

Implementasi Kebijakan Penetapan Kualifikasi Pendidikan Terhadap Kelas Jabatan pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur

Sarah Eka Pertiwi

Universitas Airlangga, Indonesia
Email: ssarahekapertiwi@gmail.com

Keywords :	Abstract
<i>policy implementation; educational qualifications; job classification; civil servants; Edward III.</i>	<i>The determination of educational qualifications for job classifications is an essential aspect of civil service management. However, its implementation continues to face challenges due to the presence of civil servants whose educational qualifications do not meet the required job standards. This study aims to analyze the implementation of the educational qualification policy for job classifications within the Government of East Java Province using George C. Edward III's policy implementation model. This study employed a qualitative approach with a descriptive research design. The findings indicate that the policy has generally been implemented effectively. Communication was supported through briefings, verification and validation sessions (desk verification), and technical guidelines. Resources were supported by a clear division of responsibilities and the availability of relevant information. Disposition was reflected in implementers' compliance with established procedures, while the bureaucratic structure was supported by a clear distribution of authority and interorganizational coordination. Nevertheless, the implementation still faces challenges, particularly its dependence on the verification and validation process conducted by the Regional Civil Service Agency and the hierarchical bureaucratic procedures. Therefore, strengthening communication, improving information management, enhancing implementers' capacity, and simplifying administrative procedures are necessary to improve the effectiveness of policy implementation.</i>
Kata Kunci:	Abstrak
implementasi kebijakan; kualifikasi pendidikan; kelas jabatan; aparatur sipil negara; Edward III.	Penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan merupakan bagian penting dalam penataan aparatur sipil negara. Namun, implementasinya masih menghadapi tantangan akibat adanya aparatur sipil negara yang belum memenuhi standar kualifikasi pendidikan. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III. Penelitian menggunakan metode pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan telah berjalan dengan baik. Komunikasi didukung melalui briefing, desk verifikasi dan validasi, serta pedoman teknis. Sumber daya didukung oleh pembagian tugas yang jelas dan ketersediaan informasi. Disposisi tercermin dari kepatuhan implementor terhadap prosedur, sedangkan struktur birokrasi didukung oleh pembagian kewenangan dan koordinasi antarlembaga. Meskipun demikian, implementasi masih menghadapi

tantangan berupa ketergantungan terhadap proses verifikasi dan validasi oleh Badan Kepegawaian Daerah serta prosedur birokrasi yang berjenjang. Diperlukan optimalisasi komunikasi, pengelolaan informasi, kapasitas implementor, dan penyederhanaan prosedur administratif untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan.

PENDAHULUAN

Kualifikasi pendidikan merupakan syarat formal yang menunjukkan tingkat pendidikan minimum yang harus dimiliki seseorang untuk dapat dipertimbangkan menduduki jabatan tertentu. Dalam penataan jabatan ASN, pendidikan berfungsi sebagai indikator kemampuan dasar, meskipun tidak identik dengan kompetensi aktual (Hinsa Siburian, 2019). Oleh karena itu, regulasi kepegawaian modern tidak hanya mensyaratkan pendidikan, tetapi juga kompetensi dan penyesuaian melalui uji kompetensi. Kelas jabatan adalah tingkatan nilai jabatan yang diperoleh melalui proses evaluasi jabatan (Mujiati et al., 2021). Dengan demikian, kelas jabatan merupakan atribut yang melekat pada jabatan, bukan pada individu pegawai. Seorang pegawai dengan pendidikan tinggi tetap mengikuti kelas jabatan dari posisi yang didudukinya, bukan membawa kelas jabatan berdasarkan ijazah yang dimiliki.

Penataan aparatur sipil negara menuntut adanya keselarasan antara pegawai dan jabatan yang didudukinya. Dalam praktik birokrasi, persoalan yang sering muncul bukan hanya terkait kekosongan jabatan atau distribusi pegawai, tetapi juga apakah pegawai yang ditempatkan benar-benar memiliki kualifikasi pendidikan dan kompetensi yang sesuai dengan jabatan tersebut (Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, 2014). Berdasarkan Rekon data jabatan pelaksana pada Mei 2026 di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, terdapat 1004 ASN yang tidak memenuhi kualifikasi pendidikan dan kompetensi yang sesuai dengan jabatan yang didudukinya. Dari jumlah tersebut, 6 orang berpendidikan D-I, 4 orang berpendidikan D-II, 66 orang berpendidikan D-III, 59 orang berpendidikan SD, 726 orang berpendidikan SLTP, dan 143 orang berpendidikan SLTA yang kelas jabatannya tidak selaras dengan standar kualifikasi jabatan pelaksana.

Di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, urgensi persoalan tersebut tampak dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2023 tentang Jabatan Pelaksana dan Jabatan Fungsional di Lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi. Pasal 8 menegaskan penetapan jabatan pelaksana berdasarkan kualifikasi dan kompetensi, sedangkan Pasal 9 memberikan masa transisi dan mekanisme uji kompetensi bagi pejabat pelaksana yang belum memenuhi persyaratan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penataan jabatan tidak semata bersifat administratif, tetapi juga berorientasi pada kesesuaian antara pegawai dan jabatan.

Ketidaksesuaian tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma kebijakan dan praktik pelaksanaan penataan jabatan di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Meskipun Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2023 telah mengatur penetapan jabatan pelaksana berdasarkan kualifikasi pendidikan dan kompetensi, implementasinya memerlukan koordinasi antarlembaga, ketersediaan sumber daya, komitmen pelaksana, serta mekanisme birokrasi yang mampu menjamin kesesuaian antara kualifikasi pendidikan dengan kelas jabatan. Dengan demikian, keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kejelasan regulasi, tetapi juga oleh efektivitas proses implementasinya. Oleh karena itu, implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan menjadi aspek yang penting

untuk dikaji guna memahami sejauh mana ketentuan yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan secara efektif dalam mendukung penataan aparatur sipil negara di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Kajian mengenai implementasi kebijakan dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) telah dilakukan dengan berbagai fokus penelitian. Sauri et al. (2023) meneliti implementasi kebijakan jabatan fungsional widyaiswara di Balai Besar Pengembangan Penjaminan Mutu Pendidikan Vokasi Bidang Mesin dan Teknik Industri (BBPPMPV BMTI). Penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum berjalan optimal karena terdapat ketidaksesuaian antara pengakuan jenjang jabatan fungsional dengan kelas jabatan yang ditetapkan, meskipun kondisi tersebut tidak berdampak signifikan terhadap kinerja widyaiswara yang tetap profesional. Fokus penelitian tersebut lebih menitikberatkan pada implementasi kebijakan jabatan fungsional, beban kerja, dan kinerja widyaiswara dalam lingkungan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Sauri et al., 2023).

Penelitian lain dilakukan oleh Azhari et al. (2024) mengenai implementasi kebijakan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional Pengelola Pengadaan Barang dan Jasa di lingkungan Kemendikbudristek. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penyetaraan jabatan masih menimbulkan berbagai persoalan, seperti munculnya fenomena *pejabat fungsional rasa struktural*, meningkatnya beban kerja, serta adanya ketidaksesuaian kompetensi akibat proses penyetaraan jabatan. Penelitian tersebut berfokus pada dampak kebijakan penyederhanaan birokrasi terhadap perubahan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional dan implikasinya terhadap fungsi manajemen sumber daya manusia (Azhari et al., 2024).

Daymonna dan Rosdiana (2026) mengevaluasi pelaksanaan kebijakan analisis jabatan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur menggunakan model evaluasi kebijakan William N. Dunn. Penelitian tersebut menemukan bahwa implementasi analisis jabatan belum optimal karena dokumen analisis jabatan belum diperbarui secara berkala, belum terdapat tim khusus pengelola analisis jabatan, serta masih rendahnya pemahaman aparatur terhadap fungsi analisis jabatan sehingga berdampak pada ketidaksesuaian antara uraian jabatan dengan pelaksanaan tugas di lapangan.

Berdasarkan ketiga penelitian tersebut, terlihat bahwa kajian terdahulu lebih banyak membahas implementasi penyetaraan jabatan fungsional, implementasi kebijakan jabatan fungsional, maupun evaluasi analisis jabatan dalam kerangka manajemen ASN. Namun demikian, belum ditemukan penelitian yang secara khusus mengkaji implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan sebagai instrumen penataan jabatan pelaksana di lingkungan pemerintah daerah. Selain itu, penelitian terdahulu lebih menitikberatkan pada dampak kebijakan terhadap jabatan fungsional maupun evaluasi analisis jabatan, sedangkan penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2023 dengan menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III.

Urgensi penelitian ini didasarkan pada masih adanya 1.004 ASN yang belum memenuhi kualifikasi pendidikan sesuai kelas jabatannya di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, yang menunjukkan kesenjangan signifikan antara regulasi dan praktik penataan jabatan. Penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III sebagai kerangka analisis untuk mengkaji implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan

terhadap kelas jabatan pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Model Edward III dipilih karena mampu menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan melalui empat variabel utama, yaitu komunikasi (communication), sumber daya (resources), disposisi pelaksana (disposition), dan struktur birokrasi (bureaucratic structure). Keempat variabel tersebut dipandang saling berinteraksi dalam menentukan efektivitas pelaksanaan kebijakan, sehingga tidak hanya menjelaskan bagaimana suatu kebijakan dijalankan, tetapi juga mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi pendukung maupun penghambat implementasi. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memperkaya kajian implementasi kebijakan manajemen ASN, khususnya mengenai faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan penataan jabatan pelaksana, serta bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan bagaimana implementasi kebijakan tersebut dilaksanakan di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Manfaat penelitian ini adalah memberikan rekomendasi kebijakan bagi peningkatan efektivitas implementasi penataan jabatan pelaksana di lingkungan pemerintah daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2023. Menurut Creswell (2014), penelitian kualitatif digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami suatu fenomena berdasarkan perspektif partisipan dalam konteks alamiah. Dengan demikian, pendekatan ini dinilai sesuai untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan berdasarkan model implementasi George C. Edward III.

Data penelitian diperoleh melalui studi pustaka dan wawancara mendalam (in-depth interview). Studi pustaka dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi, dokumen resmi, serta literatur ilmiah yang berkaitan dengan implementasi kebijakan, manajemen Aparatur Sipil Negara, dan penataan jabatan. Wawancara mendalam dilakukan terhadap tiga orang informan yang dipilih secara purposif karena memiliki keterlibatan langsung dalam implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Informan tersebut terdiri atas unsur Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur yang berperan dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan, serta pelaksana verifikasi dan validasi jabatan pada organisasi perangkat daerah. Penggunaan studi pustaka dan wawancara bertujuan memperoleh data yang komprehensif melalui triangulasi antara informasi empiris dan kajian literatur (Creswell, 2014).

Analisis data dilakukan menggunakan model analisis interaktif yang meliputi tiga tahapan, yaitu reduksi data (data reduction), penyajian data (data display), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (conclusion drawing/verification) (Miles et al., 2014). Selanjutnya, hasil analisis diinterpretasikan menggunakan model implementasi kebijakan Edward III yang terdiri atas empat dimensi, yaitu komunikasi (communication), sumber daya (resources), disposisi (disposition), dan struktur birokrasi (bureaucratic structure). Kerangka analisis tersebut digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung maupun

menghambat implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan studi implementasi kebijakan melahirkan berbagai pendekatan analisis. Generasi awal implementasi kebijakan banyak dipengaruhi oleh pendekatan top-down yang memandang bahwa keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh kejelasan tujuan kebijakan dan kemampuan organisasi pelaksana dalam menjalankan keputusan yang telah ditetapkan. Pressman dan Wildavsky (1984) berpendapat bahwa implementasi kebijakan seringkali menghadapi kompleksitas koordinasi antaraktor sehingga semakin panjang rantai implementasi, semakin besar potensi kegagalan. Van Meter dan Van Horn (1975) menekankan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh standar dan tujuan kebijakan yang jelas serta komunikasi yang efektif antarorganisasi pelaksana. George C. Edward III (1980) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Sebaliknya, pendekatan bottom-up yang dikembangkan oleh Lipsky (1980) menekankan pentingnya peran implementor di tingkat lapangan (*street-level bureaucrats*), di mana keputusan yang diambil oleh pelaksana di lapangan sangat menentukan hasil akhir kebijakan.

Penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III sebagai kerangka analisis. Edward III (1980) berasumsi bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Komunikasi berkaitan dengan penyampaian informasi kebijakan secara jelas, konsisten, dan tepat kepada pelaksana. Sumber daya mencakup ketersediaan sumber daya manusia, informasi, anggaran, kewenangan, dan fasilitas yang diperlukan dalam implementasi. Disposisi menunjukkan komitmen, sikap, dan kemauan implementor dalam melaksanakan kebijakan, sedangkan struktur birokrasi berkaitan dengan pembagian kewenangan, prosedur operasional, serta koordinasi antarorganisasi yang mendukung pelaksanaan kebijakan.

Model Edward III dipilih karena memiliki karakteristik yang sesuai dengan objek penelitian ini, yaitu implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Implementasi kebijakan tersebut melibatkan berbagai aktor organisasi, mulai dari Badan Kepegawaian Daerah sebagai koordinator pelaksana hingga organisasi perangkat daerah sebagai pelaksana teknis yang melakukan verifikasi dan validasi data jabatan. Selain itu, implementasi kebijakan juga memerlukan koordinasi antarlembaga, penyampaian informasi kebijakan, kesiapan sumber daya manusia, kepatuhan implementor, serta mekanisme birokrasi yang jelas. Karakteristik tersebut sejalan dengan empat variabel yang dikembangkan Edward III sehingga model ini mampu menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun hambatan implementasi kebijakan.

Berdasarkan uraian tersebut, model implementasi George C. Edward III digunakan sebagai *tools of analysis* dalam penelitian ini. Keempat variabel implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi digunakan sebagai kerangka untuk mengidentifikasi, mengklasifikasikan, dan menginterpretasikan temuan penelitian. Analisis tidak hanya menggambarkan bagaimana kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap

kelas jabatan diimplementasikan, tetapi juga menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pelaksanaannya pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Communication

George C. Edward III (1980) menempatkan komunikasi sebagai faktor pertama yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Edward III, implementasi kebijakan akan berjalan efektif apabila informasi mengenai tujuan, substansi, dan prosedur kebijakan dapat ditransmisikan secara tepat kepada seluruh implementor. Komunikasi tersebut tidak hanya berkaitan dengan penyampaian informasi (*transmission*), tetapi juga kejelasan informasi (*clarity*) serta konsistensi pesan (*consistency*) selama proses implementasi berlangsung. Informasi yang tidak tersampaikan dengan baik ataupun menimbulkan multitafsir berpotensi menghambat pelaksanaan kebijakan karena implementor akan mengalami kesulitan dalam menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam tindakan nyata. Hill dan Hupe (2022) juga menegaskan bahwa komunikasi merupakan mekanisme utama yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan tindakan organisasi pelaksana melalui proses koordinasi, penyamaan persepsi, dan pertukaran informasi antarpemangku kepentingan.

"Kami menyiapkan beberapa mekanisme komunikasi, mulai dari briefing kepada PIC di setiap perangkat daerah, penyusunan FAQ, hingga desk verifikasi dan validasi jabatan pelaksana. Dengan cara itu, apabila ada kendala atau perbedaan pemahaman selama implementasi, bisa langsung kami jelaskan sesuai ketentuan yang berlaku." (Informan 1, 2026)

"Desk verifikasi menjadi media koordinasi antara BKD dengan perangkat daerah. Di forum tersebut kami bersama-sama memvalidasi data jabatan sekaligus mengklarifikasi berbagai persoalan yang muncul. Selain itu, setiap perangkat daerah juga sudah memiliki PIC sehingga komunikasi selama implementasi menjadi lebih mudah." (Informan 3, 2026)

Berdasarkan hasil wawancara dan studi dokumentasi, implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan didukung oleh berbagai mekanisme komunikasi yang disiapkan oleh Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur. Mekanisme tersebut meliputi pelaksanaan *briefing* kepada *person in charge* (PIC), *desk* verifikasi dan validasi jabatan pelaksana, penyusunan *Frequently Asked Questions* (FAQ), serta pembagian PIC sesuai perangkat daerah. Selain itu, pelaksanaan *desk* menjadi media koordinasi antara BKD dengan organisasi perangkat daerah dalam melakukan verifikasi dan validasi data jabatan sehingga berbagai permasalahan yang muncul selama proses implementasi dapat diklarifikasi berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Apabila dianalisis menggunakan model Edward III, temuan tersebut menunjukkan bahwa dimensi *transmission* telah berjalan dengan baik. BKD tidak hanya menyampaikan informasi melalui surat resmi, tetapi juga menggunakan berbagai media komunikasi seperti rapat koordinasi, *briefing*, dan *desk* verifikasi sehingga informasi kebijakan dapat diterima oleh seluruh OPD. Dari aspek *clarity*, penyusunan pedoman teknis dan FAQ menunjukkan adanya upaya untuk menyederhanakan substansi kebijakan agar mudah dipahami oleh implementor. Sementara itu, dimensi *consistency* tercermin dari penggunaan pedoman yang sama pada seluruh tahapan implementasi sehingga keputusan yang diambil setiap OPD tetap mengacu

pada ketentuan yang seragam. Dengan demikian, komunikasi yang dibangun BKD telah memenuhi tiga dimensi komunikasi sebagaimana dikemukakan oleh Edward III.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa efektivitas komunikasi masih menghadapi beberapa tantangan. Keberadaan *desk* verifikasi, FAQ, serta konsultasi yang dilakukan secara berulang menunjukkan bahwa implementasi kebijakan masih memiliki tingkat kompleksitas yang cukup tinggi. Apabila substansi kebijakan dapat dipahami secara utuh hanya melalui regulasi yang diterbitkan, kebutuhan terhadap pendampingan intensif seharusnya dapat diminimalkan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa sebagian implementor masih mengalami kesulitan dalam menginterpretasikan persyaratan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan sehingga memerlukan klarifikasi secara terus-menerus dari BKD. Dengan kata lain, komunikasi belum sepenuhnya menghasilkan pemahaman yang seragam pada seluruh organisasi perangkat daerah.

Pola komunikasi implementasi dalam penelitian ini masih menunjukkan karakteristik *top-down*, yaitu penyampaian informasi yang didominasi oleh BKD sebagai koordinator implementasi kepada organisasi perangkat daerah sebagai pelaksana kebijakan. Meskipun tersedia mekanisme konsultasi melalui *desk* verifikasi, forum tersebut lebih berfungsi sebagai media klarifikasi terhadap ketentuan yang telah ditetapkan daripada sebagai ruang untuk mengakomodasi umpan balik implementor terhadap substansi kebijakan. Menurut Hill dan Hupe (2014), implementasi kebijakan yang efektif memerlukan komunikasi dua arah sehingga informasi tidak hanya mengalir dari pembuat kebijakan kepada pelaksana, tetapi juga dari pelaksana kepada pembuat kebijakan sebagai dasar penyempurnaan implementasi. Oleh karena itu, komunikasi dalam implementasi kebijakan ini masih dapat diperkuat melalui mekanisme evaluasi yang lebih partisipatif sehingga berbagai kendala yang dihadapi OPD dapat menjadi masukan dalam penyempurnaan pedoman implementasi.

Temuan penelitian ini sejalan dengan DeGroff dan Cargo (2009) yang menyatakan bahwa komunikasi yang efektif tidak hanya diukur dari tersampainya informasi kepada implementor, tetapi juga dari kemampuan komunikasi tersebut dalam membangun pemahaman bersama dan mengurangi perbedaan interpretasi selama implementasi kebijakan berlangsung. Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa aspek komunikasi telah menjadi faktor pendukung implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan di Pemerintah Provinsi Jawa Timur karena telah memenuhi dimensi *transmission*, *clarity*, dan *consistency*. Namun, tingginya intensitas pendampingan dan konsultasi menunjukkan bahwa efektivitas komunikasi masih bergantung pada asistensi BKD. Oleh karena itu, penyederhanaan pedoman teknis, penguatan kapasitas implementor, dan pengembangan mekanisme komunikasi dua arah perlu dilakukan agar implementasi kebijakan dapat berlangsung lebih efektif dan tidak terlalu bergantung pada proses konsultasi selama pelaksanaan.

Resources

Sumber daya (*resources*) merupakan faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya tidak hanya dipahami sebagai jumlah personel yang tersedia, tetapi juga mencakup informasi, kewenangan, dan fasilitas yang memungkinkan implementor melaksanakan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Tanpa dukungan sumber

daya yang memadai, kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik akan sulit diimplementasikan secara efektif.

“Pembagian tugas dalam implementasi ini sudah jelas. BKD bertugas mengoordinasikan pelaksanaan, Tim Formasi menangani penjelasan teknis serta verifikasi dan validasi data, sedangkan setiap perangkat daerah memiliki PIC yang melakukan rekonsiliasi data. Seluruh hasil verifikasi kemudian didokumentasikan sebagai dasar tindak lanjut.” (Informan 1, 2026)

Implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan didukung oleh sumber daya manusia yang memiliki pembagian tugas secara jelas. Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur berperan sebagai koordinator pelaksanaan, sedangkan Tim Formasi BKD bertanggung jawab memberikan penjelasan teknis, melaksanakan proses verifikasi dan validasi (*desk verval*), serta melakukan rekapitulasi hasil verifikasi. Selain itu, pada setiap organisasi perangkat daerah ditunjuk *person in charge* (PIC) yang bertugas melakukan rekonsiliasi data dan mengikuti proses verifikasi sesuai jadwal yang telah ditentukan.

Selain sumber daya manusia, implementasi kebijakan juga didukung oleh sumber daya informasi berupa data jabatan pelaksana yang direkonsiliasi dan diverifikasi berdasarkan beberapa aspek, yaitu kesesuaian jabatan, pangkat/golongan ruang, kelas jabatan, kualifikasi pendidikan terakhir, serta status izin belajar. Hasil proses verifikasi kemudian didokumentasikan dalam bentuk berita acara, lampiran hasil verval, daftar hadir, dan catatan tindak lanjut yang menjadi dasar pembahasan lanjutan oleh BKD.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan telah didukung oleh ketersediaan sumber daya manusia dan sumber daya informasi yang terorganisasi. Pembagian peran antara BKD, Tim Formasi, dan PIC memungkinkan proses rekonsiliasi data dilakukan secara sistematis, sedangkan keberadaan dokumen hasil verifikasi menjadi sumber informasi dalam proses penataan jabatan. Dalam perspektif Edward III (1980), kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementor telah memiliki sumber daya formal yang diperlukan untuk melaksanakan implementasi kebijakan.

“Kalau selama verifikasi ditemukan data yang belum lengkap, ada perbedaan antara data dengan dokumen, atau ada kasus khusus, PIC tidak boleh memutuskan sendiri. Semua temuan hanya dicatat untuk dibahas dan divalidasi lebih lanjut oleh Tim BKD. Jadi, proses verifikasi ini bukan langsung mengubah jabatan, tetapi merupakan bagian dari penataan yang dilakukan secara bertahap sesuai ketentuan.” (Informan 3, 2026)

Ketersediaan sumber daya belum sepenuhnya mengurangi kebutuhan terhadap proses verifikasi dan klarifikasi secara langsung. Brief PIC menegaskan bahwa apabila ditemukan data yang belum lengkap, perbedaan antara data dan dokumen, ataupun kasus khusus, PIC tidak diperkenankan mengambil keputusan sendiri, tetapi hanya mencatatnya sebagai bahan pembahasan lanjutan oleh Tim BKD. Selain itu, ditegaskan pula bahwa proses verifikasi bukan merupakan penetapan langsung perubahan jabatan, melainkan bagian dari penataan yang dilakukan secara bertahap.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa sumber daya informasi yang tersedia belum dapat berdiri sendiri sebagai dasar pengambilan keputusan. Data hasil rekonsiliasi tetap memerlukan proses validasi dan interpretasi oleh BKD agar keputusan yang dihasilkan sesuai dengan

ketentuan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2023. Analisis ini sejalan dengan Howlett, *et al.* (2026) yang menjelaskan bahwa sumber daya dalam implementasi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan ketersediaan informasi, tetapi juga kemampuan organisasi dalam mengelola informasi tersebut sebagai dasar pengambilan keputusan. Efektivitas implementasi tidak hanya ditentukan oleh tersedianya data, tetapi juga oleh mekanisme organisasi yang memastikan bahwa data tersebut telah diverifikasi dan dapat dipertanggungjawabkan.

Wu *et al.* (2015) menjelaskan bahwa kapasitas implementasi organisasi dipengaruhi oleh kemampuan administratif dalam mengelola informasi dan mendukung proses pelaksanaan kebijakan. Dalam konteks penelitian ini, pembagian tugas antara BKD, Tim Formasi, dan PIC menunjukkan adanya kapasitas administratif yang mendukung implementasi kebijakan. Namun, masih diperlukannya pembahasan lanjutan terhadap berbagai kasus khusus menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tetap memerlukan koordinasi intensif agar data yang dihasilkan benar-benar menjadi dasar penataan jabatan yang akurat.

Dimensi sumber daya telah mendukung implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan melalui tersedianya sumber daya manusia, informasi, dan mekanisme administrasi yang jelas. Akan tetapi, implementasi masih bergantung pada proses verifikasi dan pembahasan lanjutan terhadap kasus-kasus tertentu. Kondisi ini menunjukkan bahwa kekuatan sumber daya dalam implementasi kebijakan tidak hanya terletak pada ketersediaan data, tetapi juga pada kemampuan organisasi dalam mengelola dan memvalidasi informasi tersebut sebelum digunakan sebagai dasar penataan jabatan.

Disposition

Edward III (1980) menjelaskan bahwa disposisi (*disposition*) merupakan sikap, komitmen, dan kemauan implementor dalam melaksanakan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh tersedianya sumber daya maupun komunikasi yang efektif, tetapi juga oleh kesediaan implementor untuk menerima serta menjalankan kebijakan secara konsisten. Implementor yang memahami tujuan kebijakan dan memiliki komitmen terhadap pelaksanaannya akan lebih mampu menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan administratif yang sesuai. Sebaliknya, apabila implementor tidak memiliki sikap yang mendukung, implementasi kebijakan berpotensi mengalami penyimpangan meskipun didukung oleh sumber daya yang memadai. Pandangan tersebut diperkuat oleh Hill dan Hupe (2022) yang menyatakan bahwa perilaku implementor merupakan faktor penting yang memengaruhi konsistensi pelaksanaan kebijakan dalam organisasi publik.

Implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan menunjukkan bahwa organisasi perangkat daerah menjalankan proses verifikasi dan validasi sesuai mekanisme yang ditetapkan oleh Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan dokumen pelaksanaan verifikasi dan validasi, setiap organisasi perangkat daerah diwajibkan melakukan verifikasi data jabatan berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan, sedangkan keputusan akhir tetap dilakukan melalui mekanisme validasi oleh BKD Provinsi Jawa Timur. Selain itu, berbagai kasus yang memerlukan penyesuaian tidak diputuskan secara mandiri oleh perangkat daerah, tetapi dibahas melalui mekanisme *desk* verifikasi dan validasi sehingga keputusan tetap mengacu pada ketentuan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2023.

Dalam perspektif Edward III (1980), kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementor menjalankan kebijakan sesuai dengan kewenangan dan prosedur yang telah ditetapkan. Edward III menjelaskan bahwa disposisi berkaitan dengan kemauan pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan sebagaimana tujuan yang telah dirumuskan. Oleh karena itu, kepatuhan organisasi perangkat daerah terhadap mekanisme verifikasi dan validasi dapat dipandang sebagai bentuk penerimaan terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Namun demikian, berdasarkan hasil penelitian ini, disposisi implementor lebih banyak tercermin dalam bentuk kepatuhan administratif daripada inisiatif implementasi. Kesimpulan tersebut didasarkan pada masih dominannya peran BKD dalam memberikan klarifikasi terhadap berbagai kasus selama proses verifikasi dan validasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementor lebih berperan sebagai pelaksana prosedur daripada pengambil keputusan dalam implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keberhasilan implementasi pada dimensi disposisi lebih dipengaruhi oleh kepatuhan terhadap mekanisme yang telah ditetapkan dibandingkan oleh diskresi implementor.

Implementasi kebijakan merupakan proses operasional yang melibatkan berbagai organisasi dengan pembagian peran yang berbeda-beda (Hill & Hupe, 2014). Dalam konteks tersebut, perilaku implementor dipengaruhi oleh struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan mekanisme koordinasi yang berlaku. Oleh karena itu, kepatuhan implementor terhadap prosedur menjadi salah satu prasyarat penting untuk menjaga konsistensi implementasi kebijakan, khususnya pada kebijakan yang melibatkan banyak organisasi pelaksana seperti penataan jabatan di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Hasil temuan menunjukkan dimensi disposisi telah mendukung implementasi kebijakan melalui kepatuhan organisasi perangkat daerah terhadap mekanisme verifikasi dan validasi yang telah ditetapkan. Akan tetapi, implementasi masih menunjukkan ketergantungan yang cukup tinggi terhadap arahan Badan Kepegawaian Daerah dalam menyelesaikan berbagai kasus yang muncul selama proses implementasi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penguatan kapasitas implementor masih diperlukan agar organisasi perangkat daerah tidak hanya mampu menjalankan prosedur, tetapi juga memiliki pemahaman yang lebih komprehensif terhadap substansi kebijakan.

Bureaucratic Structure

Struktur birokrasi merupakan salah satu determinan keberhasilan implementasi kebijakan karena berkaitan dengan pembagian kewenangan, prosedur operasional, dan koordinasi antarunit organisasi (George III, 1980). Struktur birokrasi yang jelas akan mempermudah implementor memahami peran masing-masing sehingga pelaksanaan kebijakan dapat berlangsung secara konsisten. Selain itu, keberadaan prosedur operasional standar (*standard operating procedures*) menjadi instrumen untuk menjaga keseragaman implementasi pada seluruh organisasi pelaksana.

“Alur pelaksanaannya sudah kami susun dengan jelas. OPD melalui PIC melakukan verifikasi awal terhadap data, kemudian hasilnya dibawa ke desk bersama BKD untuk diverifikasi dan divalidasi kembali sesuai ketentuan. Jadi setiap tahapan memiliki penanggung jawab masing-masing dan dilaksanakan berdasarkan pedoman yang sama agar implementasinya seragam di seluruh perangkat daerah” (Informan 2, 2026)

Implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan telah memiliki struktur birokrasi yang jelas. Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur bertindak sebagai koordinator implementasi, sedangkan organisasi perangkat daerah melaksanakan proses verifikasi awal melalui *person in charge* (PIC) yang telah ditetapkan. Selanjutnya, usulan diverifikasi kembali melalui mekanisme *desk* sebelum dilakukan validasi oleh BKD sesuai ketentuan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2023. Selain itu, implementasi juga didukung oleh pedoman pelaksanaan, pembagian tugas, serta mekanisme koordinasi yang menjadi acuan seluruh organisasi perangkat daerah.

Struktur birokrasi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak dilaksanakan oleh satu organisasi secara mandiri, melainkan melibatkan interaksi antara BKD dan seluruh organisasi perangkat daerah. Menurut O'Toole (2000), implementasi kebijakan pada sektor publik pada dasarnya merupakan proses yang melibatkan berbagai organisasi (*interorganizational implementation*), sehingga koordinasi antarlembaga menjadi faktor yang menentukan efektivitas implementasi. Dalam penelitian ini, pembagian peran antara BKD sebagai koordinator dan OPD sebagai pelaksana awal verifikasi menunjukkan adanya mekanisme koordinasi yang dirancang untuk menjaga keseragaman pelaksanaan kebijakan.

“Setiap usulan harus melalui beberapa tahapan verifikasi dan validasi agar sesuai ketentuan. Memang prosesnya bisa memakan waktu lebih lama jika masih ada data yang perlu diklarifikasi.” (Informan 2, 2026)

Namun demikian, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa struktur birokrasi yang berlapis menyebabkan setiap usulan penyesuaian kualifikasi pendidikan harus melalui beberapa tahapan sebelum memperoleh keputusan akhir. Kondisi tersebut penting untuk menjamin akuntabilitas dan keseragaman implementasi, tetapi pada saat yang sama berpotensi memperpanjang proses administrasi apabila jumlah usulan meningkat atau ditemukan kasus yang memerlukan pembahasan lebih lanjut. Sabatier dan Mazmanian (1980) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan akan lebih efektif apabila struktur organisasi mampu menciptakan koordinasi yang baik tanpa menghasilkan prosedur yang terlalu kompleks. Tantangan implementasi pada penelitian ini bukan terletak pada ketidakjelasan struktur birokrasi, melainkan pada bagaimana menjaga keseimbangan antara pengendalian administratif dan efisiensi proses implementasi.

Selain koordinasi formal, implementasi kebijakan ini juga memperlihatkan pentingnya kolaborasi antarlembaga. Ansell dan Gash (2008) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan yang melibatkan banyak organisasi memerlukan proses kolaborasi yang dibangun melalui komunikasi, kepercayaan, dan tujuan bersama. Dalam konteks penelitian ini, mekanisme *desk* verifikasi tidak hanya berfungsi sebagai tahapan administratif, tetapi juga menjadi forum koordinasi antara BKD dan organisasi perangkat daerah dalam menyamakan interpretasi terhadap ketentuan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2023. Sehingga, struktur birokrasi yang dibangun tidak hanya memperjelas pembagian tugas, tetapi juga memfasilitasi koordinasi lintas organisasi selama proses implementasi berlangsung.

Dari hasil temuan, struktur birokrasi telah menjadi faktor pendukung implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan di Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pembagian kewenangan yang jelas, keberadaan SOP, serta koordinasi melalui mekanisme *desk* telah mendukung konsistensi pelaksanaan kebijakan. Meski demikian, struktur birokrasi yang bersifat hierarkis masih memerlukan penyederhanaan proses

administratif dan penguatan koordinasi lintas organisasi agar implementasi kebijakan dapat berlangsung lebih efisien tanpa mengurangi prinsip akuntabilitas.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur secara umum telah berjalan dengan baik berdasarkan perspektif implementasi kebijakan George C. Edward III. Dari aspek komunikasi, Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur telah membangun mekanisme komunikasi melalui *briefing*, *desk* verifikasi dan validasi, penyusunan *Frequently Asked Questions* (FAQ), serta penunjukan *person in charge* (PIC) pada setiap organisasi perangkat daerah. Mekanisme tersebut mampu mendukung penyampaian informasi, kejelasan, dan konsistensi pelaksanaan kebijakan. Meskipun demikian, tingginya intensitas konsultasi dan pendampingan menunjukkan bahwa komunikasi implementasi masih bergantung pada peran aktif BKD dalam memberikan klarifikasi terhadap berbagai permasalahan yang muncul selama pelaksanaan kebijakan.

Dari aspek sumber daya, implementasi didukung oleh pembagian tugas yang jelas antara BKD, Tim Formasi, dan PIC pada setiap organisasi perangkat daerah, serta tersedianya dokumen verifikasi dan validasi sebagai dasar pelaksanaan penataan jabatan. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa ketersediaan sumber daya tersebut belum sepenuhnya menghilangkan kebutuhan terhadap proses verifikasi dan validasi secara langsung, terutama ketika ditemukan data yang belum lengkap atau memerlukan penafsiran lebih lanjut. Pada dimensi disposisi, implementor menunjukkan kepatuhan terhadap prosedur dan mekanisme yang telah ditetapkan, sehingga pelaksanaan kebijakan berlangsung secara konsisten. Akan tetapi, disposisi implementor masih lebih banyak tercermin dalam bentuk kepatuhan administratif dibandingkan inisiatif implementasi karena keputusan terhadap kasus-kasus tertentu masih sangat bergantung pada arahan BKD sebagai koordinator pelaksanaan.

Dari aspek struktur birokrasi, implementasi kebijakan telah didukung oleh pembagian kewenangan, mekanisme koordinasi, serta prosedur operasional yang jelas sehingga mampu menjaga keseragaman pelaksanaan kebijakan pada seluruh organisasi perangkat daerah. Di sisi lain, struktur birokrasi yang berjenjang menyebabkan setiap usulan harus melalui beberapa tahapan verifikasi dan validasi sehingga berpotensi memperpanjang proses administrasi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur pada dasarnya telah berjalan sesuai dengan kerangka implementasi Edward III, namun masih memerlukan penyempurnaan, khususnya melalui penguatan mekanisme komunikasi dua arah, optimalisasi pengelolaan sumber daya informasi, peningkatan kapasitas implementor, serta penyederhanaan prosedur administratif tanpa mengurangi prinsip akuntabilitas dan konsistensi implementasi kebijakan.

Penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan penetapan kualifikasi pendidikan terhadap kelas jabatan ditentukan oleh kemampuan organisasi dalam membangun komunikasi yang efektif, menyediakan sumber daya yang memadai, menumbuhkan kepatuhan implementor, dan menciptakan struktur birokrasi yang mampu mengakomodasi koordinasi antarorganisasi secara efisien. Oleh karena itu, penyempurnaan implementasi kebijakan perlu diarahkan pada penguatan mekanisme komunikasi yang lebih partisipatif, optimalisasi pengelolaan informasi, peningkatan kapasitas implementor, serta

penyederhanaan prosedur administratif tanpa mengurangi prinsip akuntabilitas. Temuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam mengoptimalkan implementasi kebijakan penataan jabatan pelaksana, sekaligus memperkaya kajian implementasi kebijakan publik, khususnya yang berkaitan dengan reformasi birokrasi dan manajemen aparatur sipil negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Azhari, P. M., Franky, & Utama, Z. M. (2024). Analisis Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Fungsional Pengelola Pengadaan Barang dan Jasa di Lingkungan Kemendikbudristek. *Jurnal Ekonomi Manajemen Sistem Informasi (JEMSI)*, 5(4), 423-433.
- Cresswell, J. W. (2014). *Research Design: Quantitative, Qualitative, and Mixed Methods Approach*. London: SAGE Publication Ltd.
- Daymonna, A. C., & Rosdiana, W. (2026). Evaluasi Kebijakan Analisis Jabatan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur. *Jurnal Hukum, Administrasi Publik dan Negara*, 3(1), 183-192.
- Degroff, A., & Cargo, M. (2009). Policy Implementation: Implications for Evaluation. *New Directions for Evaluation*, 124, 47-60.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. London: SAGE Publication Ltd.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2026). *Studying Public Policy: Connecting Theory to Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russel Sage Foundation.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (1994). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. London: SAGE Publications Ltd.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Los Angeles: University of California Press.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8, 538-560.
- Sauri, S., Sulastini, R., Kurniawan, E., Purnama, W., & Rahayu, I. G. (2023). Analisis Implementasi Kebijakan Jabatan Fungsional, Beban Kerja dan Kinerja Widyaiswara. *Jurnal Educatio*, 9(3), 1316-1326.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competence and Capabilities. *Policy and Society*, 34, 165-171.)