

Analisis Pembelajaran Kebijakan pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Auliyani

Bagian Administrasi Umum, dan Kepegawaian Universitas Cenderawasih; auliaauliyani@gmail.com

Article Info

Article history:

Received Desember 2022

Revised Desember 2022

Accepted Desember 2022

Kata Kunci:

Analisis, Pembelajaran
Kebijakan, ASN, Afirmasi,
Daerah 3T.

Keywords:

Analysis, Policy Learning, Civil
Servants, Affirmation, 3T
Regions.

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis Pembelajaran Kebijakan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang secara spesifik dikhususkan pada daerah 3 T (Terluar, Tertinggal, dan Terpencil). Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan metode kajian pustaka. Analisis data meliputi tahapan reduksi data, penyajian data, verifikasi dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa Diperlukan kebijakan yang afirmatif dalam pemberian kesejahteraan bagi ASN (Aparatur Sipil Negara) di daerah 3T dalam mendukung agenda peningkatan pelayanan publik di tengah keterbatasan. Kemudian analisis pembelajaran kebijakan pada level mikro, aktor dan implementasi kebijakan mengacu pada konfigurasi sosial. Pada level meso, pembelajaran kebijakan bertumpu pada peran sains dan pengetahuan. Dan pada level makro, yang mengutamakan pendekatan sistem dan lintasan kebijakan.

ABSTRACT

This article aims to analyze Policy Learning in Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus, which is specifically devoted to the 3 T regions (Outermost, Disadvantaged, and Remote). The research method used is descriptive qualitative with a literature review method. Data analysis includes data reduction, data presentation, verification, and conclusion. The study results in show that affirmative policies are needed in providing welfare for ASN (State Civil Servants) in the 3T areas in supporting the agenda of improving public services amidst limitations. Then the analysis of policy learning at the micro level, actors, and policy implementation refers to social configurations. At the meso level, policy learning relies on the role of science and knowledge. And at the macro level, prioritizing a systems approach and policy trajectory.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



Corresponding Author:

Name: Auliyani

Institution: Bagian Administrasi Umum dan Kepegawaian, Universitas Cenderawasih. Jl. Kampwolker
Kampus Uncen baru, Yabansar waena Heram, Kota Jayapura.

Email: auliaauliyani@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Paradigma baru manajemen publik saat ini adalah berorientasi pada persepsi sebagai organisasi publik dituntut seperti kinerja organisasi profit. Organisasi publik telah menekankan pelayanan kepada masyarakat dalam konsep manajemen publik yang baru, dan pemimpin birokrasi dianggap sebagaimana pemimpin perusahaan. Peningkatan ditujukan untuk produktivitas dan mencari alternatif atau cara pelayanan yang tersedia berdasarkan perspektif ekonomi. Pemimpin organisasi publik didorong untuk meningkatkan dan mewujudkan akuntabilitas publik, meningkatkan kinerja, restrukturisasi, kelembagaan birokrasi publik, mendefinisikan kembali misi organisasi, prosedur birokrasi, dan mendesentralisasikan proses pengembalian kebijakan (Peters & Peters, 2018).

Organisasi publik yang dioperasikan dengan paradigma baru manajemen publik berimplikasi pada semua aktivitas Aparatur Sipil Negara (ASN) ketika dianggap sebagai aktivitas pegawai di organisasi swasta. Dari perspektif ini kegiatan yang dilakukan oleh ASN dapat dianalisis dari sudut pandang teori modal manusia atau *human capital*. Pendekatan komprehensif teori modal manusia berpendapat bahwa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat mensyaratkan setiap orang harus meningkatkan produktivitas. Sudut pandang terbaru dari modal manusia berfokus pada keterampilan dan semua karakteristik individu sebagai aset bagi perusahaan yang akan meningkatkan produktivitas (Gennaioli et al., 2013; Nguyen, 2020).

Berbagai teknik digunakan oleh organisasi untuk meningkatkan efisiensi dari pegawai negeri. Salah satu pendekatan tersebut adalah pengenalan pertukaran informasi. Bahwa jika seseorang memiliki lebih banyak keahlian dan dapat mengolahnya secara efektif, itu akan mempengaruhi hasil kinerja pegawai negeri dengan memperkenalkan berbagi informasi dengan pemerintah. Harapannya, output ASN akan meningkat.

Selain itu, isu utama dalam pengembangan sistem administrasi publik adalah pembangunan kinerja aparatur sipil negara (ASN) dalam menjalankan tugas pelayanan publik. Dalam menjalankan tugas pelayanan, ASN tidak beroperasi dalam ruang hampa social (Muttaqin, dkk, 2022). Sebagai pejabat pemerintahan, ASN selain menjalankan tugas yang diperintahkan juga memelihara hubungan jangka panjangnya dengan kelompok sosial dimana institusi birokrasi berada. Penelitian Kurniawan (2021) telah menguraikan bagaimana situasi ASN di daerah afirmasi dari segi kesejahteraan. Akan tetapi penelitian tersebut masih memiliki celah untuk eksplorasi lebih jauh mengenai pembelajaran kebijakan atau *policy learning* yang dapat dijadikan sebagai parameter evaluatif untuk perencanaan kebijakan di masa mendatang.

Berdasarkan regulasi yang ada saat ini, Undang-Undang (UU) No. 5/2014 tentang ASN menyebutkan bahwa perhatian pada daerah tertentu, dengan kekhasan yang melekat merupakan pedoman dalam pembuatan kebijakan dan manajemen ASN. Poin ini diperkuat Peraturan Presiden (Perpres) No. 18/2020 tentang RPJMN 2020-2024 menjelaskan bahwa daerah afirmasi dengan kriteria resiko kerja rumit dan beban kerja yang lebih besar disesuaikan dengan insentif yang diterima oleh para ASN. Meski demikian, model kebijakan afirmasi yang selaras dengan Pasal 132 UU ASN belum memiliki rumusan memadai (Kurniawan, 2021).

Lebih lanjut mengenai reformasi birokrasi, di negara lain seperti Inggris telah menerapkan perubahan pada sistem pemerintahannya yang dahulunya menganut sistem aristokrasi bergeser pada sistem kapitalistik dalam pelayanan publiknya (Kingsley, 1944). Perubahan serupa juga terjadi di Indonesia, dimana reformasi birokrasi merujuk pada diversitas masyarakat dengan berbagai latar

belakang demografis dan sosio kultural. Pada gilirannya, pemerintah kemudian merumuskan sistem kebijakan afirmasi guna menopang serapan sumber daya manusia di daerah-daerah dengan kriteria berkembang. Namun, keadilan dan kesejahteraan ASN di daerah tertentu tetap menjadi isu utama yang belum diselesaikan. Berbeda dengan penelitian Kurniawan (2021) yang mengungkap bagaimana kesejahteraan ASN di daerah afirmasi yang membutuhkan intervensi dari pemerintah pusat maupun daerah, penelitian ini bertujuan untuk memeriksa situasi komprehensif ASN di daerah afirmasi dengan berpedoman pada *policy learning*. Dengan mengambil perspektif konseptual, *policy learning* memungkinkan untuk melihat sejauh mana implementasi kebijakan Undang-Undang (UU) No. 5/2014 tentang ASN telah dilaksanakan, khususnya pasal-pasal yang berkaitan dengan afirmasi bagi ASN di daerah-daerah tertentu.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian telah melakukan pemeriksaan terhadap UU No. 5/2014 tentang ASN. Oleh karena itu, untuk memetakan argumen penelitian ini penelusuran terhadap penelitian terdahulu menjadi hal utama untuk menemukan persamaan dan perbedaan baik muatan maupun tema dengan penelitian ini. Saputra (2022) dalam penelitiannya melakukan pemeriksaan terhadap UU No. 5/2014 untuk menguji nilai keadilan yang termuat di dalamnya. Penelitiannya fokus pada komparasi ASN dengan PPPK yang menunjukkan bahwa ada ketimpangan nilai diantara keduanya. UU ASN bertentangan dengan prinsip keterpaduan relasional antara pemerintah dengan pegawai PPPK. Temuannya ini didasarkan pada pegawai PPPK tidak memiliki jaminan perlindungan sebagaimana ASN. Dengan demikian, Saputra menganjurkan dilakukan perubahan terhadap UU No. 5/2014 dan disesuaikan dengan prinsip-prinsip keadilan antara pegawai ASN dengan PPPK.

Penelitian selanjutnya dilakukan Sudrajat & Sugiharti (2016) dengan mengambil fokus pada promosi jabatan. Dengan metode pendekatan yuridis normatif, Sudrajat & Sugiharti mengemukakan bahwa dalam konteks hukum, berbagai persyaratan prosedural sekadar “alat” untuk mencapai tujuan hukum. Pada sisi lain, esensi dari hukum memiliki korelasi dengan nilai keadilan. Dalam prinsip ini, promosi berorientasi pada keselarasan hak dan kewajiban. Implikasi penelitiannya adalah pentingnya melakukan kombinasi promosi jabatan dengan ukuran karier yang linear, sebagaimana sistem promosi negara asia seperti Singapura.

Situmorang (2020) dalam tulisannya menganalisis dari perspektif implementatif reformasi birokrasi. Dimana poin tulisannya merujuk pada catatan historis sistem birokrasi Indonesia dari masa kolonial hingga menggunakan sistem Weberian. Diskursus tentang reformasi birokrasi menurut Situmorang tidak lepas dari pengaruh pemerintahan Thatcher dengan gagasan reformasi yang sekaligus menunjuk pemangkasan birokrasi di pemerintahan. UU ASN lahir tahun 2014 sebenarnya telah memuat pentingnya semangat reformasi birokrasi. Hal ini dipertegas harapan presiden Jokowi melalui Kabinet Indonesia Maju untuk melakukan pemangkasan rantai birokrasi. Lebih lanjut menurut Situmorang, pelaksanaan UU ASN secara teknis harus berpedoman pada kepastian pemenuhan hak normatif, tunjangan, jenjang karier, dan kepangkatan ASN.

Uraian filosofis mengenai UU ini juga dilakukan Prasojo & Rudita (2014). Fokus penelitian mereka adalah pada pasal - pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) UU ASN. Dalam dua pasal ini memuat kewajiban bagi ASN untuk mengundurkan diri ketika terlibat dalam politik praktis Pemilihan Umum. Pegawai ASN yang terlibat langsung dalam Pemilihan Umum, atau mencalonkan diri bersandar pada hak asasi manusia yang termuat dalam konstitusi. Selain itu, menurut Prasojo &

Rudita, kelahiran UU ini memberikan nuansa baru dalam sejarah ASN di Indonesia. bagaimana tidak, UU No. 5/2014 mengubah secara esensial manajemen ASN yang berbeda dengan UU No. 8/1974 dan UU No. 43/1999 tentang pokok - pokok Kepegawaian.

Sementara penelitian Kurniawan (2021) tertuju pada tawaran model untuk mengakselerasi ASN. Fokus penelitiannya adalah ASN yang berada di daerah 3T. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pemangku kebijakan memiliki dua alternatif untuk melakukan penyesuaian terhadap ASN di daerah 3T. Berangkat dari kajiannya, Kurniawan menawarkan model ideal dan moderat. Model ideal mengacu pada penyesuaian kontekstual yang berbasis pada kebutuhan pegawai ASN. Sementara model moderat mengacu pada kemampuan fiskal negara. Lebih lanjut Kurniawan menghimbau untuk dilakukan penggunaan model moderat karena menurutnya lebih realistis.

Berdasarkan kajian pada penelitian terdahulu, studi tentang UU No. 5/2014 telah memicu para peneliti untuk terhubung dengan kajian baik yuridis empiris maupun secara empiris. Rangkaian pemeriksaan pada pasal, maupun rekomendasi untuk UU ini telah banyak dianalisis dan memberikan peta jalan untuk dilakukan penelitian dengan tema lainnya. Namun, penelitian dengan tema UU ini dengan mengambil sudut pandang *policy learning* belum pernah dilakukan sebelumnya. Tema penelitian Kurniawan mungkin paling mendekati dengan kajian yang diambil penelitian ini. Namun, penguatan terhadap tawaran ini dapat dieksplorasi secara konseptual melalui kajian pembelajaran kebijakan.

2.2. Kebijakan Afirmasi

Afirmasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai penegasan atau penguatan. Istilah ini mengartikan bahwa ada semacam kompensasi yang diberikan terhadap hal-hal tertentu. lebih dari itu, istilah ini memiliki nilai substansial dalam muatan produk kebijakan atau regulasi untuk kesejahteraan ASN di daerah afirmasi.

Berdasarkan data Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), kebijakan ini memiliki tujuan untuk mengakomodasi kesempatan bagi berbagai kelompok masyarakat dengan latar belakang tertentu untuk berkontribusi dengan kelompok masyarakat lainnya secara adil. Saat ini dilakukan penyesuaian kebutuhan yang mengacu pada corak daerah yang masuk dalam kategori daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal (3T).

2.3. Policy Learning

Policy Learning merupakan manifestasi dari kecenderungan para aktor membuat kebijakan berdasarkan pengetahuan atas kebijakan dan peristiwa yang terjadi di masa lalu dan berdasarkan keahlian untuk menciptakan masa depan yang lebih baik (Bakır, 2017; Muttaqin, 2022; Muttaqin & Harmawan, 2021). Studi pembelajaran kebijakan juga berkembang dalam beberapa sub-studi seperti difusi, pembelajaran individu dan kolektif, transfer, dan pembelajaran sosial untuk menggunakan pengetahuan (Dunlop & Radaelli, 2018). Dalam konteks penelitian ini, pembelajaran kebijakan mencoba melihat beberapa aspek yang harus diperbaiki akibat paradoks antara muatan UU ASN dengan situasi terkini di daerah 3T.

Pembelajaran kebijakan dibagi menjadi tiga level: level mikro, meso, dan makro (Moyson et al., 2017;). Pada level mikro, aktor dan implementasi kebijakan mengacu pada konfigurasi sosial. Pada level meso, pembelajaran kebijakan bertumpu pada peran sains dan pengetahuan. Setidaknya ada dua ilmu yang berkembang di sini, yaitu ilmu politik dan ilmu organisasi. Asumsi dasar ini menjelaskan bahwa kebijakan tidak lepas dari perdebatan kelompok kepentingan yang menempatkan isu-isu sosial dalam agenda kebijakan dan pelaku berada dalam lingkup organisasi.

Sedangkan pada level makro, mengutamakan pendekatan sistem dan lintasan kebijakan. Lintasan kebijakan ini tidak hanya diterapkan pada satu wilayah tertentu (Moysen et al., 2017). Di sisi lain, level makro dapat diwujudkan dengan menerapkan kebijakan lintas batas antar pemerintah. Berdasarkan penelitian, pembelajaran kebijakan menjadi alat untuk merumuskan rekomendasi kebijakan praktis untuk perencanaan dan implementasi kebijakan afirmasi ASN di daerah 3T.

Pembelajaran kebijakan mengacu pada konfigurasi sosial atau lingkungan kebijakan (Moysen et al., 2017). Konsep ini sejalan dengan gagasan Grindle tentang peran vital lingkungan dalam mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan (Nugroho, 2011). Lingkungan memiliki karakteristik yang dinamis dan kompleks, sehingga pembelajaran kebijakan diarahkan untuk menganalisis sikap pembuat kebijakan dalam merespon gejolak di masyarakat. Dengan banyaknya pengangguran akibat pandemi, pembuat kebijakan memperbarui gagasan dan praktik pariwisata. Kata kunci pembelajaran kebijakan pada level mikro adalah pembelajaran sosial dan kekuatan (Parsons, 2011). Keduanya mengacu pada peran kelompok masyarakat dalam kebijakan atau bahkan mungkin menentang kebijakan melalui jaringan advokasi.

Pembelajaran kebijakan pada level mikro merupakan adaptasi dari konfigurasi sosial, setting entitas dimana pembuat kebijakan harus menyerap nilai-nilai kontekstual masyarakat sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan. Seperti ditunjukkan oleh empat studi, modal sosial merupakan kekuatan yang harus dipelajari dan dimasukkan ke dalam isu kebijakan. Sementara itu, pembelajaran kebijakan pada lapisan meso merupakan esensi dari kerangka pengetahuan organisasi, dan disposisinya mengacu pada aspek politik. Kedua kajian ini merupakan alat analisis atau bahan pembelajaran ilmiah bagi para pelaku kebijakan (Moysen et al., 2017). Lapisan meso memediasi persoalan sosial dan rekonstruksi sistem kebijakan, yang dalam tulisan ini berada di antara modal sosial dan rekonstruksi sistem kebijakan afirmasi yang seimbang dengan kebutuhan ASN di daerah 3T. Tingkat meso mengartikulasikan bahwa kelompok kepentingan mewadahi organisasi, baik di tingkat masyarakat; organisasi perusahaan; dan organisasi pemerintah, untuk menentukan agenda kebijakan. Pembelajaran kebijakan pada level makro merupakan bentuk pembelajaran pada level sistem (Moysen et al., 2017). Pembelajaran pada level ini cenderung mengadopsi konsep difusi dalam sosiologi (Rogers, 2003).

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif, dengan menggunakan pendekatan kajian normatif dengan membedah isi dari suatu kebijakan menggunakan studi kepustakaan untuk teknik pengumpulan datanya (Hamzah, 2019). Sehingga sumber data berasal dari referensi dari hasil kajian pustaka dan regulasi yang terkait dengan topik pembahasan pada artikel ini. Kemudian teknik analisis data merujuk pada model analisis data yang diutarakan oleh miles & Huberman (1992), yakni melalui tahapan reduksi data, penyajian data, verifikasi data dan penarikan kesimpulan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian, terbatasnya infrastruktur untuk pelayanan publik masih menjadi persoalan atau hambatan yang dihadapi ASN di daerah dengan kriteria 3T (Situmorang & Ayustia, 2019; Herlawan, 2022). infrastruktur ini meliputi sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur pembangunan ekonomi lainnya yang menjadi kebutuhan primer untuk mendukung terlaksananya kebijakan afirmasi (Toda & Eda, 2020). Selain itu, studi Kurniawan (2021)

menunjukkan bahwa kesejahteraan ASN di daerah 3T memiliki tantangan yang lebih sulit daripada ASN di daerah lain.

4.1. Situasi Kesejahteraan ASN di Daerah - Daerah Afirmasi

Aparatur sipil negara (ASN) dengan tanggung jawab pelayanan publik berhadapan dengan kondisi yang berbeda di masing-masing wilayah kerja (Muttaqin, dkk, 2020). Kondisi ASN di daerah afirmasi memiliki beban kerja dan tingkat kesejahteraan yang memprihatinkan. Penelitian Kurniawan (2021) menunjukkan bahwa ASN di daerah 3T umumnya terhambat oleh kondisi sarana dan prasarana mendasar yang mendukung kinerjanya. PKRA LAN (2018) mencatat, sebanyak 34,57% ASN di daerah 3T belum memiliki kapasitas memadai untuk meningkatkan kinerjanya. Hambatan ini terjadi karena beberapa faktor seperti tingkat pendidikan dan keahlian yang belum seimbang dengan kebutuhan daerah. Data dari DTTP Bappenas (2020) misalnya, menunjukkan bahwa hanya 0,92 % ASN memiliki kemampuan untuk bekerja sesuai dengan tanggung jawab dan fungsinya. Padahal sektor kelautan dan perikanan menjadi sektor unggulan untuk meningkatkan pembangunan daerah. Selain itu, catatan BKN (2020) menunjukkan bahwa jabatan fungsional non-guru dan kesehatan baru mencapai 12% secara keseluruhan.

Di luar itu, timpangnya pendapatan dan kompensasi ASN termasuk dalam persoalan ASN di daerah 3T. Berbagai cara dilakukan ASN untuk menghindari dari penempatan di daerah 3T, termasuk permohonan mutasi (Kurniawan, 2021). Hal ini karena Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 900-4700 Tahun 2020 tentang Tata Cara Persetujuan Menteri Dalam Negeri Terhadap Tambahan Penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Daerah memuat tunjangan kinerja kepada ASN berpedoman pada kemampuan fiskal daerah.

4.2. Analisis Pembelajaran Kebijakan Undang-Undang No. 5/2014 tentang ASN

Pembelajaran kebijakan dibagi menjadi tiga level: level mikro, meso, dan makro (Moyson et al., 2017). Pada level mikro, aktor dan implementasi kebijakan mengacu pada konfigurasi sosial. Isu-isu sosial tidak dapat diabaikan dari penerapan UU No. 5/2014 tentang ASN. Pranata sosial yang dinamis selalu memengaruhi kinerja dan motivasi ASN. Terlebih apabila dilakukan pengkajian terhadap realitas yang dihadapi pegawai ASN di daerah 3T jauh lebih berat daripada pegawai ASN di wilayah lainnya. Kajian pada level meso ini dengan demikian berbeda dengan tawaran Kurniawan (2021) yang menganjurkan digunakannya model kebijakan yang moderat atau penyesuaian dengan kemampuan fiskal negara. Bagaimanapun, hal ini bertentangan dengan nilai keadilan yang dianut dan menjadi esensi UU ASN.

Pada level meso, pembelajaran kebijakan bertumpu pada peran sains dan pengetahuan. Setidaknya ada dua ilmu yang berkembang di sini, yaitu ilmu politik dan ilmu organisasi. Asumsi dasar ini menjelaskan bahwa kebijakan tidak lepas dari perdebatan kelompok kepentingan yang menempatkan isu-isu sosial dalam agenda kebijakan dan pelaku berada dalam lingkup organisasi.

Berkaitan dengan konteks penelitian ini, UU No. 5/2014 mesti didukung dengan penggunaan sains kebijakan publik yang menghasilkan berbagai produk kebijakan publik. Dengan demikian, UU ASN mestinya diikuti dengan perancangan produk kebijakan operasional bagi ASN di wilayah 3T. Kemudian dari segi ilmu organisasi publik menekankan pada manajemen sumber daya manusia ASN di daerah 3T. Data-data mengenai situasi ASN di daerah 3T yang memprihatinkan selama ini patut menjadi parameter untuk perancangan regulasi tertentu untuk membangun manajemen ASN yang berkeadilan sebagaimana termuat dalam UU ASN.

Argumen ini diperkuat dengan level makro, yang mengutamakan pendekatan sistem dan lintasan kebijakan. Lintasan kebijakan ini tidak hanya diterapkan pada satu wilayah tertentu (Moyson et al., 2017). Di sisi lain, level makro dapat diwujudkan dengan menerapkan kebijakan lintas batas antar pemerintah. Dalam bagian ini, pemerintah daerah dan pemerintah pusat penting untuk melakukan pengkajian ulang dan perencanaan inklusif untuk manajemen kebijakan ASN di daerah dengan kriteria 3T.

Untuk pembahasan lebih jauh mengenai *policy learning*, Sabatier mengembangkan pembelajaran kebijakan berbasis Kerangka kerja koalisi advokasi atau ACF sebagai salah satu pendekatan kebijakan yang mencirikan pendekatan jaringan. Bagi Sabatier pendekatan jaringan inilah yang paling canggih untuk pembuatan kebijakan dan terkenal. Tidak hanya karena membedakan berbagai jenis aktor kolektif dalam suatu subsistem tetapi juga karena secara khusus membahas peran pembelajaran dalam perilaku jaringan. ACF menggabungkan peran pengetahuan dan kepentingan dalam proses kebijakan, karena aktor kebijakan terlihat berkumpul untuk alasan komitmen yang sama, seringkali berdasarkan pengetahuan bersama mereka tentang masalah publik dan kepentingan bersama mereka dalam mengejar solusi tertentu untuk itu (Weible & Nohrstedt, 2012).

Inti dari sistem kepercayaan koalisi, yang terdiri dari pandangan tentang sifat manusia dan keadaan akhir yang diinginkan, dikatakan cukup stabil dan berfungsi untuk menyatukan koalisi. Ini tidak berarti model jaringan tidak pernah berubah. Melainkan bahwa perubahan cenderung terjadi melalui beberapa proses yang berbeda. Oleh karena itu, Sabatier menjelaskan bahwa untuk dapat menggenggam *policy learning*, perlu dilakukan pembelajaran endogen atau adaptasi pada praktik dan pengetahuan yang berubah. Artinya, UU ASN memerlukan dukungan yang berpedoman pada aspek empiris; yang di dalamnya situasi SDM aparatur sebagai salah satu bahan pertimbangan untuk mengevaluasi implementasinya saat ini. Pada gilirannya, aspek empiris ini berguna untuk pengembangan teoretis agenda kebijakan di masa mendatang.

Peneliti lain pembelajaran kebijakan juga mengatakan bahwa ada tiga jenis pembelajaran kognitif/teknis, sosial/politik, dan kelembagaan (Hall, 1993; Koppenjan & Klijn, 2004). Kognisi atau teknis pembelajaran merupakan instrumen belajar tentang sifat masalah, asumsi tentang hubungan kausal terlibat dan pro dan kontra dari tindakan yang bertujuan untuk mengatasi masalah tersebut. Pembelajaran sosial atau politik menyiratkan bahwa aktor dalam jaringan belajar tentang bagaimana beroperasi dalam pengaturan jaringan dan menerapkan strategi yang ditujukan untuk kolaborasi dan negosiasi (Keast et al., 2014; Knoepfel & Kissling-Näf, 1998; Rhodes, 1996). Akhirnya, pembelajaran institusional adalah tentang pengembangan pengaturan, prosedur, aturan, norma, nilai, dan kepercayaan bersama dan bertahan lama yang mengurangi risiko dan biaya interaksi dan mendukung negosiasi dan kolaborasi (Goodin, 1996; March & Olsen, 1983; Ostrom, 1990; Williamson, 1996).

Secara umum, jenis pembelajaran yang terjadi dalam pembuatan kebijakan tergantung pada perilaku para aktor dalam jaringan kebijakan. Jenis ini sering, tetapi tidak selalu bertepatan dengan bagaimana pembelajaran berlangsung (formal vs informal), tingkat pembelajaran (individu, koalisi, subsistem) dan tingkat pembelajaran (instrumental vs inti dalam) (Bennett & Howlett, 1992; Hall, 1993; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

Individu-individu yang berperan sebagai penghubung instrumental, atau berfungsi sebagai perantara antara berbagai kelompok atau koalisi merupakan aktor paling berpengaruh dalam sudut

pandang jaringan. Artinya, seperti yang disadari oleh Sabatier dan rekan-rekannya, ada kebutuhan untuk memperhitungkan interaksi lintas-koalisi dan koalisi-lingkungan yang dapat mengarah pada pembelajaran dan saran mereka bahwa aktor kebijakan adalah pemain kunci dan keterkaitannya sesuai dengan pemikiran jaringan tentang aktor. Sebagaimana Hecló (1978) yang mengemukakan bahwa aktor kebijakan merupakan perantara berbagai kelompok dengan akses informasi, ide, dan posisi. Meskipun belum ada uraian eksplisit mengenai aktor perantara ini, dua diantaranya adalah akademisi dan peneliti (Ingold, 2011; Weible, Sabatier, & McQueen, 2009; Mintrom & Vergari, 1996).

5. KESIMPULAN

Merujuk pada pembahasan studi ini, terdapat dinamika dalam agenda perbaikan kesejahteraan ASN khususnya di daerah 3T. Studi ini menunjukkan bahwa kesejahteraan sebagai salah satu instrumen peningkatan kinerja pegawai tidak dapat diterapkan sama (seragam) bagi pegawai ASN yang bekerja di daerah 3T. Diperlukan kebijakan yang afirmatif dalam pemberian kesejahteraan bagi ASN di daerah 3T dalam mendukung agenda peningkatan pelayanan publik di tengah keterbatasan.

Pembelajaran kebijakan dibagi menjadi tiga level: level mikro, meso, dan makro. Pada level mikro, aktor dan implementasi kebijakan mengacu pada konfigurasi sosial. Isu-isu sosial tidak dapat diabaikan dari penerapan UU No. 5/2014 tentang ASN. Pranata sosial yang dinamis selalu memengaruhi kinerja dan motivasi ASN. Terlebih apabila dilakukan pengkajian terhadap realitas yang dihadapi pegawai ASN di daerah 3T jauh lebih berat daripada pegawai ASN di wilayah lainnya.

Pada level meso, pembelajaran kebijakan bertumpu pada peran sains dan pengetahuan. Setidaknya ada dua ilmu yang berkembang di sini, yaitu ilmu politik dan ilmu organisasi. UU ASN mestinya diikuti dengan perancangan produk kebijakan operasional bagi ASN di wilayah 3T. Kemudian dari segi ilmu organisasi publik menekankan pada manajemen sumber daya manusia ASN di daerah 3T. Data-data mengenai situasi ASN di daerah 3T yang memprihatinkan selama ini patut menjadi parameter untuk perancangan regulasi tertentu untuk membangun manajemen ASN yang berkeadilan sebagaimana termuat dalam UU ASN.

Argumen ini diperkuat dengan level makro, yang mengutamakan pendekatan sistem dan lintasan kebijakan. Pemerintah daerah dan pemerintah pusat penting untuk melakukan pengkajian ulang dan perencanaan inklusif untuk manajemen kebijakan ASN di daerah dengan kriteria 3T.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Kepegawaian Negara. (2020). Buku Statistik PNS Desember 2020. Jakarta: Deputi Bidang Sistem Informasi Kepegawaian BKN
- Bakır, C. (2017). Policy learning and policy change: learning from research citations. *Policy Sciences*, 50(4), 585–597. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9299-8>
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy sciences*, 25(3), 275-294.
- CNBC Indonesia (2021). Terbongkar! Sri Mulyani Ungkap Bobroknya Pengelolaan APBD, 20 Mei 2021. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210520140259-4-247029/terbongkar-sri-mulyani-ungkapbobroknya-pengelolaan-apbd>
- Direktur Daerah Tertinggal, Transmigrasi, dan Perdesaan Bappenas. (2020). Strategi Pembangunan Daerah 3T dan Peningkatan Kesejahteraan ASN di Daerah 3T. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2018). The lessons of policy learning: Types, triggers, hindrances and pathologies. *Policy and Politics*, 46(2), 255–272. <https://doi.org/10.1332/030557318X15230059735521>
- Gennaioli, N., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2013). Human capital and regional development. *Quarterly Journal of Economics*. <https://doi.org/10.1093/qje/qjs050>
- Goodin, R. E. (Ed.). (1998). *The theory of institutional design*. Cambridge University Press.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.
- Hall, M. C. (2011). Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: From first- and second-order to third-order change? *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 649–671. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.555555>.
- Hamzah, A. (2019). *Metode Penelitian Kepustakaan: Kajian Filosofis, Teoritis, Dan Aplikatif*. Batu: Literasi Nusantara.
- Hecllo, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment." In Anthony King, ed., *The New American Political System* Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Herlawan, H. (2022). *Manajemen Pelayanan di Daerah 3T (Terdepan, Terpencil dan Tertinggal) di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara* (Doctoral dissertation, Institut Pemerintahan Dalam Negeri).
- Ingold, K. (2011). Network structures within policy processes: Coalitions, power, and brokerage in Swiss climate policy. *Policy studies journal*, 39(3), 435-459.
- Keast, R., Mandell, M. P., & Agranoff, R. (Eds.). (2013). *Network theory in the public sector: Building new theoretical frameworks*. Routledge.
- Kemenkumham. 2022. HAM dan Kebijakan Afirmasi Perempuan di Jabatan Struktural ASN. <https://jabar.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/ham-dan-kebijakan-afirmasi-perempuan-di-jabatan-struktural-asn#:~:text=Kebijakan%20Afirmasi%20adalah%20kebijakan%20yang,lain%20dalam%20bidang%20yang%20sama>.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative Bureaucracy* (Yellow Springs, Ohio).
- Knoepfel, P., & Kissling-Näf, I. (1998). Social learning in policy networks. *Policy & Politics*, 26(3), 343-367.
- Kurniawan, A. (2021). Keadilan Dalam Kesejahteraan Aparatur Sipil Negara: Bekerja Di Daerah Terdepan, Terluar Dan Tertinggal (3T). *Civil Service Journal*, 15(1 Juni), 1-12.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American political science review*, 78(3), 734-749.
- Miles, M. B. & Huberman, M. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Penerbit UI Press.
- Mintrom, M., & Vergari, S. (1996). Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change. *Policy studies journal*, 24(3), 420-434.
- Moyson, S., Scholten, P., & Weible, C. M. (2017). Policy learning and policy change: Theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*, 36(2), 161–177.
- Muttaqin, M. Z. (2022). *Discourse Interrelation in Public Administration Epistemology: A Review of Recent Two Books*. Taylor & Francis.

- Muttaqin, M. Z., & Harmawan, B. N. (2021). West Nusa Tenggara Tourism Policy Learning Responding to the Covid-19 Pandemic. *Jurnal Kepariwisata: Destinasi, Hospitalitas Dan Perjalanan*, 5(2), 83–95.
- Muttaqin, M. Z., Ilham, & Idris U. (2022). Diskursus & Dinamika Administrasi Publik : Tinjauan Kritis dan Reflektif. Wawasan Ilmu, Banyumas Jawa Tengah.
- Muttaqin, M. Z., Idris, U., & Ilham, I. (2021). Tantangan Implementasi Netralitas PNS (Kajian Kekerasan Simbolik dalam Pilkada). *JWP (Jurnal Wacana Politik)*, 6(1), 1-14.
- Nguyen, D. (2020). Asian American Women in the Academy: Multiple Success Case Study of their Leadership Labyrinths and Practices. *American Journal of Qualitative Research*, 4(3), 14-44. <https://doi.org/10.29333/ajqr/8467>
- Nugroho, R. (2011). *Public Policy* (Edisi keti). PT Elex Media Komputindo.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.
- Parsons, W. (2011). *Public Policy: pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan* (T. W. B. Santoso (ed.); terjemahan). Kencana Prenada Media Group.
- Peters, B. G., & Peters, B. G. (2018). The Politics of Bureaucracy. In *The Politics of Bureaucracy*. <https://doi.org/10.4324/9781315813653-5>
- Prasojo, E., & Rudita, L. (2014). Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 8(1), 13–29.
- Pusbindiklatren Bappenas. (2020). Program Afirmasi Pusbindiklatren dalam Rangka Pengembangan SDM di Daerah 3T dan KTI. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Rhodes, R. A. W. (1988). Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain, Winchester, US.
- Rogers, E. (2003). *The diffusion of innovations* (5th ed.). NY: Free Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview press.
- Saputra, R. (2022). Rekonstruksi Politik Hukum Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Berbasis Nilai Keadilan. *KRTHA BHAYANGKARA*. <https://doi.org/10.31599/krtha.v15i2.970>
- Situmorang, C. H. (2020). Study Analysis UU ASN, Menuju Penyederhanaan Birokrasi. In *POPULIS: Jurnal Sosial dan Humaniora*.
- Situmorang, D. M., & Ayustia, R. (2019). Model Pembangunan Daerah 3T: Studi Kasus Daerah Perbatasan Kabupaten Bengkayang. *MBIA*, 18(1), 49-64.
- Sudrajat, T., & Sugiharti, D. K. (2016). Konsep Keadilan Dalam Sistem Promosi Jabatan : Pencarian Makna Berdasarkan Evaluasi Substansi Uu-Asn Dan Perbandingan Dengan Negara Singapura. *Civil Service*.
- Toda, H., & Eda, R. O. U. (2020). Kebijakan Afirmatif Dalam Pengentasan Daerah Tertinggal Di Provinsi Nusa Tenggara Timur. *GLORY: Jurnal Ekonomi & Ilmu Sosial*, 1(1-Sept), 39-51.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy studies journal*, 37(1), 121-140.
- Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. Oxford university press.