

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN DAN REDISTRIBUSI PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) JABATAN PELAKSANA DI BADAN PENDAPATAN DAERAH PROVINSI JAWA BARAT

Implementation of the Policy on the Arrangement and Redistribution of Civil Servants in Executor-Level Positions at the Regional Revenue Agency of West Java Province

Muhammad Rismada Fahredo

Program Magister Administrasi Publik Konsentrasi Kebijakan Publik
Pascasarjana Universitas Pasundan Bandung

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh ketidakseimbangan jumlah formasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) jabatan pelaksana di Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Provinsi Jawa Barat. Pada akhir tahun 2025, pemenuhan formasi jabatan pelaksana baru mencapai 65,77% (584 dari 888 formasi), dengan penumpukan pegawai di unit pusat dan perkotaan serta kekurangan pegawai di UPTD Pusat Pengelolaan Pendapatan Daerah (PPPD) wilayah kabupaten. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan penataan dan redistribusi PNS jabatan pelaksana, hambatan yang dihadapi, serta upaya untuk menanggulangi hambatan tersebut. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif, dengan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn sebagai pisau analisis yang meliputi ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, komunikasi antarorganisasi, disposisi atau sikap pelaksana, serta lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi terhadap enam informan yang dipilih secara purposive, kemudian dianalisis menggunakan model analisis interaktif serta diuji melalui triangulasi sumber dan teknik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan telah berjalan secara prosedural, tetapi belum efektif mengatasi ketidakseimbangan jumlah formasi pegawai. Selama Januari sampai September 2026 terdapat 12 perpindahan pegawai melalui kebijakan, tetapi 29 pegawai berkurang karena pensiun dan meninggal dunia, sehingga pemenuhan formasi turun menjadi 63,40%. Hambatan ditemukan pada keenam dimensi dan bermuara pada dua faktor utama, yaitu disposisi atau sikap pelaksana, berupa resistensi pegawai untuk keluar dari zona nyaman, sikap protektif pimpinan unit kerja, dan budaya ewuh pakewuh, serta sumber daya, berupa dokumen Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja yang belum menggambarkan beban kerja riil, data kepegawaian yang lambat diperbarui, keterbatasan jumlah pegawai, dan belum adanya dukungan nonfinansial yang terencana bagi pegawai yang diredistribusikan, misalnya pertimbangan domisili pegawai saat menentukan unit tujuan. Upaya yang telah dilakukan masih bersifat reaktif dan bergantung pada inisiatif masing-masing pimpinan, sehingga dibutuhkan upaya yang lebih melembaga dengan prioritas pada perbaikan sumber daya dan disposisi pelaksana, antara lain melalui instrumen penegakan di tingkat internal, verifikasi Analisis Beban Kerja secara bersama, kriteria seleksi pegawai yang terbuka, dan pola rotasi berkala.

Kata Kunci: *Implementasi Kebijakan, Penataan dan Redistribusi Pegawai, Jabatan Pelaksana, Van Meter dan Van Horn, Disposisi Pelaksana*

Ringkesan

Ieu panalungtikan dilatarbelakangan ku teu saimbangna jumlah formasi Pagawe Nagri Sipil (PNS) jabatan palaksana di Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Provinsi Jawa Barat. Dina ahir taun 2025, minuhan formasi jabatan palaksana kakara ngahontal 65,77% (584 tina 888 formasi), kalawan numpukna pagawé di unit puseur jeung pakotaan sarta kakurangan pagawe di UPTD Pusat Pengelolaan Pendapatan Daerah (PPPD) wewengkon kabupaten. Tujuan ieu panalungtikan nyaeta pikeun nganalisis implementasi kawijakan panataan jeung redistribusi PNS jabatan palaksana, halangan anu disanghareupan, sarta usaha pikeun nungkulan eta halangan. Panalungtikan ieu ngagunakeun pamarekan kualitatif kalawan metode deskriptif, kalayan model implementasi kawijakan Van Meter jeung Van Horn salaku alat analisis anu ngawengku ukuran jeung tujuan kawijakan, sumber daya, karakteristik agén palaksana, komunikasi antarorganisasi, disposisi atawa sikep palaksana, sarta lingkungan sosial, ekonomi, jeung politik. Data dikumpulkeun ngaliwatan wawancara jero, observasi, jeung dokumentasi

ka genep informan anu dipilih sacara purposive, tuluy dianalisis ngagunakeun model analisis interaktif sareng diuji ngaliwatan triangulasi sumber jeung teknik.

Hasil panalungtikan nembongkeun implementasi kawijakan geus lumangsung sacara prosedural, tapi can efektif dina nungkulan teu saimbangna jumlah formasi pagawe. Salila Januari nepi ka Séptémber 2026 aya 12 perpindahan pagawé ngaliwatan kawijakan, tapi 29 pagawé ngurangan alatan pangsiun jeung maot, ku kituna minuhan formasi turun jadi 63,40%. Halangan kapanggih dina genep dimensi jeung ahirna museur kana dua faktor utama, nyaeta disposisi atawa sikep palaksana, mangrupa resistensi pagawe pikeun kaluar tina zona nyaman, sikep protektif pingpinan unit gawe, jeung budaya ewuh pakewuh, sareng sumber daya, mangrupa dokumen Analisis Jabatan jeung Analisis Beban Kerja anu can ngagambarkeun beban gawe nu sabenerna, data kapagawean anu telat dimutahirkeun, kawatesanan jumlah pagawe, jeung can ayana pangrojong nonfinansial anu direncanakeun pikeun pagawe anu diredistribusikeun, upamana tinimbangan domisili pagawe nalika nangtukeun unit tujuan. Usaha anu geus dilaksanakeun masih keneh reaktif jeung gumantung kana inisiatif unggal pingpinan, ku kituna dibutuhkeun usaha anu leuwih ngalembaga kalawan prioritas kana ngomean sumber daya jeung disposisi palaksana, di antarana ngaliwatan instrumen pikeun negakkeun aturan di tingkat internal, verifikasi Analisis Beban Kerja babarengan, kriteria seleksi pagawe anu kabuka, jeung pola rotasi periodik.

Kecap Konci: *Implementasi Kawijakan, Panataan jeung Redistribusi Pagawe, Jabatan Palaksana, Van Meter jeung Van Horn, Disposisi Palaksana*

Abstract

This study is motivated by the imbalance in the number of civil servants (PNS) in executor-level positions at the Regional Revenue Agency (Bapenda) of West Java Province. At the end of 2025, only 65.77% of the executor-level positions had been filled (584 out of 888 positions), with employees concentrated in the head office and urban units, while the Regional Revenue Management Technical Implementation Units (UPTD PPPD) in regency areas experienced staff shortages. This study aims to analyze the implementation of the policy on the arrangement and redistribution of civil servants in executor-level positions, the obstacles encountered, and the efforts needed to overcome them. The study employed a qualitative approach with a descriptive method, using the policy implementation model of Van Meter and Van Horn as the analytical framework, which covers policy standards and objectives, resources, characteristics of implementing agencies, inter-organizational communication, disposition of implementers, and social, economic, and political conditions. Data were collected through in-depth interviews, observation, and documentation involving six purposively selected informants, analyzed using the interactive analysis model, and validated through source and technique triangulation.

The results show that the policy has been implemented procedurally but has not been effective in correcting the imbalance in the number of positions. Between January and September 2026, 12 staff transfers were carried out under the policy, but 29 employees left due to retirement and death, causing the fill rate to decline to 63.40%. Obstacles were found in all six dimensions and converge on two main factors: the disposition of implementers, reflected in employees' reluctance to leave their comfort zone, the protective attitude of unit heads, and the culture of ewuh pakewuh (reluctance to confront superiors or colleagues); and resources, reflected in job analysis and workload analysis documents that do not yet capture the actual workload, slow updating of personnel data, a limited number of employees, and the absence of planned non-financial support for redistributed employees, such as considering employees' place of residence when determining their destination unit. The efforts made so far remain reactive and depend on the initiative of individual leaders. Therefore, more institutionalized efforts are needed, prioritizing improvements in resources and the disposition of implementers, including internal enforcement instruments, joint verification of workload analysis, transparent employee selection criteria, and a periodic rotation scheme.

Keywords: *Policy Implementation, Employee Arrangement and Redistribution, Executor-Level Positions, Van Meter and Van Horn, Implementer Disposition*

PENDAHULUAN

Konteks Penelitian

Kebijakan reformasi birokrasi yang digulirkan saat ini menempatkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai pilar utama sekaligus motor penggerak roda pemerintahan demi mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan pelayanan publik yang berkualitas. Arah kebijakan manajemen kepegawaian secara nasional telah mengalami pergeseran paradigma yang cukup mendasar seiring dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Melalui undang-undang ini, pemerintah berkomitmen penuh untuk memperkuat implementasi sistem merit secara nasional, yang mengamanatkan bahwa pengelolaan, penataan, dan penempatan aparatur harus didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar, tanpa membedakan latar belakang subjektif. Salah satu esensi krusial dari penegakan sistem merit ini adalah terwujudnya penataan distribusi pegawai yang merata dan proporsional di setiap instansi pemerintah, guna menghindari terjadinya tumpang tindih fungsi maupun ketimpangan beban kerja.

Sebagai langkah tindak lanjut atas berbagai ketentuan dari pemerintah pusat, Pemerintah Provinsi Jawa Barat menerbitkan instrumen turunannya berupa Keputusan Gubernur (Kepgub) Jawa Barat Nomor 069/Kep.758.Org/2025 tentang Hasil Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja Pada Perangkat Daerah. Melalui ketetapan ini, jumlah formasi jabatan untuk setiap unit kerja telah ditetapkan secara rinci. Kebijakan ini kemudian diperkuat oleh pedoman tata cara pemindahannya melalui Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor Kep.702/KPG.04.01/MP/2022 tentang Pedoman Pelaksanaan Penataan Dan Redistribusi. Harapan idealnya, kebijakan penataan di tingkat daerah dapat berjalan secara objektif sesuai angka kebutuhan nyata.

Realitas empiris di lingkungan pemerintahan daerah seringkali menunjukkan anomali berupa ketidakseimbangan distribusi sumber daya manusia. Ketika regulasi Anjab dan ABK tersebut direalisasikan pada tataran empiris di Bapenda Jawa Barat, muncul kesenjangan yang cukup lebar antara rancangan ideal dalam Kepgub dengan realitas operasional di lapangan. Fenomena ini ditandai dengan penumpukan

pegawai (surplus) di satu sisi, dan kekurangan pegawai (minus) di unit kerja lain yang berakibat pada lumpuhnya penanganan beban kerja. Kenyataan riil ini tergambar jelas pada kondisi eksisting Jabatan Pelaksana di Bapenda Provinsi Jawa Barat Tahun 2025 berikut.

Tabel 1. Pemenuhan Formasi Jabatan Pelaksana per 31 Desember 2025

Kelompok Unit Kerja	Formasi	Eksisting	% Terisi
Kantor Pusat (5 unit)	142	126	88,73%
UPTD Wilayah Kota (12 unit)	254	191	75,20%
UPTD Wilayah Kabupaten (22 unit)	492	267	54,27%
Jumlah	888	584	65,77%

Sumber: Kepegawaian Bapenda Provinsi Jawa Barat (2026), diolah peneliti

Berdasarkan data pemenuhan formasi Jabatan Pelaksana per 31 Desember tahun 2025 pada Tabel 1, organisasi secara makro menghadapi tantangan kepegawaian yang serius dengan tingkat pemenuhan pegawai secara keseluruhan mencapai 65,77% (584 dari 888 jumlah total formasi jabatan pelaksana), sehingga menyisakan kekurangan jumlah pegawai dengan jabatan pelaksana sebesar 34,23% (304 dari 888 formasi). Di balik angka tersebut, terdapat ketidakseimbangan jumlah formasi yang sangat mencolok ketika data dikelompokkan berdasarkan wilayah kerja. Kantor Pusat mencatat tingkat pemenuhan tertinggi dan hampir ideal sebesar 88,73% (126 dari 142 formasi), UPTD Wilayah Kota di angka 75,20% (191 dari 254 formasi). Kekurangan pegawai tampak pada UPTD Wilayah Kabupaten dengan tingkat pemenuhan yang hanya menyentuh 54,27% (267 dari 492 formasi), sebuah kondisi mengkhawatirkan yang mengindikasikan bahwa hampir setengah dari kapasitas operasional pelayanan publik di tingkat kabupaten terpaksa berjalan tanpa dukungan staf pelaksana yang memadai.

Pola penempatan ini semakin dipertegas oleh fenomena di mana unit-unit di perkotaan besar dan pusat administrasi mencatat jumlah pegawai yang melampaui kuota Kepgub (surplus

di atas 100%). Kondisi surplus ini dipimpin oleh UPTD Kota Bandung II Kawalayaan dengan pemenuhan tertinggi sebesar 113,04% (26 dari 23 formasi) dan Sekretariat Kantor Pusat di angka 110,87% (51 dari 46 formasi). Penumpukan tersebut berbanding terbalik dengan wilayah pelayanan daerah yang mengalami kekurangan pegawai hingga di bawah kapasitas organisasi. Sebagai contoh terlihat pada UPTD Kabupaten Sukabumi II Pelabuhan Ratu yang tingkat pemenuhannya hanya sebesar 33,33% (7 dari 21 formasi) yang artinya dua pertiga formasi jabatan pelaksana di sana kosong serta UPTD Kota Depok I sebesar 38,10% (8 dari 21 formasi) dan UPTD Kabupaten Bekasi sebesar 40,00% (10 dari 25 formasi) yang juga kekurangan pegawai jabatan pelaksana. Data ini menunjukkan adanya fenomena urban-centric bias (bias perkotaan) dalam manajemen talenta, di mana pegawai cenderung menumpuk di pusat pemerintahan atau kota besar yang memiliki aksesibilitas mudah, sementara unit pelayanan di tingkat kabupaten yang berinteraksi langsung dengan masyarakat luas justru terabaikan. Masalah utama organisasi saat ini bukan sekadar kekurangan jumlah aparatur secara kuantitas, melainkan adanya kegagalan distribusi pegawai. Kondisi per akhir tahun 2025 tersebut menjadi data awal penelitian ini, sedangkan perkembangannya selama tahun 2026 diuraikan pada bagian hasil penelitian.

Ketidakeimbangan formasi ini cenderung terus bertahan dan sulit dieksekusi di lapangan akibat adanya faktor psikologis dan kultural di dalam birokrasi, salah satunya berupa tingginya resistensi dari para pegawai. Banyak pegawai pelaksana yang berstatus surplus di wilayah pusat menolak dipindahkan ke unit kabupaten/kota karena enggan keluar dari zona nyaman, khawatir akan jarak tempuh, hingga beban adaptasi sosial. Hambatan ini semakin diperparah oleh sikap protektif kepala unit kerja yang tidak mau melepas pegawai andalannya, serta lekatnya budaya organisasi ewuh pakewuh (rasa sungkan) dari pimpinan untuk memindahkan staf secara tegas. Faktor-faktor subjektif ini pada akhirnya sering mengalahkan objektivitas data beban kerja yang telah dikunci dalam dokumen regulasi.

Untuk menelusuri penyebabnya, penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975) dengan penekanan pada dimensi disposisi atau sikap pelaksana dan dimensi sumber daya, sedangkan empat dimensi lainnya dianalisis sebagai kondisi

yang memperkuat atau memperlemah kedua dimensi tersebut.

Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah implementasi kebijakan penataan dan redistribusi PNS jabatan pelaksana di Bapenda Provinsi Jawa Barat, yang dibatasi pada tiga hal berikut.

1. **Sasaran dan lokus penelitian.** Penelitian dibatasi pada PNS Jabatan Pelaksana (bukan pejabat struktural atau fungsional tertentu) yang bertugas di lingkungan Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Provinsi Jawa Barat, termasuk unit pelayanan baris depan seperti pada kantor Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pusat Pengelolaan Pendapatan Daerah (PPPD) yang tersebar di seluruh wilayah kabupaten / kota di Jawa Barat.
2. **Inti masalah yang dikaji.** Penelitian fokus membedah fenomena ketidakseimbangan jumlah formasi pegawai jabatan pelaksana. Peneliti ingin mengurai mengapa terjadi penumpukan pegawai (surplus) di wilayah yang strategis, sementara di saat yang bersamaan terjadi kekurangan pegawai (defisit) di unit-unit pelayanan / UPTD PPPD yang memiliki beban kerja cukup padat.
3. **Batasan teoretis.** Analisis jalannya kebijakan ini diukur dengan menggunakan 6 (enam) indikator dari model Van Meter dan Van Horn, yang memberikan penekanan khusus pada indikator Disposisi atau Sikap Pelaksana dan indikator Sumber Daya. Pada indikator disposisi, peneliti ingin menggali faktor manusia (human factor) di lapangan, seperti adanya resistensi pegawai yang tidak mau keluar dari zona nyaman, sikap protektif kepala unit kerja atau pimpinan, serta norma budaya ewuh pakewuh (sungkan) yang membuat aturan pemerataan pegawai ini berjalan di tempat. Pada indikator sumber daya, peneliti ingin menganalisis sejauh mana dokumen Analisis Jabatan (Anjab) dan Analisis Beban Kerja (ABK) mencerminkan beban kerja riil, bagaimana ketersediaan dan pembaruan data kepegawaian, serta ada atau tidaknya dukungan nonfinansial yang terencana bagi pegawai yang diredistribusikan, misalnya pertimbangan domisili pegawai saat menentukan unit tujuan. Empat indikator lainnya, yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, karakteristik agen pelaksana, komunikasi antarorganisasi, serta lingkungan sosial, ekonomi, dan politik, tetap

dianalisis sebagai kondisi yang memengaruhi kedua indikator tersebut.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Penataan dan Redistribusi PNS Jabatan Pelaksana di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat dalam mengatasi ketidakseimbangan jumlah formasi (surplus dan defisit) pegawai pada jabatan pelaksana?
2. Apa saja hambatan yang dihadapi pada Implementasi Kebijakan Penataan dan Redistribusi PNS Jabatan Pelaksana di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat?
3. Upaya apa yang dibutuhkan untuk menanggulangi hambatan dalam pelaksanaan Implementasi Kebijakan Penataan dan Redistribusi PNS Jabatan Pelaksana di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat?

Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan penataan dan redistribusi PNS jabatan pelaksana di Bapenda Provinsi Jawa Barat guna mewujudkan keseimbangan jumlah formasi sesuai Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengkaji dan menganalisis Implementasi Kebijakan Penataan dan Redistribusi PNS Jabatan Pelaksana di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat.
2. Mengkaji dan menganalisis hambatan pada Implementasi Kebijakan Penataan dan Redistribusi PNS Jabatan Pelaksana di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat.
3. Mengkaji dan menganalisis upaya dan solusi dalam menanggulangi hambatan pada Implementasi Kebijakan Penataan dan Redistribusi PNS Jabatan Pelaksana di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat.

Manfaat Penelitian

Secara teoretis, penelitian ini menguji kegunaan model Van Meter dan Van Horn pada kasus penataan pegawai dan menunjukkan bahwa faktor psikologis, kenyamanan individu, dan budaya birokrasi lokal seperti ewuh pakewuh berpengaruh besar terhadap berhasil atau gagalnya kebijakan pemerataan pegawai, sedangkan kelemahan sumber daya dapat memperkuat sikap penolakan. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan menjadi bahan evaluasi bagi Bapenda dalam menyusun pendekatan yang humanis namun tegas, serta bagi

BKD Provinsi Jawa Barat dalam menyinkronkan data kebutuhan pegawai dan memperbaiki koordinasi dengan instansi pengguna.

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI

Penelitian Terdahulu

Penelitian ini merujuk pada lima penelitian terdahulu. Faiz, Astuti, dan Afrizal (2020) menemukan bahwa penempatan jabatan pelaksana di BKD Provinsi Jawa Tengah sudah mengarah pada sistem merit, tetapi masih dipengaruhi subjektivitas pimpinan. Kamarina (2021) menemukan bahwa penataan dan mutasi guru PNS di Kabupaten Halmahera Utara tertahan oleh penolakan guru karena jarak tempat kerja serta kecenderungan sekolah mempertahankan tenaganya. Mahmud, Nuraisyah, dan Suasana (2024) menemukan bahwa implementasi Anjab dan ABK di Dinas Kebudayaan Provinsi Sulawesi Tengah sudah berjalan, tetapi jumlah ASN belum mencukupi kebutuhan organisasi. Josilina dan Muljanto (2024) mencatat bahwa penyusunan ABK yang akurat masih menjadi tantangan karena membutuhkan pemahaman teknis, sedangkan Amelia dan Rosdiana (2025) menemukan kesalahan input data ABK dan belum adanya tim khusus penyusunnya.

Kelima penelitian tersebut menunjukkan bahwa kebijakan penataan dan penempatan pegawai umumnya sudah berjalan sesuai regulasi, tetapi belum optimal. Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian ini menelaah redistribusi pegawai jabatan pelaksana antarunit kerja di instansi pengelola pendapatan daerah dengan penekanan pada disposisi pelaksana dan sumber daya.

Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Model Proses Implementasi Kebijakan (A Model of the Policy Implementation Process) yang dirumuskan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975). Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat, instansi pemerintah, atau kelompok swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan (Wahab, 2012). Berbeda dengan pendekatan lain yang cenderung mekanistik, model Van Meter dan Van Horn secara komprehensif mengintegrasikan faktor operasional

administratif dengan dinamika psikologis aktor pelaksana. Model ini dibangun di atas keyakinan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh enam variabel yang saling berkaitan erat, yaitu: (1) standar dan tujuan kebijakan; (2) sumber daya; (3) karakteristik organisasi pelaksana; (4) komunikasi antarorganisasi terkait; (5) sikap para pelaksana (disposisi); dan (6) lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

1. **Ukuran dan tujuan kebijakan.** Kinerja implementasi diukur dari ukuran dan tujuan kebijakan yang realistis dengan sosio-kultur di tingkat pelaksana. Ukuran yang terlalu ideal akan sulit direalisasikan (Agustino, 2012).
2. **Sumber daya.** Implementasi kebijakan memerlukan dukungan sumber daya manusia maupun sumber daya non-manusia (Subarsono, 2011).
3. **Karakteristik agen pelaksana.** Kinerja implementasi dipengaruhi oleh kecocokan ciri agen pelaksana dengan kebijakan. Sebagian kebijakan menuntut pelaksana yang ketat dan disiplin, sebagian lain memerlukan pelaksana yang demokratis dan persuasif.
4. **Komunikasi antarorganisasi.** Standar dan tujuan kebijakan harus dikomunikasikan kepada pelaksana secara konsisten dan seragam dari berbagai sumber informasi (Widodo, 2010).
5. **Disposisi atau sikap pelaksana.** Sikap penerimaan atau penolakan pelaksana sangat memengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi, terutama pada kebijakan yang bersifat *top-down* (Agustino, 2012).
6. **Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.** Lingkungan eksternal yang tidak kondusif dapat menjadi sumber kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

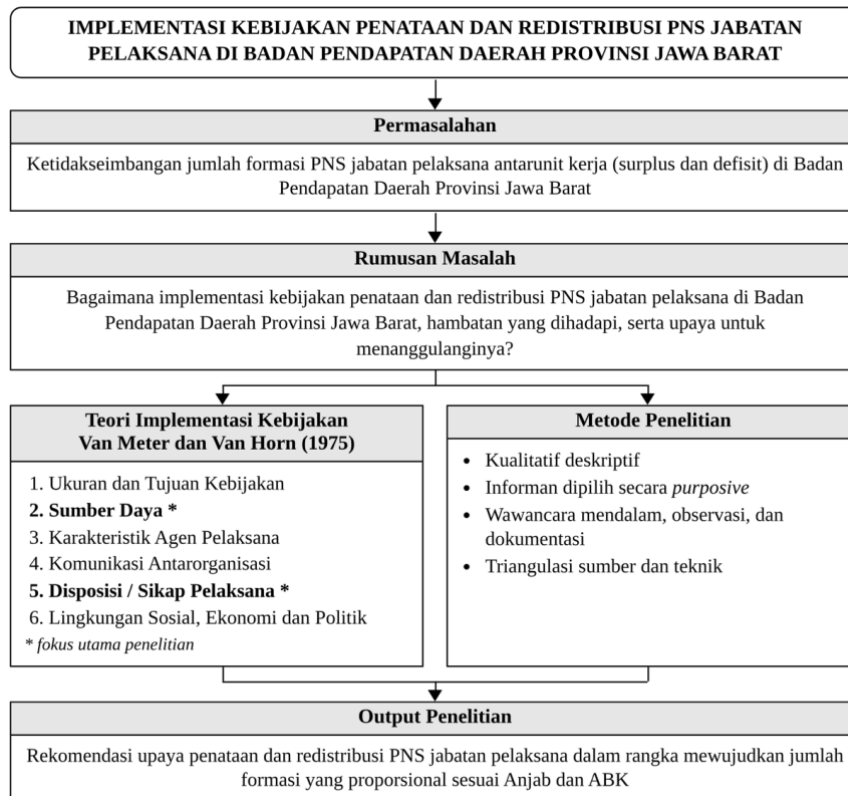
Van Meter dan Van Horn (1975) juga menjelaskan bahwa terdapat tiga unsur respons pelaksana yang dapat memengaruhi kemampuan dan kesediaan mereka dalam melaksanakan kebijakan, yaitu pemahaman atau kognisi pelaksana terhadap kebijakan (*cognition*), arah respons pelaksana terhadap kebijakan, apakah

menerima, netral, atau menolak (*direction*), serta intensitas dari respons tersebut (*intensity*). Pemahaman yang baik belum menjamin kebijakan akan dijalankan, karena pelaksana yang memahami isi kebijakan tetap dapat menolaknya apabila kebijakan tersebut dinilai tidak sejalan dengan kepentingan atau kondisi yang mereka hadapi.

Kerangka Berpikir

Teori Van Meter dan Van Horn (1975) dipilih karena teori ini melihat bahwa berhasil tidaknya sebuah kebijakan tidak hanya bergantung pada dokumen hukumnya. Dalam masalah ketidakseimbangan jumlah formasi antara kondisi riil di lapangan dengan perhitungan Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja (Anjab dan ABK), peneliti menduga faktor yang paling berpengaruh adalah Disposisi atau Sikap Para Pelaksana, yang berkaitan erat dengan faktor Sumber Daya. Teori ini sesuai karena tidak hanya melihat angka di atas kertas, tetapi juga membedah sisi kebiasaan birokrasi dan perilaku para pegawainya.

Gambar 1 menunjukkan alur berpikir penelitian ini. Penelitian berangkat dari permasalahan ketidakseimbangan jumlah formasi PNS jabatan pelaksana antarunit kerja di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat, yaitu kelebihan pegawai pada unit pusat dan perkotaan serta kekurangan pegawai pada UPTD PPPD di wilayah kabupaten. Permasalahan tersebut dirumuskan dalam pertanyaan mengenai bagaimana implementasi kebijakan penataan dan redistribusi PNS jabatan pelaksana, hambatan yang dihadapi, serta upaya untuk menanggulangnya. Rumusan masalah tersebut dianalisis menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975) dengan penekanan pada dimensi sumber daya dan disposisi atau sikap pelaksana, melalui pendekatan kualitatif deskriptif. Output penelitian berupa rekomendasi upaya penataan dan redistribusi PNS jabatan pelaksana dalam rangka mewujudkan jumlah formasi yang proporsional sesuai dengan perhitungan Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja.



Gambar 1. Kerangka Berpikir Penelitian

Sumber: Diolah peneliti (2026)

Proposisi

Dalam penelitian kualitatif deskriptif, peneliti tidak menggunakan hipotesis karena tidak menguji hubungan antarvariabel secara statistik. Sebagai penggantinya disusun proposisi, yaitu pernyataan yang dapat dinilai benar atau salah (Satibi, 2017). Proposisi penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Implementasi Kebijakan Penataan dan Redistribusi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Jabatan Pelaksana Di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat belum berjalan efektif.
2. Terdapat hambatan dalam pelaksanaan Implementasi Kebijakan Penataan dan Redistribusi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Jabatan Pelaksana Di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat yang menyebabkan kebijakan tersebut belum berjalan efektif, di antaranya ketidakseediaan pegawai untuk dipindahkan dari unit kerja asalnya, sikap protektif pimpinan unit kerja yang enggan melepas pegawainya, budaya ewuh pakewuh dalam menegakkan keputusan redistribusi, serta dokumen Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja yang belum

menggambarkan beban kerja riil dan belum adanya dukungan nonfinansial yang terencana bagi pegawai yang diredistribusikan, misalnya pertimbangan domisili pegawai saat menentukan unit tujuan.

3. Terdapat upaya untuk menanggulangi hambatan yang terjadi pada pelaksanaan Implementasi Kebijakan Penataan dan Redistribusi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Jabatan Pelaksana Di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Metode deskriptif dipakai untuk memotret kenyataan pelaksanaan kebijakan penataan dan redistribusi pegawai, sedangkan pendekatan kualitatif dipakai untuk memahami perilaku, persepsi, motivasi, dan tindakan para pelaksana secara holistik (Moleong, 2018). Masalah ketidakseimbangan formasi di Bapenda Provinsi Jawa Barat tidak hanya menyangkut angka dalam dokumen kebijakan, tetapi juga sisi psikologis pegawai dan iklim budaya organisasi, sehingga pendekatan ini dinilai paling sesuai.

Objek penelitian adalah Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat, yang terdiri atas Sekretariat, empat Bidang, dan 34 UPTD PPPD di seluruh kabupaten/kota. Per Desember 2025, Bapenda memiliki 734 PNS, terdiri atas 74 pejabat struktural, 76 pejabat fungsional, dan 584 pegawai jabatan pelaksana. Formasi jabatan pelaksana disusun oleh Tim Kepegawaian Bapenda yang beranggotakan pejabat fungsional Analis Sumber Daya Manusia Aparatur.

Informan dipilih secara *purposive* (Sugiyono, 2019) sebanyak enam orang, yaitu satu pejabat yang membidangi kepegawaian di Bapenda Provinsi Jawa Barat, satu pejabat BKD Provinsi Jawa Barat yang menangani mutasi dan formasi pegawai, dua Kepala UPTD PPPD yang masing-masing mewakili unit kerja yang kelebihan pegawai dan unit kerja yang kekurangan pegawai, serta dua pegawai pelaksana, yaitu satu pegawai yang didistribusikan dari Bapenda ke perangkat daerah lain dan satu pegawai dari perangkat daerah lain yang dipindahkan ke Bapenda.

Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan pedoman wawancara yang disusun berdasarkan enam dimensi Van Meter dan Van Horn, serta observasi nonpartisipan di unit kerja. Data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi terhadap data kepegawaian, dokumen Anjab dan ABK, serta regulasi terkait. Data dianalisis menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana (2014), yang meliputi pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi.

Keabsahan data diuji melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan keterangan informan dari level yang berbeda, misalnya pernyataan pejabat kepegawaian dicek kepada kepala unit di wilayah dan pegawai yang terdampak. Triangulasi teknik dilakukan dengan mencocokkan hasil wawancara dengan observasi lapangan dan dokumen Anjab dan ABK. Penelitian dilaksanakan di Bapenda Provinsi Jawa Barat, Jalan Soekarno-Hatta Nomor 528, Kota Bandung, beserta UPTD PPPD yang menjadi unit informan, dengan data kepegawaian per 31 Desember 2025 sampai dengan September 2026.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Implementasi Kebijakan

Dasar Kebijakan dan Mekanisme Pelaksanaan

Pelaksanaan kebijakan ini melibatkan dua instansi. Di internal Bapenda, Tim Kepegawaian yang beranggotakan pejabat fungsional Analis Sumber Daya Manusia Aparatur menyusun Anjab dan ABK jabatan pelaksana. Hasilnya menjadi dasar penetapan formasi setiap Bidang dan UPTD PPPD, sekaligus dasar untuk memetakan unit kerja yang kelebihan dan kekurangan pegawai. Kewenangan untuk menetapkan perpindahan pegawai berada pada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Jawa Barat, tetapi perpindahan tersebut tidak ditetapkan begitu saja. Pegawai dari perangkat daerah lain dapat mengajukan pindah ke unit kerja Bapenda yang kekurangan pegawai, dan BKD baru menyetujui pengajuan tersebut setelah memverifikasi kesesuaian keahlian dan kompetensi pegawai, mempertimbangkan domisilinya, serta memastikan bahwa unit kerja tujuan memang masih kekurangan pegawai. Sebagai gambaran, seorang pegawai yang bertugas di sebuah perangkat daerah di Kota Bandung tetapi berdomisili di Cirebon dapat mengajukan pindah ke UPTD Bapenda di wilayah Cirebon, dan pengajuan tersebut disetujui apabila formasi di UPTD tersebut memang belum terisi penuh. Sebaliknya, pegawai pada unit kerja Bapenda yang formasinya berlebih dapat dipindahkan ke perangkat daerah lain di luar Bapenda melalui SK redistribusi, hal ini juga didasarkan pada pertimbangan keahlian dan kompetensinya. Dalam hal ini Bapenda berperan sebagai instansi pengguna yang mengajukan kebutuhan pegawai, sementara BKD berperan sebagai pemegang otoritas kepegawaian yang memutuskan perpindahan setelah melalui pertimbangan-pertimbangan tersebut.

Kondisi Formasi per 31 Desember 2025

Dari komposisi tersebut terlihat bahwa lebih dari separuh formasi jabatan pelaksana, tepatnya 55,41%, berada di UPTD wilayah kabupaten. Dengan demikian, tingkat pemenuhan formasi di kelompok UPTD wilayah kabupaten sangat menentukan tingkat pemenuhan formasi Bapenda secara keseluruhan. Selama kelompok ini masih kekurangan banyak pegawai, angka pemenuhan formasi Bapenda akan tetap rendah meskipun unit kerja di Kantor Pusat sudah terisi hampir penuh.

Ketimpangan semakin terlihat apabila data dirinci per unit kerja. Lima unit kerja tercatat melebihi formasi dengan total kelebihan 12 pegawai, yaitu Sekretariat (kelebihan 5 pegawai), UPTD Kota Bandung II Kawalayaan (3 pegawai), UPTD Kota Bandung III Soekarno Hatta (2 pegawai), UPTD Kota Bogor (1 pegawai), dan UPTD Kota Sukabumi (1 pegawai). Selain Sekretariat, seluruh unit yang kelebihan pegawai merupakan UPTD wilayah kota. Sebaliknya, 34 unit kerja lainnya kekurangan pegawai dengan total kekurangan 316 orang.

Delapan UPTD terisi kurang dari 50% formasinya. Enam di antaranya berada di wilayah kabupaten, yaitu UPTD Kabupaten Sukabumi II Pelabuhan Ratu yang hanya terisi 33,33% sebagai unit dengan pemenuhan terendah, UPTD Kabupaten Bekasi (40,00%), UPTD Kabupaten

Subang (43,48%), serta UPTD Kabupaten Sukabumi I Cibadak, UPTD Kabupaten Kuningan, dan UPTD Kabupaten Ciamis yang masing-masing terisi 45,45%. Dua lainnya adalah UPTD Kota Depok I (38,10%) dan UPTD Kota Depok II Cinere (42,86%). Keduanya menjadi pengecualian di kelompok UPTD wilayah kota, karena sepuluh UPTD wilayah kota lainnya terisi di atas 60%. Di kelompok UPTD wilayah kabupaten, tidak satu pun unit yang terisi sampai 75%. Pemenuhan tertinggi di kelompok ini hanya 72,73%, yaitu di UPTD Kabupaten Bandung Barat.

Pelaksanaan Penataan dan Redistribusi Januari sampai September 2026

Perubahan kondisi tersebut selama Januari sampai September 2026, baik karena pelaksanaan kebijakan maupun karena pegawai yang pensiun dan meninggal dunia, disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Kondisi Pegawai Jabatan Pelaksana Desember 2025 sampai dengan September 2026

Kelompok Unit Kerja	Formasi	Des 2025	Masuk	Redistri-busi Keluar	Pensiun	Mening-gal	Sep 2026	% Terisi Des 2025	% Terisi Sep 2026
Kantor Pusat (5 unit)	142	126	6	—	3	—	129	88,73%	90,85%
UPTD Wilayah Kota (12 unit)	254	191	—	2	7	2	180	75,20%	70,87%
UPTD Wilayah Kabupaten (22 unit)	492	267	4	—	15	2	254	54,27%	51,63%
Jumlah	888	584	10	2	25	4	563	65,77%	63,40%

Sumber: Kepegawaian Bapenda Provinsi Jawa Barat (2026), diolah peneliti

Tabel 2 menunjukkan bahwa kebijakan penataan dan redistribusi telah dijalankan. Selama Januari sampai September 2026 tercatat 12 perpindahan pegawai melalui kebijakan tersebut, yaitu 10 pegawai yang masuk dari perangkat daerah lain melalui keputusan pemindahan yang ditetapkan BKD setelah verifikasi kesesuaian keahlian dan kompetensi serta pertimbangan domisili, dan 2 pegawai yang dipindahkan karena formasi di unitnya berlebih. Pada periode yang sama, jumlah pegawai berkurang jauh lebih banyak, yaitu 29 orang, karena 25 pegawai memasuki masa pensiun dan 4 pegawai meninggal dunia. Secara keseluruhan, jumlah pegawai jabatan pelaksana berkurang 21 orang.

Arah perpindahan tersebut belum sejalan dengan kebutuhan formasi. Enam dari sepuluh pegawai yang masuk ditempatkan di Kantor Pusat, yaitu dua orang di Bidang Pengelolaan

Pendapatan, dua orang di Bidang Pengelolaan Sistem Informasi Pendapatan, satu orang di Bidang Pengendalian dan Evaluasi Pendapatan, dan satu orang di Sekretariat. Penambahan pegawai di Bidang diajukan karena beban kerja di Bidang dinilai tinggi. Namun, Sekretariat yang sejak akhir tahun 2025 sudah kelebihan lima pegawai juga memperoleh tambahan satu orang, sehingga kelebihan pegawai di Sekretariat tidak berkurang meskipun pada periode yang sama terdapat pegawai Sekretariat yang pensiun. Sementara itu, Bidang Perencanaan dan Pengembangan Pendapatan yang baru terisi 73,08% tidak memperoleh tambahan pegawai.

Empat pegawai lainnya ditempatkan di UPTD wilayah kabupaten, yaitu UPTD Kabupaten Bekasi, UPTD Kabupaten Bandung Barat, UPTD Kabupaten Sumedang, dan UPTD Kabupaten Ciamis, setelah BKD memverifikasi keahlian dan kompetensi pegawai,

mempertimbangkan domisilinya, dan memastikan bahwa formasi di unit tersebut masih kosong. Tiga dari empat unit tersebut, yaitu UPTD Kabupaten Bekasi, UPTD Kabupaten Sumedang, dan UPTD Kabupaten Ciamis, pada periode yang sama juga kehilangan satu pegawai karena pensiun. Akibatnya, pegawai yang masuk hanya menggantikan pegawai yang pensiun dan jumlah pegawai di ketiga unit tersebut tidak bertambah. Hanya UPTD Kabupaten Bandung Barat yang jumlah pegawainya benar-benar bertambah. Tidak ada pegawai masuk yang ditempatkan di UPTD wilayah kota, termasuk UPTD Kota Depok I dan UPTD Kota Depok II Cinere yang tingkat pemenuhannya termasuk paling rendah.

Dua pegawai yang diredistribusikan berasal dari UPTD Kota Sukabumi dan UPTD Kota Bandung II Kawalayaan, dua unit yang pada akhir tahun 2025 kelebihan pegawai. Keduanya dipindahkan ke perangkat daerah lain di luar Bapenda berdasarkan pertimbangan keahlian dan kompetensi pegawai yang bersangkutan, dan tidak ada yang dipindahkan ke UPTD Bapenda yang kekurangan pegawai. Kelebihan pegawai di kedua unit tersebut memang berkurang, tetapi kekurangan pegawai di UPTD lain tidak ikut terisi. Kekosongan akibat pensiun dan meninggal dunia juga tidak segera tergantikan. Dari 24 unit kerja yang kehilangan pegawai, 18 unit tidak memperoleh pengganti, terdiri atas 6 UPTD wilayah kota dan 12 UPTD wilayah kabupaten, sedangkan seluruh unit di Kantor Pusat yang kehilangan pegawai memperoleh pegawai pengganti. UPTD Kota Depok I, misalnya, kehilangan tiga pegawai karena dua orang pensiun dan satu orang meninggal dunia, tanpa ada pegawai pengganti.

Kondisi Formasi per September 2026

Perpindahan pegawai selama sembilan bulan tersebut tidak mengoreksi ketidakseimbangan formasi. Pada September 2026 jumlah pegawai berkurang menjadi 563 orang dan tingkat pemenuhan turun menjadi 63,40%. Kantor Pusat justru naik menjadi 90,85%, sedangkan UPTD wilayah kota turun menjadi 70,87% dan UPTD wilayah kabupaten turun menjadi 51,63%, sehingga jarak antara Kantor Pusat dan UPTD wilayah kabupaten melebar dari 34,46 menjadi 39,22 poin persen.

Data per unit kerja menunjukkan bahwa selama sembilan bulan hanya tiga unit kerja yang jumlah pegawainya bertambah, yaitu Bidang Pengelolaan Pendapatan, Bidang Pengelolaan

Sistem Informasi Pendapatan, dan UPTD Kabupaten Bandung Barat. Sebanyak 18 unit kerja jumlah pegawainya tetap, dan 18 unit kerja lainnya berkurang. Jumlah UPTD dengan pemenuhan di bawah 50% bertambah dari delapan menjadi tiga belas. Lima UPTD yang baru masuk kelompok ini seluruhnya berada di wilayah kabupaten, yaitu UPTD Kabupaten Purwakarta (47,62%), UPTD Kabupaten Pangandaran (47,37%), UPTD Kabupaten Bandung II Soreang (45,83%), UPTD Kabupaten Tasikmalaya (45,83%), dan UPTD Indramayu II Haurgeulis (45,00%). Tiga UPTD wilayah kabupaten lainnya, yaitu UPTD Kabupaten Karawang, UPTD Kabupaten Cirebon I Sumber, dan UPTD Kabupaten Cirebon II Ciledug, kini tepat berada pada batas 50%. Pemenuhan terendah bergeser ke UPTD Kota Depok I yang hanya terisi 23,81%, turun dari 38,10% pada akhir tahun 2025.

Dari lima unit yang kelebihan pegawai pada akhir tahun 2025, hanya dua yang kelebihannya hilang. UPTD Kota Bandung II Kawalayaan kembali sesuai formasi, lebih karena dua pegawainya pensiun dan meninggal dunia daripada karena satu pegawai yang diredistribusikan. UPTD Kota Sukabumi justru berbalik kekurangan satu pegawai setelah satu pegawainya diredistribusikan dan satu pegawai lainnya pensiun. Kelebihan pegawai di UPTD Kota Bandung III Soekarno Hatta berkurang dari dua menjadi satu orang karena ada pegawai yang pensiun. Dengan demikian, tiga unit kerja masih kelebihan pegawai dengan total tujuh orang, yaitu Sekretariat (5 orang), UPTD Kota Bogor (1 orang), dan UPTD Kota Bandung III Soekarno Hatta (1 orang). Jumlah tersebut tidak sebanding dengan kekurangan 332 orang di 35 unit kerja lainnya, sehingga redistribusi internal saja tidak akan mampu menutupi kekurangan formasi.

Implementasi Kebijakan Penataan dan Redistribusi

Implementasi kebijakan dianalisis melalui enam dimensi model Van Meter dan Van Horn berdasarkan hasil wawancara dengan informan, kemudian dibandingkan dengan penelitian terdahulu.

Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Pejabat kepegawaian Bapenda menyatakan bahwa Kepgub formasi merupakan acuan utama pemerataan pegawai dan telah disosialisasikan, tetapi belum disertai sanksi yang mengikat:

"Kalau bicara pemahaman, kami di kepegawaian jelas memegang teguh Kepgub soal formasi ideal itu sebagai acuan utama pemerataan pegawai, Anjab ABK tidak hanya menjadi dokumen administratif, tetapi digunakan sebagai dasar perencanaan kebutuhan, penataan dan distribusi pegawai, pengembangan kompetensi, serta evaluasi efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi Bapenda Jabar. Sosialisasinya selalu kami sampaikan, namun untuk sanksi tegas bagi unit yang menolak itu belum ada aturan mengikatnya, paling hanya teguran lisan. Terkait hitungan idealnya, di atas kertas memang terlihat pas, tapi kadang di lapangan fluktuasi pelayanan pajak itu luar biasa, jadi wajar kalau unit kerja seperti UPTD PPPD merasa hitungan kami di pusat kadang kurang sesuai realita."

Dengan demikian, regulasi batas formasi telah dipahami dan disosialisasikan sebagai pedoman pemerataan pegawai berbasis sistem merit. Kelemahannya terletak pada tidak adanya instrumen penegakan atau sanksi yang mengikat bagi unit kerja yang menahan pegawainya, serta penerimaan angka formasi yang belum seragam di antara para pelaksana.

Sumber Daya

Pejabat kepegawaian Bapenda mengakui bahwa sistem birokrasi kerap kalah cepat dengan dinamika di lapangan:

"Dokumen Anjab dan ABK selalu kami update, tapi sistem birokrasi terkadang kalah cepat dengan dinamika harian. Misalnya ada pegawai yang mendadak pensiun atau sakit panjang, sistem baru membacanya bulan depan. Ketimpangan beban kerjanya jelas sangat terasa, adapun langkah terdekat yang kami lakukan adalah memaksimalkan pegawai honorer atau meminta pegawai pelaksana dari bagian sekretariat pusat untuk perbantuan sementara."

Kepala UPTD PPPD yang kekurangan pegawai menggambarkan beratnya beban di unitnya:

"Jika dilihat dari dokumen ABK dan jumlah layanan, unit kami 100% valid butuh tambahan pegawai segera. Sistem di Bapenda pusat mungkin tahu unit kerja kekurangan pegawai, namun respons penambahan pegawai itu yang lama sekali."

Ketimpangan beban kerjanya luar biasa, pegawai yang ada bisa merangkap 3 tugas sekaligus setiap harinya. Upaya kami adalah memakai tenaga honorer dan menuntut pegawai ASN bekerja sampai lewat jam kantor."

Dokumen Anjab dan ABK belum sepenuhnya memotret beban kerja riil karena tidak mencakup variabel situasional seperti gangguan sistem dan lonjakan layanan. Sistem data juga lambat merespons pegawai yang pensiun, sehingga penggantian tidak dapat dilakukan secara proaktif. Untuk menjaga pelayanan, unit kerja mengandalkan tenaga honorer, kerja melewati jam kantor, dan pegawai perbantuan dari sekretariat.

Karakteristik Agen Pelaksana

Pejabat BKD menegaskan bahwa BKD bersikap independen dan keputusan yang diterbitkan bersifat final:

"Posisi BKD itu independen. Kami mengeksekusi redistribusi pegawai tanpa terpengaruh keluhan pimpinan UPTD, karena itu urusan internal Bapenda. Pendekatan kompromi tidak kami lakukan jika aturannya sudah dilanggar. SK mutasi yang kami keluarkan sifatnya mutlak dan final. Soal kepatuhan, pimpinan unit di daerah wajib tunduk karena ini perintah organisasi provinsi, bukan keinginan perseorangan."

Pendekatan ini dikritik oleh Kepala UPTD PPPD yang kekurangan pegawai:

"Saya melihat Bapenda pusat kurang berani dan kurang tegas memindahkan pegawai dari zona nyaman. Pendekatannya terlalu banyak kompromi dengan pimpinan UPTD PPPD yang memiliki pegawai berlebih. Bagi saya tidak perlu ada ruang diskusi jika kondisi keadaan pegawai di tempat saya ini memang sangat kurang. Saya pastikan unit saya sangat patuh dan jika diberikan tambahan pegawai, saya siap bina mereka."

Implementasi diwarnai dua pendekatan yang berbeda. BKD menetapkan keputusan yang mutlak dan final, sedangkan Bapenda di tingkat internal membuka ruang diskusi dan negosiasi dengan unit yang kelebihan pegawai. Pendekatan akomodatif ini memberi fleksibilitas bagi unit surplus, tetapi dikritik oleh unit defisit karena memperlambat pemerataan. Kepatuhan pada akhirnya tetap tercapai ketika SK telah terbit.

Komunikasi Antarorganisasi

Pejabat kepegawaian Bapenda menyampaikan bahwa koordinasi telah berjalan rutin, tetapi perbedaan interpretasi data masih sering terjadi:

“Komunikasi Antarorganisasi Terkait alur koordinasi dengan pihak BKD, secara umum komunikasi telah berjalan secara rutin dan berjenjang secara formal. Mengenai perbedaan interpretasi data formasi, hal tersebut memang kerap kami temukan di lapangan. Sebagai contoh, Bapenda mengajukan kebutuhan 10 orang pegawai berdasarkan perhitungan beban kerja pelayanan nyata di lapangan, namun pihak BKD harus menyesuaikan dengan ketersediaan formasi jabatan pada sistem yang mungkin hanya ada 5 formasi.”

Koordinasi BKD, Bapenda, dan UPTD PPPD secara teknis telah terintegrasi melalui sistem kepegawaian elektronik. Namun, instansi pengguna menghitung kebutuhan berdasarkan beban kerja harian, sedangkan BKD berpegang pada rumus standar dan formasi di sistem. Rantai persetujuan yang panjang dan pemberitahuan redistribusi yang mendadak, sekitar satu minggu sebelum tanggal pindah, membuat komunikasi dirasakan kurang optimal oleh pihak yang terdampak.

Disposisi atau Sikap Pelaksana

Pejabat BKD menyampaikan bahwa sebagian besar penolakan berakar pada alasan pribadi:

“Bahwa 90 persen penolakan redistribusi pegawai memang didasari oleh faktor keengganan untuk meninggalkan zona nyaman serta pertimbangan urusan keluarga.”

Kepala UPTD PPPD yang kekurangan pegawai menyoroti dampak sikap protektif pimpinan unit:

“bahwa sikap protektif dari Kepala UPTD PPPD di daerah dengan zona nyaman tersebut justru membawa dampak negatif bagi unit kerja yang defisit pegawai seperti unitnya, karena pada akhirnya pegawai yang dikirimkan untuk redistribusi sering kali bukanlah pegawai andalan.”

Penolakan terhadap redistribusi berakar pada faktor emosional pegawai, yaitu keengganan meninggalkan zona nyaman, jarak tempuh, dan biaya transportasi, serta faktor struktural berupa sikap protektif kepala unit

terhadap pegawai andalannya. Budaya ewuh pakewuh memperburuk situasi karena membuat penegakan aturan menjadi tumpul. Upaya menjaga motivasi pegawai telah dilakukan melalui harapan promosi, pengingat sumpah PNS, pendekatan dari hati ke hati, dan keteladanan pimpinan.

Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik

Seluruh informan sepakat bahwa ketidakseimbangan pegawai mengancam pelayanan dan target PAD. Kepala UPTD PPPD yang kekurangan pegawai menyatakan:

“kurangnya formasi pegawai adalah ancaman nyata dalam merealisasikan target PAD dari Gubernur, menimbulkan tekanan ganda karena harus mengejar target penerimaan dengan keterbatasan tenaga dan personel.”

Ketidakseimbangan pegawai berdampak langsung pada pelayanan dan target PAD. Namun, argumen PAD dipakai oleh dua pihak yang berlawanan, yaitu untuk menahan pegawai di unit yang kelebihan dan untuk menuntut tambahan pegawai di unit yang kekurangan. Proses redistribusi juga dibayangi persepsi adanya intervensi kedekatan personal, meskipun Bapenda dan BKD menyatakan telah menjadikan data kinerja sebagai dasar.

Sintesis Implementasi Kebijakan

Dari sisi aturan, kebijakan penataan dan redistribusi di Bapenda Provinsi Jawa Barat sebenarnya sudah cukup lengkap. Formasi ideal setiap unit telah ditetapkan melalui Keputusan Gubernur Nomor 069/Kep.758.Org/2025, pedoman pelaksanaan redistribusi dari BKD sudah tersedia, sosialisasi telah dilakukan, dan SK redistribusi yang diterbitkan pada akhirnya dipatuhi oleh pimpinan unit maupun pegawai. Apabila kebijakan ini dinilai dari perspektif kepatuhan sebagaimana dikemukakan Ripley dan Franklin (dalam Purwanto & Sulistyastuti, 2012), kebijakan tersebut dapat dikatakan telah berjalan. Akan tetapi, gambaran yang berbeda muncul ketika kebijakan dilihat dari perspektif kedua, yaitu apa yang sesungguhnya terjadi di lapangan. Hingga September 2026, meskipun perpindahan pegawai melalui kebijakan telah dilakukan, pemenuhan formasi jabatan pelaksana justru turun dari 65,77% menjadi 63,40%. Sekretariat dan beberapa UPTD perkotaan seperti Kota Bogor dan Bandung III Soekarno Hatta masih kelebihan jumlah pegawai, sementara UPTD Kota Depok I hanya terisi 23,81% dan UPTD

Sukabumi II Pelabuhan Ratu hanya terisi sepertiga dari formasinya. Dengan kata lain, kebijakan berjalan secara prosedural, tetapi belum mengubah sebaran pegawai secara berarti.

Berdasarkan pembahasan tersebut, proposisi pertama penelitian ini, yaitu bahwa implementasi kebijakan penataan dan redistribusi PNS jabatan pelaksana di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat belum berjalan efektif, dapat diterima. Perlu ditegaskan bahwa belum efektif di sini tidak berarti kebijakan tidak dijalankan. Kebijakan

tetap berjalan dan sebagian pegawai sudah diredistribusikan, namun hasilnya belum mampu mengoreksi ketimpangan antara unit kerja kelebihan jumlah pegawai (surplus) dan unit kerja yang kekurangan jumlah pegawai (defisit) sebagaimana menjadi tujuan kebijakan itu sendiri.

Hambatan Implementasi Kebijakan

Hambatan yang ditemukan pada keenam dimensi dirangkum pada Tabel 3.

Tabel 3. Hambatan Implementasi Kebijakan per Dimensi

Dimensi	Hambatan Utama
Ukuran dan Tujuan Kebijakan	Tidak ada instrumen penegakan atau sanksi bagi unit yang menahan pegawai, dan penolakan usulan tambahan pegawai belum diterapkan konsisten; angka formasi belum diterima seragam; tujuan pemerataan disampaikan kepada pegawai sebagai "penyegaran".
Sumber Daya	Anjab dan ABK belum memotret beban kerja riil; sistem data kepegawaian lambat merespons pensiun dan kekosongan; jumlah pegawai pelaksana secara keseluruhan terbatas; belum ada dukungan nonfinansial yang terencana bagi pegawai yang diredistribusikan.
Karakteristik Agen Pelaksana	BKD tegas dan final, sedangkan di internal Bapenda ruang diskusi berubah menjadi tawar-menawar antarpimpinan; unit kepegawaian harus menegakkan keputusan terhadap pejabat yang setara atau lebih senior tanpa kewenangan memutus negosiasi.
Komunikasi Antarorganisasi	Perbedaan cara menghitung kebutuhan pegawai antara perangkat daerah dan BKD; antrean paraf dan verifikasi dokumen yang panjang; SK terbit berdekatan dengan tanggal pindah sehingga pegawai hanya diberi tahu sekitar satu minggu sebelumnya.
Disposisi atau Sikap Pelaksana	Ketidaksediaan pegawai meninggalkan zona nyaman karena jarak, biaya, dan keluarga; sikap protektif pimpinan unit terhadap pegawai andalan; budaya ewuh pakewuh yang dipandang berbeda oleh para pelaksana.
Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik	Target PAD dipakai sebagai alasan oleh dua pihak yang berlawanan; tekanan ganda di unit defisit; jarak dan biaya hidup di wilayah kabupaten; persepsi intervensi kedekatan personal dengan pejabat.

Sumber: Hasil penelitian (2026)

Dua Faktor Utama

Hambatan tersebut saling menguatkan dan bermuara pada dua faktor, yaitu **disposisi** dan **sumber daya**. Jika ditinjau dari tiga unsur disposisi menurut Van Meter dan Van Horn, persoalannya bukan pada pemahaman, karena hampir semua informan memahami isi Kepgub dan tujuan pemerataan, melainkan pada arah dan intensitas penolakan. Faktor sumber daya berperan dengan cara yang berbeda. Ia tidak menolak kebijakan secara langsung, tetapi menyediakan alasan bagi penolakan. Data ABK yang dipersoalkan membuat status kelebihan pegawai mudah dibantah, dan belum adanya

dukungan yang terencana membuat pegawai tidak memiliki alasan untuk bersedia dipindahkan. Berbeda dengan penelitian terdahulu yang memandang lemahnya ABK sebagai masalah teknis administrasi, dalam penelitian ini lemahnya ABK juga dipakai oleh unit yang kelebihan pegawai sebagai dasar menolak redistribusi. Empat dimensi lainnya bekerja melalui kedua faktor tersebut.

Dengan demikian, **proposisi kedua diterima** dan sekaligus dipertajam, karena disposisi dan sumber daya bukan hanya dua dari enam dimensi yang bermasalah, melainkan titik temu hambatan pada dimensi lainnya. Temuan

lain menunjukkan bahwa ketika instruksi redistribusi diberikan secara tegas, keberatan pimpinan dan budaya sungkan dapat diatasi. Artinya, disposisi pelaksana dapat dibentuk melalui ketegasan standar dan agen pelaksana.

Upaya Menanggulangi Hambatan

Pada setiap dimensi, peneliti membedakan upaya yang telah dilakukan berdasarkan keterangan informan dan upaya yang masih dibutuhkan, dengan prioritas pada dimensi disposisi dan sumber daya. Ringkasannya disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4. Upaya Menanggulangi Hambatan Implementasi Kebijakan

Dimensi	Upaya yang Telah Dilakukan	Upaya yang Dibutuhkan
Ukuran dan Tujuan Kebijakan	Sosialisasi Kepgub dan edaran gubernur; teguran lisan; penolakan BKD atas usulan tambahan pegawai bagi unit yang berlebih.	Keputusan atau surat edaran Kepala Bapenda tentang batas waktu redistribusi dan konsekuensinya; kepatuhan formasi sebagai unsur penilaian kinerja pimpinan unit; peninjauan formasi berkala; tujuan pemerataan disampaikan apa adanya.
Sumber Daya	Pembaruan Anjab dan ABK; tenaga honorer; jam kerja melewati jam kantor; perbantuan pegawai dari sekretariat.	Verifikasi ABK bersama BKD, Bapenda, dan UPTD; batas waktu pembaruan data dan pemetaan dini pegawai pensiun; perbantuan diubah menjadi redistribusi terencana; dukungan bagi pegawai di unit defisit, seperti pertimbangan domisili.
Karakteristik Agen Pelaksana	Pendekatan persuasif dengan menunjukkan data UPTD yang kekurangan pegawai; SK final dari BKD.	Kriteria objektif dan batas waktu diskusi; tim penataan internal dengan keputusan atas nama pimpinan tertinggi; ruang bagi pegawai menyampaikan pendapat sebelum keputusan ditetapkan.
Komunikasi Antarorganisasi	Integrasi sistem kepegawaian elektronik; transparansi status melalui aplikasi; keterbukaan Bapenda sejak awal proses.	Forum penyelarasan data formasi dengan satu metode perhitungan; standar jangka waktu pemberitahuan; usulan dihimpun secara kolektif; penjelasan dasar penempatan dan penyesuaian uraian jabatan dalam SK.
Disposisi atau Sikap Pelaksana	Motivasi melalui harapan promosi, sumpah PNS, pendekatan dari hati ke hati, dan keteladanan pimpinan.	Ketegasan yang konsisten melalui keputusan kolektif; kriteria seleksi terbuka; rotasi berkala; pertimbangan domisili, pendampingan adaptasi, dan pengakuan karier.
Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik	Laporan kinerja harian dan bukti kinerja sebagai dasar usulan redistribusi.	Rasio volume layanan dan potensi PAD terhadap jumlah pegawai sebagai kriteria prioritas; pengumuman kriteria dan hasil secara terbuka; mekanisme keberatan bagi pegawai.

Sumber: Hasil penelitian (2026)

Berdasarkan uraian di atas, peneliti melihat bahwa organisasi sebenarnya telah melakukan berbagai upaya untuk menanggulangi hambatan, tetapi sebagian besar masih bersifat reaktif, jangka pendek, dan bertumpu pada inisiatif

perorangan. Sebagai bahan pertimbangan, upaya yang dibutuhkan ke depan perlu lebih melembaga dengan memprioritaskan faktor sumber daya melalui data beban kerja yang akurat, sistem data yang responsif, dan dukungan bagi pegawai di

unit kerja defisit, serta pada faktor disposisi melalui ketegasan yang konsisten, kriteria seleksi yang terbuka, rotasi berkala, dan pengakuan pengembangan karier. Upaya pada empat dimensi lainnya berfungsi sebagai pengungkit bagi kedua faktor tersebut. Dengan demikian, proposisi pada penelitian ini yaitu bahwa terdapat upaya untuk menanggulangi hambatan dalam implementasi kebijakan penataan dan redistribusi PNS jabatan pelaksana di Bapenda Provinsi Jawa Barat, dapat diterima, dan upaya tersebut akan lebih efektif apabila diarahkan pada faktor disposisi dan sumber daya, sejalan dengan temuan pada penelitian.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

1. Implementasi kebijakan penataan dan redistribusi PNS jabatan pelaksana di Bapenda Provinsi Jawa Barat belum efektif mengatasi ketidakseimbangan formasi. Secara prosedural kebijakan telah dijalankan, tetapi meskipun selama Januari sampai September 2026 terdapat 10 pegawai masuk dan 2 pegawai diredistribusikan, pemenuhan formasi turun dari 65,77% menjadi 63,40% karena 29 pegawai berkurang akibat pensiun dan meninggal dunia tanpa diimbangi pengganti. Pemenuhan di Kantor Pusat naik menjadi 90,85%, sedangkan UPTD wilayah kabupaten turun menjadi 51,63%.
2. Hambatan ditemukan pada keenam dimensi Van Meter dan Van Horn dan bermuara pada dua faktor. Pada faktor disposisi, persoalannya terletak pada arah dan kuatnya penolakan, berupa ketidaksediaan pegawai meninggalkan zona nyaman, sikap protektif pimpinan unit, dan budaya ewuh pakewuh. Pada faktor sumber daya, Anjab dan ABK belum menggambarkan beban kerja riil, data kepegawaian lambat diperbarui, jumlah pegawai terbatas, dan belum ada dukungan nonfinansial yang terencana bagi pegawai yang diredistribusikan. Faktor sumber daya menyediakan alasan bagi penolakan, sedangkan faktor disposisi mengubah alasan tersebut menjadi tindakan mempertahankan pegawai.
3. Upaya yang telah dilakukan, seperti sosialisasi, teguran, tenaga honorer, perbantuan pegawai, pendekatan persuasif, integrasi sistem, dan motivasi pegawai, masih bersifat reaktif dan bergantung pada inisiatif pimpinan. Upaya ke depan perlu lebih

melembaga dengan prioritas pada data beban kerja yang akurat dan disepakati bersama, dukungan bagi pegawai di unit yang kekurangan pegawai, ketegasan yang konsisten, kriteria seleksi yang terbuka, dan pola rotasi yang jelas.

Saran

Bagi Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat:

1. Menerbitkan keputusan atau surat edaran Kepala Bapenda yang menetapkan batas waktu redistribusi bagi unit yang kelebihan pegawai beserta konsekuensinya, termasuk menjadikan kepatuhan terhadap formasi sebagai unsur penilaian kinerja pimpinan unit.
2. Membentuk tim penataan pegawai internal yang memproses usulan secara kolektif dan menerbitkan keputusan atas nama pimpinan tertinggi instansi.
3. Menyusun kriteria seleksi pegawai yang diredistribusikan secara terbuka berdasarkan Anjab dan ABK, masa kerja di unit yang sama, dan kinerja.
4. Menerapkan rotasi berkala yang mempertimbangkan domisili pegawai, disertai pendampingan pada awal penempatan.
5. Menyampaikan rencana redistribusi dalam jangka waktu yang memadai disertai penjelasan dasar penempatannya.
6. Mengubah perbantuan pegawai dari sekretariat menjadi redistribusi yang terencana ke unit yang kekurangan pegawai.

Bagi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat:

1. Melakukan verifikasi ABK bersama Bapenda dan UPTD PPPD serta forum penyelarasan data formasi secara berkala dengan satu metode perhitungan yang disepakati.
2. Menetapkan batas waktu pembaruan data kepegawaian dan memetakan lebih awal pegawai yang akan pensiun.
3. Menerapkan secara konsisten penolakan usulan tambahan pegawai bagi unit yang sudah kelebihan pegawai, dan mengutamakan UPTD Bapenda yang kekurangan pegawai sebagai tujuan redistribusi dengan memanfaatkan data domisili pegawai.
4. Menyederhanakan alur persetujuan dengan menghimpun usulan secara kolektif, serta menyampaikan kriteria dan hasil penetapan

redistribusi secara terbuka disertai mekanisme keberatan.

Saran akademis. Penelitian selanjutnya dapat memperluas kajian pada perangkat daerah lain di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat, menggunakan metode kombinasi untuk mengukur besarnya pengaruh faktor disposisi dan sumber daya terhadap keberhasilan redistribusi, serta mendalami pengaruh budaya ewuh pakewuh dan faktor yang mendorong kesediaan pegawai untuk didistribusikan, seperti kedekatan domisili dan kejelasan pola penempatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2012). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Edisi Revisi). Bandung: Alfabeta.
- Amelia, E. T., & Rosdiana, W. (2025). Penerapan Analisis Beban Kerja (ABK) pada Jabatan Pelaksana Pengolah Data dan Informasi di Sekretariat Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Surabaya. *Inovant*, 3(2), 44–58.
- Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat. (2026). *Data Kepegawaian Jabatan Pelaksana Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2025 dan Tahun Berjalan*. Bandung: Subbagian Kepegawaian Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat.
- Faiz, A., Astuti, R. S., & Afrizal, T. (2020). Penerapan Sistem Merit dalam Proses Pengisian dan Penempatan Jabatan Pelaksana di BKD Provinsi Jawa Tengah. *PERSPEKTIF*, 9(2), 406–417.
- Josilina, G. N., & Muljanto, M. A. (2024). Implementasi Kebijakan Jabatan Pelaksana di Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya. *INNOVATIVE: Journal of Social Science Research*, 4(4), 5738–5751.
- Kamarina, A. (2021). Kebijakan Penataan dan Mutasi Guru PNS di Lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Halmahera Utara. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 7(3), 82–96.
- Mahmud, F. A., Nuraisyah, & Suasa. (2024). Implementasi Kebijakan Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja pada Dinas Kebudayaan Provinsi Sulawesi Tengah. *Jurnal Multidisiplin Ilmu Akademik*, 1(3), 63–80.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Moleong, L. J. (2018). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Purwanto, E. A., & Sulistyastuti, D. R. (2012). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Satibi, I. (2017). *Metode Penelitian Administrasi Publik*. Bandung.
- Subarsono, A. G. (2011). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
- Wahab, S. A. (2012). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Widodo, J. (2010). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 37 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 58 Tahun 2019 tentang Mutasi Pegawai Negeri Sipil Antarkabupaten/Kota Antarprovinsi dan Antarprovinsi.
- Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 069/Kep.758.Org/2025 tentang Hasil Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Daerah
Provinsi Jawa Barat Nomor
Kep.702/KPG.04.01/MP/2022 tentang
Pedoman Pelaksanaan Penataan dan
Redistribusi di Lingkungan Pemerintah
Daerah Provinsi Jawa Barat.