BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam sistem birokrasi pemerintahan, keberadaan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai aparatur negara memiliki peran strategis dalam menjalankan fungsi pelayanan publik, administrasi pemerintahan, serta pembangunan nasional. Peran ini menuntut adanya integritas, profesionalisme, dan kedisiplinan yang tinggi dari setiap individu yang mengemban status sebagai abdi negara. Untuk menjamin tercapainya kualitas pelayanan dan tata kelola pemerintahan yang baik, pemerintah telah menetapkan berbagai regulasi yang mengatur secara ketat perilaku, etika, serta kewajiban Aparatur Sipil Negara (ASN). Salah satu regulasi fundamental yang menjadi pilar dalam sistem manajemen kepegawaian adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Regulasi ini secara eksplisit menggariskan kewajiban bagi setiap Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk menaati jam kerja dan hadir di tempat kerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dalam kerangka regulatif tersebut, indikator utama disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN) masih sangat bergantung pada kehadiran fisik di lingkungan kerja. Kehadiran dianggap sebagai bentuk konkret dari loyalitas, kinerja, dan akuntabilitas pegawai terhadap instansi dan masyarakat yang dilayani. Model kerja seperti ini mencerminkan paradigma administratif konvensional yang berlandaskan pada prinsip "*command and control*", di mana struktur organisasi bersifat hierarkis, terpusat, dan menitikberatkan pada pengawasan langsung oleh atasan. Pendekatan ini mungkin relevan dalam konteks birokrasi yang beroperasi dalam lingkungan yang stabil dan relatif statis. Namun, dalam menghadapi tantangan zaman yang semakin kompleks, pendekatan tersebut mulai menunjukkan keterbatasannya.

Era digital, globalisasi, dan perubahan sosial yang cepat telah menggeser ekspektasi terhadap birokrasi modern. Kebutuhan akan fleksibilitas, efisiensi, dan adaptabilitas menjadi semakin mendesak. Meskipun demikian, birokrasi sektor publik sering kali lambat dalam merespons perubahan ini karena masih terikat pada prosedur yang kaku dan budaya organisasi yang cenderung mempertahankan pola-

pola kerja tradisional.

Titik balik terhadap paradigma kerja konvensional terjadi ketika pandemi COVID-19 melanda pada awal tahun 2020. Situasi darurat ini memaksa pemerintah Indonesia untuk mengambil langkah luar biasa dalam menyelamatkan fungsi pemerintahan sekaligus melindungi kesehatan Aparatur Sipil Negara (ASN). Melalui serangkaian regulasi dan kebijakan adaptif, pemerintah mulai memperkenalkan dan menerapkan sistem kerja fleksibel, seperti *Work From Home* (WFH) dan *Work From Anywhere* (WFA) bagi Aparatur Sipil Negara (ASN). Kebijakan ini bukan hanya merupakan respons terhadap kondisi krisis, tetapi juga menjadi momentum penting dalam menguji efektivitas kerja birokrasi di luar kerangka kehadiran fisik.

Transformasi mendadak ini mengungkapkan fakta yang menarik, dengan dukungan infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi yang memadai, ternyata banyak pekerjaan administratif dan pelayanan yang tetap dapat dijalankan secara efisien tanpa kehadiran fisik di kantor. Bahkan, dalam banyak kasus, fleksibilitas kerja memberikan dampak positif terhadap produktivitas, keseimbangan kerja dan kehidupan, serta kepuasan kerja pegawai. Pengalaman kolektif selama pandemi menjadi semacam laboratorium sosial bagi birokrasi untuk mengevaluasi kembali relevansi sistem kerja yang selama ini dianggap tak tergantikan.

Namun demikian, perubahan ini juga menimbulkan tantangan baru, terutama dalam hal pengukuran kinerja, manajemen waktu, kontrol atas pekerjaan, dan pemeliharaan budaya organisasi. Dibutuhkan kebijakan yang lebih komprehensif untuk mengatur transisi dari sistem kerja konvensional menuju model kerja yang lebih dinamis dan berbasis hasil. Transformasi digital birokrasi tidak hanya soal teknologi, tetapi juga perubahan *mindset*, struktur kelembagaan, dan tata kelola sumber daya manusia.

Dengan demikian, pandemi COVID-19 bukan hanya sebuah krisis kesehatan global, tetapi juga menjadi katalisator reformasi sistem kerja birokrasi di Indonesia. Momen ini membuka ruang bagi pemerintah untuk menata ulang paradigma kerja bagi para Aparatur Sipil Negara (ASN) menuju model yang lebih adaptif, inklusif, dan relevan dengan tuntutan zaman, yakni model kerja yang menekankan pada hasil

kerja (*output-based performance*) daripada sekadar kehadiran fisik semata. Implementasi mekanisme kerja dinamis seperti *Dynamic Working Arrangements* (DWA) menjadi langkah strategis yang perlu dipertimbangkan secara serius dalam kerangka reformasi birokrasi jangka panjang.

Pasca pandemi, pemerintah kemudian mulai menginstitusikan perubahan tersebut ke dalam kebijakan yang lebih struktural dan berjangka panjang. Hal ini ditandai dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2023 tentang Hari Kerja dan Jam Kerja Instansi Pemerintah dan Pegawai Aparatur Sipil Negara, yang membuka ruang bagi implementasi pola kerja dinamis atau *Dynamic Working Arrangements* (DWA) di lingkungan pemerintahan. Salah satu ketentuan penting dalam regulasi ini terdapat dalam Pasal 8 Ayat (2)**,** yang menyebutkan bahwa *"Pelaksanaan tugas kedinasan secara fleksibel sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi fleksibel secara waktu."* Hal ini menandakan bahwa pelaksanaan tugas oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak lagi dibatasi secara ketat oleh jam kerja konvensional, melainkan dapat disesuaikan dengan kebutuhan organisasi dan kinerja individu, selama tetap memenuhi jumlah jam kerja yang telah ditentukan. Peraturan ini menjadi tonggak penting bagi transformasi budaya kerja Aparatur Sipil Negara (ASN), dari sistem yang sebelumnya kaku dan berbasis waktu kehadiran (*input-oriented*), menuju sistem kerja yang lebih fleksibel, adaptif, dan berorientasi hasil (*output-oriented*). Selain mendorong efektivitas dan efisiensi kerja, kebijakan ini juga selaras dengan semangat reformasi birokrasi digital dan kebutuhan organisasi publik untuk tetap produktif dalam menghadapi dinamika masyarakat serta kemajuan teknologi.

Menindaklanjuti arah kebijakan tersebut, Pemerintah Provinsi Jawa Barat menerbitkan Peraturan Gubernur (Pergub) Jawa Barat Nomor 102 Tahun 2022 tentang Hari dan Jam Kerja di Lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat, yang menjadi dasar hukum pelaksanaan mekanisme kerja dinamis di lingkungan kerja Aparatur Sipil Negara (ASN) daerah. Regulasi ini menjadi pijakan penting dalam pelaksanaan *Dynamic Working Arrangements* (DWA), yang mencakup fleksibilitas dalam pelaksanaan tugas kedinasan berdasarkan prinsip efisiensi, efektivitas, serta pemanfaatan teknologi informasi.

Pada Peraturan Gubernur (Pergub) Jawa Barat Nomor 102 Tahun 2022 Bab

III Pasal 6, diatur tentang lokasi kerja Aparatur Sipil Negara (ASN), yang menyatakan bahwa pelaksanaan tugas kedinasan dapat dilakukan baik di dalam kantor maupun di luar kantor. Ketentuan ini memberikan legitimasi bagi skema *Work From Home* (WFH) atau *Work From Anywhere* (WFA), selama pekerjaan tersebut tetap dapat diselesaikan sesuai dengan target kinerja dan tidak mengganggu pelayanan publik. Disebutkan dalam Pasal 6 Ayat (3) bahwa "Lokasi Kerja di luar kantor berdasarkan kondisi tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, harus ditunjang dengan sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan tugas kerja sepanjang tidak membahayakan keamanan, kesehatan, keselamatan, dan mencemarkan nama baik Pegawai dan Perangkat Daerah/unit kerja." Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan kerja tidak lagi berbasis pada tempat tertentu, melainkan berbasis pada fungsi, peran, dan capaian kinerja pegawai.

Dalam Peraturan Gubernur (Pergub) Jawa Barat Nomor 102 Tahun 2022 Bab III Pasal 7 disebutkan "Pelaksanaan tugas kedinasan dapat dilakukan secara fleksibel baik dari segi waktu maupun lokasi kerja, dengan mempertimbangkan jenis pekerjaan, kebutuhan organisasi, dan capaian kinerja pegawai." Hal ini berarti bahwa pelaksanaan pekerjaan tidak lagi terikat secara mutlak pada kehadiran fisik di kantor maupun jam kerja yang kaku, melainkan memungkinkan pegawai untuk bekerja dari lokasi lain (*remote*) dan pada waktu yang disesuaikan, selama target dan hasil kerja tetap tercapai.

Namun demikian, Peraturan Gubernur (Pergub) Jawa Barat Nomor 102 Tahun 2022 Bab III Pasal 8 dari peraturan ini memberikan pengecualian terhadap pelaksanaan kerja dinamis, dengan menyebutkan bahwa "Fleksibilitas pelaksanaan tugas tidak berlaku bagi unit pelayanan publik yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, seperti rumah sakit, puskesmas, layanan administrasi kependudukan, dan jenis pelayanan lain yang membutuhkan kehadiran fisik pegawai di tempat kerja." Dengan demikian, meskipun *Dynamic Working Arrangements* (DWA) mendorong fleksibilitas, pelaksanaannya tetap dibatasi untuk menjamin kontinuitas pelayanan publik yang bersifat langsung dan tidak dapat diwakilkan melalui media digital atau kerja jarak jauh.

Selanjutnya, Peraturan Gubernur (Pergub) Jawa Barat Nomor 102 Tahun 2022 Bab III Pasal 9 mengatur tentang tanggung jawab pimpinan perangkat daerah

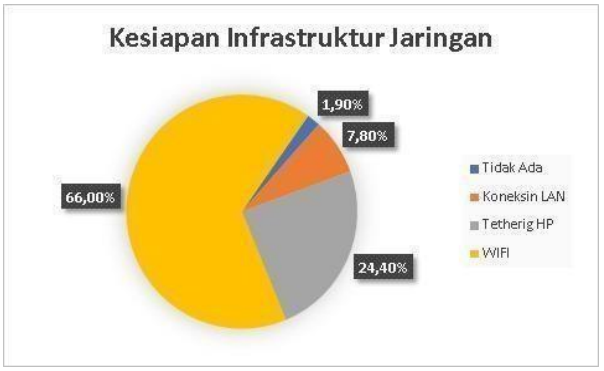
dalam pelaksanaan fleksibilitas kerja. Pasal ini menegaskan bahwa kepala perangkat daerah wajib memastikan pelaksanaan tugas kedinasan secara fleksibel dilakukan tanpa mengurangi kinerja, disiplin, dan akuntabilitas, serta tetap menjamin pelayanan publik berjalan optimal. Selain itu, pimpinan unit kerja juga bertanggung jawab untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kerja fleksibel, termasuk penggunaan teknologi untuk pengawasan dan pelaporan hasil kerja pegawai.

Merespons ketentuan dalam Peraturan Gubernur tersebut, Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat, sebagai perangkat daerah yang berperan strategis dalam koordinasi urusan kelembagaan, reformasi birokrasi, dan tata kelola pemerintahan, mulai mengimplementasikan *Dynamic Working Arrangements* (DWA) secara bertahap. Implementasi ini mencakup penyesuaian jadwal kerja, pelaporan daring, serta penggunaan platform digital untuk mendukung koordinasi dan monitoring.

Namun dalam praktiknya, implementasi *Dynamic Working Arrangements* (DWA) di Biro Organisasi tidak lepas dari tantangan dan kendala teknis maupun kultural. Berdasarkan temuan awal, keterbatasan infrastruktur jaringan teknologi informasi, terutama saat pegawai bekerja dari lokasi di luar kantor, menjadi hambatan yang cukup signifikan. Beberapa pegawai mengalami kesulitan dalam mengakses aplikasi kerja, mengunggah laporan, atau melakukan rapat virtual secara optimal karena kualitas koneksi internet yang tidak merata.

Berikut hasil survei terkait kesiapan infrastruktur jaringan mayoritas pegawai untuk pelaksanaan pekerjaan di luar kantor.

Diagram 1. 1 Data Hasil Survei Kesiapan Infrastruktur Jaringan Mayoritas Pegawai untuk Pelaksanan Pekerjaan di Luar Kantor



Sumber: Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat 2024

Berdasarkan data hasil survei tersebut, mayoritas pegawai di Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat telah memiliki akses jaringan internet pribadi yang memadai dan dapat digunakan untuk mendukung pelaksanaan tugas kedinasan saat bekerja di luar kantor. Hal ini menunjukkan bahwa dari sisi kesiapan jaringan individu, sebagian besar pegawai sudah memiliki sarana konektivitas dasar yang memungkinkan pelaksanaan *Dynamic Working Arrangements* (DWA), khususnya dalam skema kerja jarak jauh (*remote working*). Jaringan internet yang stabil menjadi salah satu prasyarat penting dalam mendukung efektivitas kerja fleksibel, terutama dalam kegiatan seperti rapat virtual, kolaborasi dokumen daring, dan pelaporan kinerja berbasis aplikasi digital.

Selain itu, budaya organisasi yang masih mementingkan kehadiran fisik dan pengawasan langsung oleh atasan, menyebabkan sebagian pimpinan maupun staf masih ragu terhadap efektivitas sistem kerja jarak jauh. Pola pikir ini menunjukkan bahwa transformasi digital dalam tata kelola birokrasi tidak hanya memerlukan instrumen regulatif, tetapi juga perubahan budaya kerja dan sistem manajerial.

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara kebijakan formal dan konteks implementasi di lapangan, yang berpotensi mempengaruhi keberhasilan *Dynamic Working Arrangements* (DWA). Oleh karena itu, diperlukan analisis lebih lanjut terhadap implementasi kebijakan ini untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambatnya, serta bagaimana regulasi yang sudah ditetapkan dapat dioperasionalkan secara efektif dalam konteks organisasi pemerintahan daerah.

Dari permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka penulis tertarik tuntuk membahas topik mengenai *Dynamic Working Arrangements* (DWA) di Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana *Dynamic Working Arrangements* (DWA) telah diimplementasikan sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku, mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambatnya, serta merumuskan rekomendasi untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan mekanisme kerja dinamis di lingkungan birokrasi. Dengan menggunakan teori implementasi kebijakan public dari Grindle (1980), yang menekankan pentingnya dua faktor utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks pelaksanaan (*context of implementation*).

Adapun judul yang penulis angkat yaitu "**IMPLEMENTASI *DYNAMIC WORKING ARRANGEMENTS* (DWA) DI BIRO ORGANISASI SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI JAWA BARAT**".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan oleh peneliti di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan antara lain:

1. Bagaimana isi kebijakan (*content of policy*) dalam mengimplementasikan *Dynamic Working Arrangements* (DWA) di Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat?
2. Bagaimana konteks pelaksanaan (*context of implementation*) dalam mengimplementasikan *Dynamic Working Arrangements* (DWA) di Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah dipaparkan diatas

1. Untuk mengetahui isi kebijakan (*content of policy*) dalam mengimplementasikan *Dynamic Working Arrangements* (DWA) di Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui konteks pelaksanaan (*context of implementation*) dalam mengimplementasikan *Dynamic Working Arrangements* (DWA) di Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan, pengetahuan, dan referensi mengenai penerapan mekanisme kerja dinamis dan transformasi digital di sektor publik.

2. Manfaat Teoritis

a) Manfaat untuk Peneliti

Diharapkan dapat memahami kualitas pelayanan dalam pengimplementasian *Dynamic Working Arrangements* (DWA) dalam organisasi pemerintah.

b) Manfaat untuk Universitas

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah literatur akademis di bidang manajemen organisasi dan fleksibilitas kerja, yang dapat digunakan sebagai referensi dalam kurikulum atau penelitian selanjutnya di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

c) Manfaat untuk Instansi

Bagi instansi terkait, diharapkan hasil penelitian ini dapat membantu meningkatkan kualitas mekanisme kerja di Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat yang berguna bagi instansi dalam mengoptimalkan implementasi *Dynamic Working Arrangements* (DWA), sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi operasional.

E. Kerangka Berpikir

Dalam era transformasi digital dan meningkatnya tuntutan terhadap birokrasi yang lebih lincah, penerapan *Dynamic Working Arrangements* (DWA) menjadi salah satu inovasi strategis yang relevan. Pemerintah Provinsi Jawa Barat, melalui Biro Organisasi Sekretariat Daerah, telah mulai menerapkan mekanisme ini sebagai upaya meningkatkan produktivitas, efisiensi, serta keseimbangan antara kehidupan kerja dan pribadi pegawai. Penerapan *Dynamic Working Arrangements* (DWA) ini didukung oleh regulasi penting yang menjadi dasar hukum dan pedoman pelaksanaan, yaitu: Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 102 Tahun 2022 tentang Hari dan Jam Kerja di Lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat.

Dalam Bab III Pasal 6, 7, 8, dan 9, Peraturan Gubernur ini memberikan kerangka normatif bagi pelaksanaan tugas kedinasan secara fleksibel, baik dari segi waktu maupun lokasi kerja, dengan tetap menjamin kinerja, disiplin, serta pelayanan publik yang optimal. Dijelaskan dalam Pasal 6 bahwa pelaksanaan tugas dapat dilakukan di luar kantor, dalam Pasal 7 dijelaskan bahwa pelaksanaan fleksibel harus mempertimbangkan jenis pekerjaan dan kebutuhan organisasi, dalam Pasal 8 fleksibilitas dikecualikan untuk pelayanan publik langsung, dan dalam Pasal 9 dijelaskan bahwa pimpinan perangkat daerah bertanggung jawab untuk mengawasi, mengevaluasi, dan memastikan akuntabilitas kerja fleksibel.

Namun, pelaksanaan kebijakan tidak selalu berjalan sebagaimana mestinya, karena implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor. Untuk menganalisis keberhasilan maupun hambatan dalam implementasi kebijakan *Dynamic Working Arrangements* (DWA) ini, penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari Grindle dalam Kasmad (2018). Menurut Grindle, keberhasilan implementasi suatu kebijakan ditentukan oleh dua dimensi utama, yaitu:

1) Isi Kebijakan (*Content of Policy*)

Dimensi ini berkaitan dengan sejauh mana substansi kebijakan dapat dipahami, diterima, dan dijalankan oleh para pelaksana. Grindle dalam Kasmad (2018) menyebut ada beberapa aspek penting dalam dimensi ini:

- Kepentingan yang terpengaruh (*Interest Affected*), yaitu keberhasilan kebijakan bergantung pada sejauh mana kebijakan tersebut mewakili kepentingan pihak yang terdampak. Jika kebijakan mencerminkan kebutuhan masyarakat luas, maka kemungkinan besar akan mendapat dukungan. Sebaliknya, jika hanya menguntungkan segelintir pihak, dukungan akan minim.
- Jenis manfaat (*Type of Benefits*), yaitu kebijakan yang memberikan manfaat nyata dan luas bagi kelompok sasarannya cenderung mendapat dukungan yang besar. Sebaliknya, jika manfaatnya terbatas atau tidak terasa, maka dukungan dari masyarakat juga akan rendah.
- Tingkat perubahan yang ditunjukan (*Extent of change evisoned*), yaitu bahwa semakin besar perubahan yang ingin dicapai suatu kebijakan, maka implementasinya akan semakin menantang. Perubahan besar sering kali membutuhkan upaya dan penyesuaian yang lebih kompleks.
- Tempat pengambilan keputusan (*Site of decision making*), yaitu keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh seberapa dekat lokasi pengambilan keputusan dengan pelaksana di lapangan. Semakin jauh jaraknya, semakin besar potensi kegagalan implementasi karena kurangnya pemahaman terhadap kondisi nyata.
- Pelaksana program (*Program Implementors*), yaitu kemampuan dan komitmen pelaksana sangat menentukan berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan. Implementor yang kompeten dan berdedikasi tinggi cenderung lebih mampu

menjalankan kebijakan secara efektif.

- Sumber daya yang tersedia (*Resources commited*), yaitu Ketersediaan sumber daya seperti anggaran, tenaga, dan sarana sangat penting dalam mendukung pelaksanaan kebijakan. Kekurangan sumber daya akan menjadi hambatan serius dalam mencapai tujuan kebijakan.

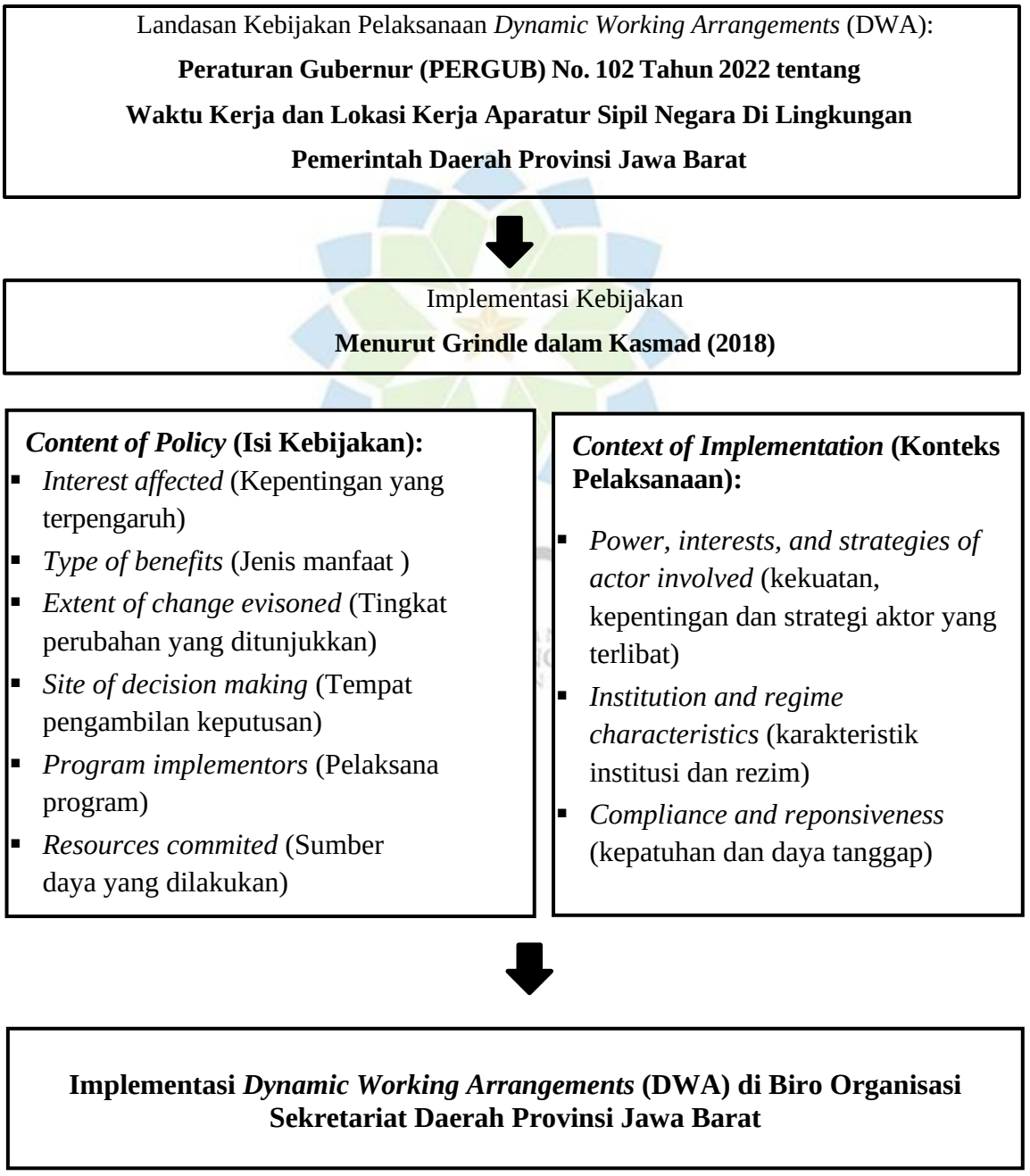
2) Konteks Pelaksanaan (*Context of Implementation*)

Dimensi ini menyoroti faktor-faktor eksternal dan lingkungan yang memengaruhi jalannya implementasi kebijakan, seperti:

- Kekuatan, kepentingan, dan strategi aktor pelaksana (*Power, interests, and strategies of actor involved*), yaitu keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada kekuatan, kepentingan, serta strategi para aktor yang terlibat. Aktor yang memiliki pengaruh dan strategi yang tepat cenderung dapat mendorong kebijakan berjalan efektif.
- Karakteristik institusi dan rezim (*Institution and regime characteristics*), yaitu dukungan institusi dan rezim yang berkuasa turut menentukan keberhasilan kebijakan. Tingkat dukungan ini sangat dipengaruhi oleh karakter dan orientasi rezim yang sedang berkuasa.
- Kepatuhan dan daya tanggap (*Compliance and reponsiveness*), yaitu suatu kebijakan akan berhasil jika terdapat kesesuaian antara tujuan dan program yang dijalankan, serta adanya tanggung jawab dari para pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan baik.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Gambar 1. 1 Kerangka Pemikiran



F. Proposisi

Adapun proposisi dari penelitian ini adalah implementasi *Dynamic Working Arrangements* (DWA) di Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat akan efektif dan berhasil jika didukung oleh *content of policy* (isi kebijakan) dan *context of implementation* (konteks pelaksanaan).