sulawesi Utara, menunjukkan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, kinerja dari pada birokrasi pemerintahan daerah masih belum secara penuh memahami proses kinerjanya disamping masih dalam tahap menyesuaikan inipun membutuhkan waktu yang panjang dalam mengefektifkan kinerja dari birokrasi pemerintahan daerah.

Dalam penelitian ini, dapat disajikan analisis terhadap wawancara yang dilaksanakan yaitu:

1. Paradoks Regulasi: Adanya SOP Baru namun Persistensi Pola Lama

Data menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara telah menerbitkan Peraturan Gubernur Nomor 27 Tahun 2024 tentang Sistem Kerja yang mengatur cara kerja pejabat fungsional dengan pendekatan agile. Pernyataan informan INFO02 mengonfirmasi hal ini: *"untuk menciptakan sistem kerja agile, Pergub 27 Tahun 2024 diharapkan sebagai instrumen dalam menciptakan budaya kerja yang baru... Pejabat fungsional juga dapat bekerja secara individual dan mandiri atau penugasan dalam tim kerja."* Namun, realitas di lapangan menurut JM menunjukkan kontradiksi: *"Dasar aturan memang sudah ada, namun tidak dapat dipungkiri kami cenderung bekerja masih berdasarkan cara kerja struktural. Memang merubah budaya kerja agak lama."*

Edward III (1980) memperingatkan bahwa keberadaan SOPs formal tidak secara otomatis menjamin implementasi yang efektif SOPs yang baru dapat gagal mempengaruhi perilaku organisasi jika: (1) SOPs lama telah terinternalisasi, (2) tidak ada mekanisme penegakan yang memadai untuk memastikan kepatuhan terhadap SOPs baru., (3) Terdapat resistensi kultural terhadap perubahan prosedur.

Dalam kasus ini, meskipun Pergub 27/2024 telah menyediakan kerangka normatif untuk sistem kerja *agile* dan fungsional, *path dependency* dari SOPs struktural yang telah berlaku puluhan tahun menciptakan inersia organisasional yang kuat. Kaufman (1971) dalam studinya tentang *The Limits of Organizational Change* menjelaskan bahwa organisasi birokrasi cenderung mempertahankan rutinitas yang sudah familiar karena memberikan *predictability* dan *efficiency* dalam jangka pendek, meskipun kontraproduktif untuk transformasi jangka panjang.

2. Fragmentasi dan Ambiguitas Struktur Organisasi

Wawancara menunjukkan kebingungan struktural yang signifikan, informan INFO01 menyampaikan bahwa "prosedur kerja di sini karena JF madya sudah kosong, jadi pekerjaan yang ada, saya turunkan ke Kepala Bagian, selanjutnya kabag teruskan ke JF muda yang menangani. JF muda meneruskan ke staf/pelaksana. Begitupun penyampaian hasil kerja atau surat, lembar disposisi dimulai dari pelaksana, JF muda, Kepala Bagian selanjutnya ke saya." Temuan ini mengilustrasikan apa yang Edward III sebut sebagai *structural inconsistency* - ketidakkonsistenan antara struktur formal kebijakan dengan struktur operasional aktual. Edward III menjelaskan bahwa fragmentasi dan ketidakjelasan dalam struktur organisasi dapat menyebabkan: (1) ketidakjelasan siapa yang bertanggung jawab atas fungsi tertentu; (2) duplikasi pekerjaan karena overlap kewenangan; (3) kesenjangan dalam pelayanan karena area yang tidak tercover; (4) kesulitan koordinasi antar unit. Terjadinya *structural ambiguity* di mana pejabat fungsional secara formal seharusnya bekerja secara independen atau dalam tim kerja, namun dalam praktik mereka masih terintegrasi dalam hierarki struktural lama. Ini menciptakan apa yang Lipsky (1980) sebut sebagai *structural contradiction* - kontradiksi antara *formal structure* dan *operational structure*. Mintzberg (1979) dalam tipologi struktur organisasinya menjelaskan bahwa professional

bureaucracy (yang seharusnya menjadi model untuk jabatan fungsional) memerlukan struktur yang desentralized dengan *horizontal coordination*, berbeda dari *machine bureaucracy* yang bersifat *centralized* dan *vertical*. Kasus ini menunjukkan kegagalan transformasi dari machine bureaucracy ke *professional bureaucracy*.

3. Persistensi Hierarki: Kegagalan Transisi ke Struktur Fungsional

Data menunjukkan bahwa meskipun telah ada penyetaraan, pola kerja tetap hierarkis: Pola alur kerja yang digambarkan menunjukkan hirarkis yang bertentangan dengan prinsip kerja fungsional yang seharusnya profesional dan mandiri. Struktur hierarkis yang terlalu panjang dapat menghambat implementasi kebijakan karena: (1) informasi terdistorsi saat melewati banyak tingkatan; (2) pengambilan keputusan menjadi lambat; (3) otonomi pelaksana berkurang; (4) akuntabilitas menjadi kabur.

4. Fragmentasi Akuntabilitas dan Garis Komando

Kemudian dalam hal Faktor Struktur Birokrasi data didapatkan dengan melihat struktur organisasi yang memiliki kewenangan mengimplementasikan kebijakan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pelaksanaan kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi yaitu terdapatnya prosedur penyelenggaraan kegiatan yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). Menurut Rudi M Tambunan (2008) SOP pada dasarnya adalah pedoman yang berisi prosedur-prosedur operasional standar yang ada di dalam organisasi yang digunakan untuk memastikan bahwa semua keputusan dan tindakan serta penggunaan fasilitas-fasilitas proses yang dilakukan oleh orang-orang dalam organisasi – anggota-anggota organisasi – berjalan secara efektif (dan efisien), konsisten, standar, dan sistematis. Tujuan SOP untuk memberikan parameter pekerjaan, pengoperasian pekerjaan secara aman, efektif, efisien, konsisten.

Berdasarkan dalam hasil wawancara yang penulis lakukan bahwasannya masih adanya sebuah persoalan dalam proses pelayanan dari birokrasi pemerintahan daerah pasca penerapan reformasi penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional. Kinerja birokrasi bekerja sesuai standar operasional prosedural (SOP) yang telah ditetapkan, namun ada beberapa hal yang perlu di cermati dan diteliti yakni pemberian

percepatan pelayanan kepada masyarakat. Secara struktur nyata terlihat bahwa struktur organisasi dalam birokrasi Pemerintahan Daerah itu memiliki garis komando dan garis koordinasi, inipun menjadi salah satu pijakan standarisasi dalam melaksanakan kinerjanya namun masih proses penyesuaian dalam pelayanan kepada masyarakat.

Birokrasi seharusnya berfungsi sesuai dengan prosedur operasional yang telah ditetapkan, dengan menekankan prinsip kerja yang transparan, jujur, dan efisien. Dalam hal ini, pendapat dari ahli Max Weber juga relevan, yang menyatakan bahwa birokrasi adalah bentuk organisasi yang penerapannya terkait dengan tujuan yang ingin dicapai. Birokrasi ini dimaksudkan sebagai suatu sistem otoritas yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai macam peraturan mengorganisir pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang. Jadi pada prinsipnya birokrasi merupakan suatu organisasi yang memiliki rantai komando yang berbentuk piramida dimana lebih banyak orang berada ditingkat bawah dari pada ditingkat atas dan biasanya ditemani pada instansi yang sifatnya administratif.

Birokrasi kerap dilihat sebagai suatu sistem organisasi yang mengatur prosedur, pembagian pekerjaan, hirarki, serta hubungan interpersonal. Umumnya, organisasi yang menggunakan sistem birokrasi memiliki aturan dan prosedur yang ketat, sehingga dalam pelaksanaannya bisa kurang gesit dan efisien. Namun, ada juga pendapat yang mengatakan bahwa birokrasi penting agar operasional dapat berjalan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, berusaha melakukan “*upgrade*” pada sistem birokrasi untuk kemajuan dalam tata kelola pemerintahan yang baik, hal ini menjadi sebuah semangat yang harus diwujudkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam penyediaan layanan publik. Cara pengelolaan layanan publik yang sebelumnya lebih bergantung pada birokrasi pemerintah tidak bisa dipertahankan lagi karena berbagai alasan.

Ketika membahas tentang konsep organisasi pemerintahan, tidak bisa dipisahkan dari peran Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menjadi motor penggerak birokrasi (Hahury, 2021), dengan masing-masing ASN memiliki tugas dan tanggung jawab sesuai dengan bidang kerja mereka. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, tujuan utama pembentukan ASN adalah untuk menciptakan aparat pemerintahan yang profesional, berintegritas, bebas dari KKN, dan memiliki kualitas dalam memberikan pelayanan pemerintahan demi mewujudkan cita-

cita Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang tertulis dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kebijakan penyetaraan ini bertujuan menciptakan sebuah struktur organisasi pemerintahan yang lebih efisien dan mengurangi komplikasi dalam birokrasi (Abdussamad, 2020). Dengan adanya penyederhanaan ini, diharapkan para pegawai dapat bekerja dengan kualitas yang jelas, memperbaiki mutu organisasi, dan menciptakan kinerja yang lebih efektif serta efisien dalam memberikan layanan kepada masyarakat.

Birokrasi pemerintahan daerah seringkali di artikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk dari organisasi yang digolongkan modern. Yang didalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yuridiksi yang jelas dan pasti. Konsep birokrasi menurut Webber yang dianut dalam organisasi pemerintahan memperlihatkan cara-cara *officialdom*. Pejabat birokrasi pemerintahan ialah sentra dari penyelesaian urusan masyarakat. Rakyat sangat bergantung pada pejabat bukan pejabat yang bergantung pada rakyat. Pelayanan publik oleh birokrasi pemerintahan daerah bukan diletakan pada pertimbangan utama, melainkan pada pertimbangan yang kesekian.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil wawancara dan pembahasan, ditarik kesimpulan mengenai implementasi penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional dalam kinerja perangkat daerah di lingkungan pemerintah provinsi Sulawesi Utara, yaitu:

1. Komunikasi. Aspek komunikasi dalam implementasi kebijakan penyetaraan jabatan menunjukkan bahwa:
 - Sosialisasi kebijakan telah dilakukan kepada pegawai yang akan disetarakan jabatannya
 - Masih terdapat kesenjangan pemahaman di beberapa unit kerja mengenai mekanisme dan persyaratan penyetaraan jabatan
 - Koordinasi antara Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dengan unit kerja terkait perlu ditingkatkan untuk memastikan informasi tersampaikan secara efektif.
2. Sumber Daya. Aspek sumber daya dalam implementasi menunjukkan bahwa:

- Ketersediaan sumber daya manusia yang kompeten dalam mengelola proses penyetaraan masih terbatas.
 - Perlu perencanaan yang tepat sasaran terhadap anggaran yang dialokasikan untuk mendukung proses penyetaraan, termasuk pelatihan dan sertifikasi.
 - Infrastruktur dan sistem informasi kepegawaian perlu diperkuat untuk mendukung proses administrasi yang lebih efisien.
 - Kompetensi pegawai yang akan disetarakan perlu ditingkatkan melalui program pengembangan kapasitas yang terstruktur (pendidikan formal dan diklat).
3. Disposisi. Aspek disposisi menunjukkan bahwa:
- Komitmen pimpinan daerah terhadap implementasi kebijakan penyetaraan jabatan cukup tinggi;
 - Sikap dan respon pegawai yang akan disetarakan umumnya positif karena melihat peluang pengembangan karir yang lebih jelas;
 - Namun, masih terdapat resistensi dari beberapa pihak yang merasa proses penyetaraan tidak sepenuhnya adil atau transparan;
 - Motivasi pegawai untuk meningkatkan kompetensi guna memenuhi persyaratan jabatan fungsional perlu terus didorong.
4. Struktur Birokrasi. Aspek struktur birokrasi menunjukan bahwa:
- Prosedur operasional standar (SOP) untuk penyetaraan jabatan telah tersedia namun perlu penyempurnaan dalam beberapa aspek teknis
 - Koordinasi antar unit kerja dalam proses penyetaraan masih menghadapi kendala birokratis yang memperlambat proses
 - Pembagian tugas dan tanggung jawab dalam tim pelaksana penyetaraan perlu diperjelas untuk menghindari tumpang tindih atau kekosongan fungsi
 - Mekanisme monitoring dan evaluasi implementasi kebijakan perlu diperkuat.

Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan sebelumnya serta memperhatikan temuan-temuan penting dalam penelitian ini, maka peneliti mengajukan beberapa saran yang diharapkan dapat menjadi masukan konstruktif bagi pihak-pihak terkait.

1. Penguatan Aspek Komunikasi

Intensifikasi Sosialisasi. Melakukan sosialisasi secara berkala dan menyeluruh kepada seluruh pegawai mengenai jabatan fungsional, termasuk regulasi baru yang

mengatur fungsional. Di dalamnya juga memngendors jabatan fungsional agar diminati dan PNS yang sudah berkarir (akibat penyetaraan) dapat menempuh karirnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perangkat daerah, biro organisasi dan BKD tanggap dengan saling berkoordinasi dalam pengurusan jabatan fungsional. Selain itu juga harus membina komunikasi dan koordinasi yang baik dengan isntansi pembina.

2. Optimalisasi Sumber Daya

Pengembangan SDM implementor melalui pendidikan format dan diklat. Pengembangan sistem informasi kepegawaian yang terintegrasi dengan dan berbasis teknologi informasi untuk mempermudah proses administrasi, monitoring, dan evaluasi.

3. Penguatan Disposisi dan Komitmen

Pimpinan Perangkat Daerah perlu menunjukkan komitmen yang kuat dan konsisten dalam mendukung implementasi kebijakan penyetaraan jabatan. Pimpinan perangkat daerah dalam penugasan kepada pejabat fungsional didahului dengan pembentukan tim kerja. Pimpinan Perangkat Daerah harus berupaya melakukan pergeseran konsep hirarkis menjadi konsep kerja agile.

4. Perbaikan Struktur Birokrasi

Penerapan Peraturan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 27 Tahun 2024 harus di internalisasi oleh perangkat daerah. Penyempurnaan SOP bagi pejabat fungsional penyetaraan untuk memastikan prosedur kerjanya yang lebih efisien, sederhana, dan mandiri. Membentuk tim koordinasi lintas unit kerja yang bertugas mengintegrasikan seluruh proses penyetaraan jabatan dan memastikan koordinasi yang efektif antar pihak terkait. Perlu dilakukan monitoring dan evaluasi berkalia terhadap sistem kerja pejabat penyetaraan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2020). Dasar-dasar kebijakan publik (Edisi Revisi). Pustaka Setia.
- Bowen, G. A. (2009). *Document analysis as a qualitative research method*. Qualitative Research Journal, 9(2), 27–40.
- Bungin, B. (2020). Penelitian kualitatif: Komunikasi, ekonomi, kebijakan publik, dan ilmu sosial lainnya. Kencana.

- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2020). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). SAGE Publications.
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Handayani, Y. (2023) Analisis Implementasi Kebijakan Sistem Kerja pada Pemerintah Daerah Kabupaten Paser. *Jurnal Kebijakan Publik*. Volume 8, No 2.
- Goggin, M. L., et al. (1990). *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Scott, Foresmann and Company, USA.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Harper Collins.
- Meter, D. S. V., & Horn, C. E. V. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Moleong, L. J. (2021). *Metodologi penelitian kualitatif (Edisi Revisi)*. Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, R. (2022). *Kebijakan publik di Indonesia (Edisi terbaru)*. PT Elex Media Komputindo.
- Pratiknjo, M., Aris W, Waleleng G. (2023). *Government Communication Strategies In Publicizing Policies, Programs, Activities And Regional Development Achievements In The Digital Era (Case Study In The Leadership Administration Bureau Of The Regional Secretariat Of The Northern Sulawesi Province)*. *Jurnal Santhet*. Volume 7 Nomor 2.
- Ruky, A. S. (2022). *Interpersonal Communication: Mengembangkan Keahlian Interaksi dan Komunikasi Antarpribadi sebagai Kunci Sukses untuk Berkarier sebagai Profesional*. Yogyakarta: Andi.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- West, R. & Turner, L. H. (2009). *Pengantar Teori Komunikasi*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Spradley, J. P. (2016). *Participant observation*. Holt, Rinehart and Winston.

- Sugiyono. (2021). Metode penelitian kualitatif, kuantitatif dan R&D. Alfabeta.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
- Seddon, J., & De Tommaso, G. (1999). *Civil service reform and decentralization*. Decentralization Briefing Notes, World Bank Institute Working Papers.
- Wibowo. (2010). Manajemen Kinerja Pemerintah. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Keputusan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 821.2/BKD/SK/79/2021. Penyetaraan Pejabat Administrasi menjadi Penjabat Fungsional.
- Peraturan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 12 Tahun 2022 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Perangkat Daerah.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan.
- Lauma, R., Pangemanan, S., & Sampe, S. (2019). *Pengaruh Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Terhadap Kualitas Pelayanan Publik (Suatu Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow Utara)*. *Jurnal Eksekutif*, 3(3), 1–9.
- Suharno. (2010). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian, Proses dan Analisis Kebijakan*. Yogyakarta: UNY Press.