

IBLAM LAW REVIEW

P-ISSN
2775-4146
E-ISSN
2775-3174

Volume 6, Nomor 1, 2026

Authors
Budi Winarto

Affiliation
Kementerian Desa dan Pembangunan
Daerah Tertinggal Republik Indonesia

Email
budiwinartokemendesa@gmail.com

Date Published
27 January 2026

DOI
<https://doi.org/10.52249/ilr.v6i1.665>

Sinkronisasi Hukum Pengisian Jabatan Fungsional Penggerak Swadaya Masyarakat oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Abstract

*Following the enactment of Law 5/2014 and Law 20/2023 on the State Civil Apparatus (ASN Law), employees in government agencies are classified into Civil Servants (PNS) and Government Employees with Work Agreements (PPPK). Presidential Decree 38/2020 outlines the types of positions that can be filled by PPPK, including Functional Positions (JF). The Functional Position of Community Self-Reliance Activator (JF PSM) is among the positions eligible for PPPK under this decree. However, there is a lack of synchronization between the definition and requirements for a PSM Official, as stated in the Regulation of the Minister of State Apparatus Empowerment and Bureaucratic Reform Number 3 of 2024. This misalignment creates a legal conflict, as the provisions in Article 1, Article 10, and Article 11 of the regulation contradict the Presidential Decree. From the perspective of vertical legal synchronization and the principle of *lex superior derogat legi inferiori*, these provisions should be invalidated and harmonized with the relevant articles in the Presidential Decree on PPPK Positions.*

Keywords: *state civil apparatus, legal synchronization, functional position, government employees with work agreements.*

Abstrak

Sejak diterbitkannya UU 5/2014 jo UU 20/2023 tentang ASN, pegawai di instansi pemerintah terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Penentuan jabatan dalam ASN yang dapat diisi oleh PPPK diatur dalam Perpres 38/2020, yang mencakup Jabatan Fungsional (JF). Salah satu jabatan fungsional yang dapat diisi oleh PPPK adalah JF Penggerak Swadaya Masyarakat (JF PSM). Namun, terdapat ketidaksinkronan dalam pengertian dan syarat pejabat PSM yang diatur dalam Pasal 1 angka 6 jo Pasal 10 ayat (1) huruf a jo Pasal 11 ayat (1) huruf a Peraturan Menteri PANRB No. 3 Tahun 2024. Ketidaksesuaian ini menimbulkan masalah hukum, karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 8 jo Lampiran Perpres Jabatan PPPK. Berdasarkan prinsip sinkronisasi hukum vertikal dan asas *lex superior derogat legi inferiori*, ketentuan tersebut harus dikesampingkan atau dinyatakan tidak berlaku dan disinkronkan dengan ketentuan dalam Perpres Jabatan PPPK.

Kata Kunci: *aparatur sipil negara, sinkronisasi hukum, jabatan fungsional, pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja.*

PENDAHULUAN

Berdasarkan literatur yang membahas Ilmu Negara (*Algemene Staatsleer* atau *Theory of State*), Hukum Tata Negara (*Staatsrecht* atau *Constitutional Law*) maupun Hukum Administrasi Negara (*Administratief Recht* atau *Administrative Law*) dikenal adanya istilah pemerintah dan pemerintahan. Terkait hal tersebut, Sri Soemantri menjelaskan bahwa pengertian dari pemerintahan dalam arti luas (*government in broader sense*) meliputi keseluruhan fungsi yang ada dalam negara, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit (*government in narrower sense*) hanya berkenaan dengan fungsi eksekutif saja (Soemantri, 2018). Kemudian Moh. Fadli menjelaskan bahwasanya istilah pemerintah yaitu berkenaan dengan organ yang menjalankan pemerintahan (*bestuur*), sedangkan istilah pemerintahan merupakan penyelenggaraan tugas serta fungsi pemerintahan (Fadli, 2011). Sehubungan dengan menjalankan fungsi pemerintah untuk penyelenggaraan tanggung jawab pelayanan kepada masyarakat, fungsi pemerintahan, serta tugas pembangunan tertentu yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah, maka mengharuskan pemerintah menciptakan suatu jaringan struktur-struktur yang dapat menjamin terlaksananya tugas wewenang administrasi negara di bidang kesejahteraan umum secara efektif dan efisien. Secara faktual, efektivitas dan efisiensi tersebut hanya dapat diimplementasikan bila terdapat badan-badan yang bekerja atas dasar pembagian kerja dan kemampuan teknis. Badan-badan tersebut itulah yang kemudian disebut dengan istilah birokrasi (Permatasari, 2020). Dalam perspektif ilmu administrasi negara dan ilmu politik, istilah birokrasi pada praktiknya mempunyai relevansi pengertian yang berkaitan dengan organisasi pemerintahan dalam menyelenggarakan fungsi kebijakan publik, pelayanan publik, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat untuk pencapaian program, rencana dan tujuan pemerintahan (Ibrahim & Supriatna, 2020). Birokrasi yang dimaksud tersebut dimanifestasikan oleh Aparatur Negara yang bekerja di Instansi Pemerintah.

Pengaturan mengenai aparatur negara yang menjalankan fungsi pelayanan publik, penyelenggaraan pemerintahan, serta pelaksanaan tugas pembangunan di lingkungan instansi pemerintah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang selanjutnya mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014. Salah satu implikasi hukum dari berlakunya UU ASN yaitu telah ditentukan bahwasanya pegawai yang bekerja di Instansi Pemerintah terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Ketentuan yang diatur dalam UU ASN tersebut menggantikan pengaturan mengenai aspek kepegawaian pada Instansi Pemerintah yang diatur sebelumnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 mengenai Pokok-Pokok Kepegawaian selanjutnya mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, yang menentukan bahwa Aparatur Negara yang menyelenggarakan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan adalah PNS dan pegawai tidak tetap atau honorer. Berkenaan dengan keberadaan PPPK sebagaimana diatur dalam UU ASN, maka secara yuridis PPPK menggantikan keberadaan pegawai tidak tetap atau tenaga honorer yang melaksanakan

pekerjaan pada instansi pemerintah (Rays & Mina, 2022). Dasar pemikiran dibentuknya UU ASN, secara konseptual didasarkan pada perlunya mengorientasikan ASN sebagai abdi negara yang mempunyai integritas, profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik, bersih, dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Di samping itu juga, mewujudkan ASN yang mampu melayani kepentingan kepada masyarakat serta memiliki kapasitas untuk melaksanakan perannya sebagai elemen pemersatu dalam menjaga persatuan dan kesatuan bangsa yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) serta menetapkan ASN sebagai profesi yang mempunyai kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen ASN sebagai upaya pelaksanaan reformasi birokrasi.

Berkenaan dengan pengaturan mengenai manajemen ASN, kemudian diterbitkan Ketetapan mengenai manajemen Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017, yang selanjutnya mengalami perubahan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020, serta Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 yang mengatur tentang manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Pada konteks pengaturan yang ada di dalam PPPK, ditetapkan bahwa untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, fungsi pemerintahan, serta tugas pembangunan tertentu, PPPK wajib memiliki kompetensi profesional. Pengelolaan PPPK harus berbasis pada sistem merit, yaitu penyesuaian antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kemampuan dan kinerja calon, yang diterapkan dalam proses rekrutmen, pengangkatan, dan penempatan, sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Selain itu di dalam PP Manajemen PPPK juga ditentukan bahwa dalam manajemen PPPK mengatur secara menyeluruh mengenai norma, standar, prosedur, serta kriteria yang ditetapkan. Ruang lingkup pengaturan manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) mencakup perencanaan kebutuhan, proses pengadaan, penilaian dan pengelolaan kinerja, pengaturan hak dan kewajiban, pemberian gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, penegakan disiplin, pengakhiran perjanjian kerja, serta mekanisme perlindungan. Memahami konteks materi pengaturan dalam PP Manajemen PPPK, maka dalam merekrut PPPK yang akan bekerja di Instansi Pemerintah terdapat persyaratan dan serangkaian proses seleksi dan mekanisme rekrutmen yang didasarkan pada prinsip sistem merit (*merit system*). Hal tersebut tentu bertujuan untuk memperoleh PPPK yang memiliki kompetensi dan kualifikasi dengan keahlian tertentu dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan publik, kewenangan pemerintahan, serta pelaksanaan pembangunan tertentu yang merupakan kewenangan dan tanggung jawab instansi pemerintah (Qomarani, 2020).

Seiring dengan dinamika pengaturan kepegawaian, Pemerintah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 yang mengatur mengenai jenis jabatan yang dapat diduduki oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Perpres Jabatan PPPK). Materi pengaturan di dalam Perpres Jabatan PPPK meliputi norma, standar, prosedur, dan kriteria jabatan-jabatan yang dapat diisi oleh PPPK di Instansi Pemerintah. Merujuk pada Pasal 2 dan Pasal 3 Perpres Jabatan PPPK, disebutkan bahwa kriteria jabatan yang dapat diisi oleh PPPK yaitu pada Jabatan Fungsional (JF), Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), dan Jabatan Lain. Dalam hal pengisian setiap jenjang pada JF oleh PPPK, ditetapkan ragam

jabatan fungsional yang dapat diisi oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), sebagaimana diatur dalam Lampiran Peraturan Presiden tersebut tentang Jabatan PPPK. Untuk pengisian pada JPT oleh PPPK, ditentukan dapat dilakukan pengisian pada JPT Utama tertentu dan JPT Madya tertentu serta mendapat persetujuan dari Presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengisian PPPK pada Jabatan lain ditentukan pada suatu Jabatan yang bukan termasuk Jabatan Struktural, namun menjalankan fungsi manajemen di instansi pemerintah, serta bukan merupakan Jabatan Administrasi (JA) atau Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama, yang dalam kondisi tertentu dapat dilakukan penyetaraan dengan JA atau JPT Pratama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Merujuk dalam Lampiran Perpres Jabatan PPPK, tercantum sebanyak 147 klasifikasi jabatan fungsional yang dapat diduduki oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Adapun salah satu Jabatan Fungsional yang dapat diduduki oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) meliputi JF Penggerak Swadaya Masyarakat (JF PSM) sebagaimana tertulis pada nomor 98 Lampiran Perpres Jabatan PPPK. Merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2024 yang mengatur mengenai Jabatan Fungsional Penggerak Swadaya Masyarakat (Permenpanrb JF PSM) disebutkan bahwa JF PSM merupakan jabatan yang memiliki tugas dan cakupan kegiatan untuk melakukan pemberdayaan masyarakat. Selanjutnya ketentuan Pasal 1 angka 6 Permenpanrb JF PSM, disebutkan bahwa "*Pejabat Fungsional PSM adalah PNS yang mempunyai kegiatan dan ruang lingkup untuk melaksanakan pemberdayaan masyarakat*". Ditegaskan juga di sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a yang dibaca secara sistematis dan dikorelasikan dengan ketentuan Pasal 11 ayat (1) huruf a. Permenpanrb JF PSM bahwa persyaratan untuk diangkat menjadi Pejabat PSM berstatus PNS. Mengacu pengertian Pejabat Fungsional PSM dan status ASN tersebut, tentu secara normatif terdapat batasan pengertian secara limitatif bahwasanya Pejabat Fungsional PSM hanya dapat diisi oleh PNS. Memperhatikan batasan pengertian secara limitatif tersebut yang menyatakan bahwasanya Pejabat Fungsional PSM hanya dapat diisi oleh PNS, maka terdapat indikasi ketidaksinkronan dengan pengaturan yang tercantum dalam materi Peraturan Presiden mengenai Jabatan PPPK dalam hal kriteria jabatan JF yang dapat diisi oleh PPPK. Berdasarkan perihal tersebut, maka penulis berminat untuk meneliti dan membahas lebih lanjut adanya ketidaksinkronan pengaturan mengenai pengisian JF PSM.

Untuk mengedepankan orisinalitas penelitian yang akan dilakukan, maka berikut ini akan disajikan sejumlah kajian terdahulu yang telah mengulas topik tersebut JF PSM di antaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh Nora Ekaliana Hanafie berjudul Evaluasi Optimalisasi Peran dan Fungsi Penggerak Swadaya Masyarakat (Hanafie, 2020). Secara substantif, dalam penelitian (Hanafie, 2020) fokus pembahasannya yaitu melakukan penelitian terhadap adanya indikasi ketidakefektifan peran dan fungsi JF PSM dalam melaksanakan peran dan fungsinya pada kegiatan pemberdayaan masyarakat dikarenakan belum tersedianya pedoman yang dijadikan acuan bagi JF PSM dalam melaksanakan kegiatan pendampingan masyarakat serta masih kurangnya pembinaan atau peningkatan kapasitas JF PSM secara berjenjang. Penelitian tersebut belum mengkaji aspek yuridis maupun objek analisisnya bukan berupa instrumen hukum peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai JF PSM. Selanjutnya, kajian lain juga telah dilakukan oleh Abul

Latif Mubarak, dkk, dengan judul *Upaya Peran Penggerak Swadaya Masyarakat dalam Mendorong Peningkatan Partisipasi Masyarakat pada Kegiatan Bulan Bhakti Gotong Royong Masyarakat* (Mubarak et al., 2024). Secara substantif dalam penelitian yang dilakukan oleh (Mubarak et al., 2024) difokuskan pada analisis secara empiris terhadap peran penting JF PSM dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat, terutama pada pelaksanaan kegiatan Bulan Bhakti Gotong Royong Masyarakat (BBGRM) melalui pemberian penyuluhan, pelatihan, dan pendampingan kepada masyarakat di Kabupaten Ciamis. Analisis empiris yang dilakukan tersebut berkenaan dengan peran JF PSM dalam memberikan pemberian penyuluhan, pelatihan, dan pendampingan guna meningkatkan kesadaran dan keterlibatan masyarakat dalam kegiatan sosial dan pembangunan. Penyuluhan yang dilakukan oleh JF PSM mencakup penggunaan teknologi modern untuk penyampaian informasi dan berinteraksi langsung dengan masyarakat. Pemberian pelaksanaan pelatihan bimbingan teknis (Bimtek) yang bertujuan meningkatkan pemahaman konseptual dan keterampilan praktis masyarakat dan perangkat desa dalam mengelola dan melaksanakan kegiatan BBGRM. Sedangkan pelaksanaan pendampingan dilakukan JF PSM untuk memastikan hasil-hasil yang telah dicapai selama kegiatan BBGRM dapat dipertahankan dan ditingkatkan, serta untuk membantu masyarakat dalam menghadapi tantangan baru yang mungkin muncul. Selanjutnya terdapat juga penelitian yang dilakukan oleh Sonia Fany Satria, dkk, dengan judul *Digitalisasi Konten Pembelajaran Dalam Menghadapi Bertambahnya Jumlah Jabatan Fungsional Penggerak Swadaya Masyarakat: Studi Kasus Pada Organisasi Pengkat Daerah Istimewa Yogyakarta* (Satria et al., 2025). Secara substantif, dalam penelitian yang dilakukan oleh (Satria et al., 2025) berfokus pada analisis empiris terhadap optimalisasi peran Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi selaku instansi pembina JF PSM dalam pengembangan kompetensi JF PSM dilaksanakan secara berkesinambungan dengan memperhatikan minat dan kebutuhan, serta diselaraskan dengan pelaksanaan tugas Jabatan Fungsional Penggerak Swadaya Masyarakat (JF PSM) melalui penerapan sistem pembelajaran yang terintegrasi. Salah satu cara dalam pengembangan kompetensi JF PSM yaitu dengan penyusunan konten pembelajaran melalui digitalisasi untuk peningkatan kapasitas JF PSM di seluruh Indonesia. Dengan mencermati berbagai penelitian terdahulu, dapat disimpulkan bahwa fokus kajian dan pembahasan dalam penulisan ini memiliki perbedaan konteks, karena penelitian dan pembahasan dalam penulisan ini akan berfokus pada persoalan mendasar yang terkait dengan adanya isu hukum dalam instrumen hukum peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai JF PSM. Oleh karena itu, pada dasarnya masih terdapat kekosongan kajian dan pembahasan terkait sinkronisasi hukum dalam pengisian JF PSM oleh karena itu, pada dasarnya masih terdapat kekosongan kajian dan pembahasan terkait sinkronisasi hukum dalam pengisian JF PSM. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut pandangan penulis, pembahasan dalam penulisan ini tetap memiliki relevansi dan berpotensi menjadi rujukan bagi peneliti selanjutnya sebagai bahan masukan dalam pengembangan kajian yang berkaitan dengan sinkronisasi pengaturan pengisian JF PSM.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian doktrinal atau penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif, dengan tujuan memberikan argumentasi hukum atas permasalahan yang dikaji. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan konseptual dilakukan dengan menelaah doktrin, asas, serta pendapat para ahli hukum guna memahami konsep pengisian Jabatan Fungsional oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), khususnya Jabatan Fungsional Penggerak Swadaya Masyarakat (JF PSM). Analisis konseptual difokuskan pada pemaknaan dan rasionalitas pengaturan dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 yang menegaskan bahwa JF PSM termasuk jabatan yang dapat diisi oleh PPPK, serta membandingkannya dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri PANRB Nomor 3 Tahun 2024 yang memuat definisi dan persyaratan Pejabat PSM yang dinilai tidak sepenuhnya selaras dengan regulasi yang lebih tinggi.

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah struktur normatif dan hierarki peraturan perundang-undangan yang relevan, khususnya dengan mengkaji hubungan antara Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri PANRB Nomor 3 Tahun 2024. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan ASN, PPPK, dan jabatan fungsional, serta bahan hukum sekunder berupa literatur hukum dan artikel ilmiah yang relevan. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui teknik inventarisasi dan sistematisasi regulasi sesuai hierarki peraturan perundang-undangan, sedangkan analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan metode penalaran hukum preskriptif untuk menghasilkan kesimpulan yang logis, koheren, dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Sinkronisasi Hukum

Sinkronisasi hukum dimaknai sebagai proses harmonisasi dan penyesuaian antarberbagai peraturan perundang-undangan yang saling berhubungan, baik yang telah berlaku maupun yang masih berada dalam tahap perumusan, dalam mengatur suatu bidang tertentu. Tujuan dilakukannya sinkronisasi adalah untuk memastikan bahwa substansi pengaturan dalam produk perundang-undangan tidak saling tumpang tindih, melainkan saling melengkapi, saling berkaitan, serta menunjukkan bahwa semakin rendah tingkat peraturan, semakin rinci dan operasional materi muatan yang diatur. Tujuan dilaksanakannya sinkronisasi dimaksudkan untuk membentuk dasar pengaturan dalam suatu bidang tertentu yang mampu menjamin kepastian hukum yang memadai, sehingga mendukung penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif. Endang Sumiarni menjelaskan bahwa sinkronisasi merupakan upaya untuk menelaah kesesuaian dan keharmonisan peraturan perundang-undangan secara vertikal dalam bangunan sistem hukum positif, yaitu antara peraturan yang memiliki hierarki lebih tinggi dengan peraturan yang berada di bawahnya. Menurut Peter Mahmud Marzuki, dalam proses sinkronisasi peraturan perundang-undangan berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang mengandung makna bahwa apabila terjadi konflik norma antara peraturan perundang-

undangan yang berada pada tingkatan hierarki yang berbeda, maka ketentuan dalam peraturan yang memiliki kedudukan lebih rendah harus dikesampingkan. Tujuan dilakukannya sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan dalam suatu bidang tertentu yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum yang memadai, sehingga penyelenggaraan bidang tersebut dapat berjalan secara efektif dan efisien (Prianto, 2024).

Secara konseptual, sinkronisasi hukum meliputi sinkronisasi secara vertikal maupun secara horizontal. Pada konteks sinkronisasi vertikal, kegiatan sinkronisasi berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan dengan menggunakan pendekatan asas-asas dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, dalam sinkronisasi vertikal dalam melakukan sinkronisasi vertikal, perlu memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana telah disebutkan, serta mempertimbangkan kronologi tahun dan nomor penetapan dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi vertikal bertujuan untuk menilai apakah peraturan perundang-undangan yang mengatur suatu bidang tertentu telah selaras dan tidak saling bertentangan apabila ditinjau dari aspek sinkronisasi vertikal dilakukan dengan memperhatikan kesesuaian pengaturan berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, sinkronisasi horizontal dilaksanakan melalui penelusuran konsistensi pengaturan antarberbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan setara serta keterkaitan dan kesamaan substansi pengaturannya dengan menggunakan pendekatan analisa hukum untuk mendapatkan ketentuan-ketentuan yang terindikasi insinkronisasi dan disharmoni satu sama lain. Pada praktiknya dalam sinkronisasi horizontal juga perlu dilakukan dengan memperhatikan aspek kronologis, yakni berdasarkan urutan waktu penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Melalui sinkronisasi horizontal tersebut, dapat diidentifikasi sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan memiliki keserasian secara horizontal, yaitu kesesuaian antarperaturan yang berkedudukan sederajat dan mengatur bidang yang sama (Soekanto, 2015).

Pada praktiknya timbulnya insinkronisasi peraturan perundang-undangan, disebabkan oleh 6 (enam) faktor, yaitu (Syahlan, 2019):

1. Proses pembentukan dilakukan oleh institusi yang berbeda serta kerap terjadi dalam rentang waktu yang tidak sama.
2. Pejabat yang memiliki kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat mengalami pergantian, baik akibat berakhirnya masa jabatan, mutasi tugas, maupun adanya penggantian pejabat.
3. Pendekatan sektoral dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan cenderung lebih dominan dibandingkan dengan pendekatan sistemik.
4. Kurang optimalnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi serta disiplin hukum.
5. Keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih relatif terbatas.
6. Belum terbangunnya mekanisme serta metode yang jelas, baku, dan standar yang mengikat seluruh lembaga yang berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

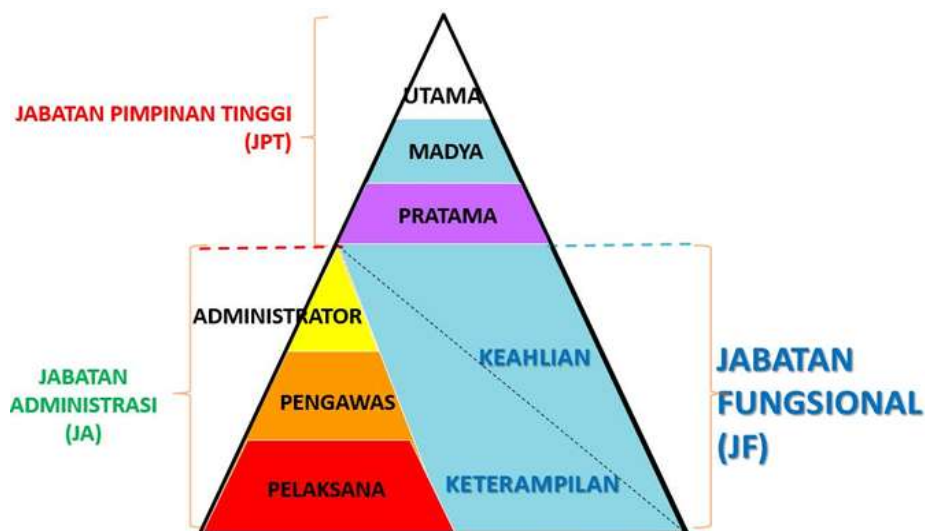
Implikasi hukum dari adanya insinkronisasi peraturan perundang-undangan, yaitu dapat mengakibatkan terjadinya perbedaan penafsiran dalam tataran implementasi. Di samping itu dapat pula berakibat munculnya ketidakpastian hukum, tidak efektif dan tidak efisien pada tataran pelaksanaan peraturan perundang-undangan, selain itu dapat mengakibatkan disfungsi hukum, yaitu kondisi ketika hukum tidak mampu menjalankan perannya sebagai pedoman perilaku masyarakat, alat pengendalian sosial, mekanisme penyelesaian sengketa, serta sarana perubahan sosial yang berlangsung secara tertib dan teratur (Anggono, 2016).

Konsep Jabatan Fungsional dalam Aparatur Sipil Negara

Secara teoretis, konsep jabatan fungsional (JF) lahir sebagai koreksi terhadap kelemahan jabatan struktural yang terlalu menekankan hierarki dan loyalitas. JF merupakan salah satu pilar penting dalam kajian administrasi negara karena berhubungan langsung dengan profesionalisme birokrasi modern. Keberadaan JF ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan peran aparatur dalam menjalankan tugas pemerintahan yang semakin kompleks dan membutuhkan keahlian khusus. Dalam literatur administrasi publik, jabatan fungsional dipahami sebagai posisi yang dibentuk berdasarkan keahlian, keterampilan, dan kompetensi tertentu, bukan karena kedudukan dalam hierarki struktural organisasi. Dengan kata lain, orientasi JF adalah spesialisasi dan profesionalisme, sedangkan jabatan struktural lebih berfokus pada manajemen hierarkis dan koordinasi (Hardiyanto et al., 2025). Merujuk dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), dinyatakan bahwa jabatan dibedakan ke dalam tiga kategori, yaitu Jabatan Administrasi (JA), Jabatan Fungsional (JF), dan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Lebih lanjut dijelaskan bahwa: (1) Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) merupakan kelompok jabatan strategis pada instansi pemerintah; (2) Jabatan Administrasi (JA) adalah kelompok jabatan yang menjalankan fungsi dan tugas yang berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan; dan (3) Jabatan Fungsional (JF) merupakan kelompok jabatan yang melaksanakan fungsi dan tugas pelayanan fungsional yang didasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Pada praktiknya, setiap jabatan ASN memiliki peran yang sangat penting dalam organisasi. Berkenaan dengan konsep suatu organisasi, mengacu pada model Mintzberg (1979) dijelaskan bahwa suatu organisasi mesti memiliki 5 (lima) bagian sebagai berikut: (a) *Strategic apex* adalah pimpinan tertinggi dari suatu organisasi, sering juga disebut *top management*; (b) *Operating core* dari sebuah organisasi adalah mereka yang melakukan tugas pokok dari organisasi tersebut dan berkaitan langsung dengan produk maupun jasa dari organisasi; (c) *The middle line* merupakan penghubung antara *strategic apex* dan *operating core* yang memiliki kewenangan bersifat formal; (d) *Technostructure* adalah bagian dari organisasi yang berperan sebagai analis beserta stafnya, yang pekerjaannya akan mempengaruhi pekerjaan bagian lain dari organisasi tersebut; dan (e) *Support staff* adalah bagian dari organisasi yang relatif mandiri dibandingkan bagian-bagian yang lain. Unsur *technostructure* yang berisikan tenaga fungsional/profesional/spesialis merupakan unsur penting dalam menentukan kesuksesan organisasi. Kebutuhan tenaga fungsional ditentukan beberapa alasan sebagai berikut: (1) Faktor internal: Rencana Strategik dan rencana operasional, prediksi produk dan penjualan, pembiayaan SDM, pengembangan bisnis, desain organisasi dan desain pekerjaan,

keterbukaan dan keikutsertaan manajer; (2) Faktor Eksternal: Ekonomi nasional dan global, Sosial, Politik dan Hukum, Teknologi, Pasar Tenaga Kerja dan Pesaing; (3) dan Faktor Ketenagakerjaan: Prediksi kebutuhan Sumber Daya Manusia (SDM), Prediksi jumlah dan kualifikasi. Secara konseptual, birokrasi yang lincah (*agile bureaucracy*) dengan ramping struktur dan kaya fungsi menjadi paradigma perubahan dan nilai nilai baru dalam birokrasi. JF sebagai *backbone* dan motor birokrasi dituntut untuk cepat beradaptasi dengan perkembangan zaman yang memasuki era revolusi industri keempat. Pengarusutamaan JF menjadi kunci dalam mendorong kecepatan dan kelincahan birokrasi. Sebagaimana dalam Gambar 1 terlihat dengan jelas model yang dibangun Pusat Kajian Manajemen ASN, Lembaga Administrasi Negara (PKMASN LAN) (2019) untuk mengedepankan dan mengoptimalkan peran dan fungsi JF. Proporsi jabatan pelaksana ke depan tidak lebih dari 10%, JF teknis ditingkatkan menjadi minimal 40% dari total ASN. Penguatan peran dan porsi para “spesialis” melalui Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah salah satu terobosan yang perlu diwujudkan di masa mendatang (Kurniawan et al., 2019).

Gambar 1 Pengarusutamaan JF Dalam Agile Bureaucracy
(Kurniawan et al., 2019)



(Kurniawan et al., 2019)

Konsep Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Secara teoretis, A.W. Widjaja menjelaskan bahwa ASN adalah pegawai atau tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan, sehingga ASN menjadi salah satu modal utama dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Dikatakan lebih lanjut bahwa Pegawai merupakan orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha. Sementara itu Rosdakarya Musanef berpendapat bahwasanya ASN merupakan orang-orang yang bekerja dan memperoleh upah berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah. Dijelaskan juga bahwa definisi pegawai yaitu pekerja atau *worker* merupakan orang-orang yang langsung digerakkan oleh seorang manager untuk melakukan bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga memperoleh hasil karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan yang telah

ditetapkan oleh organisasi (Pradini & Sulistyono, 2023). Secara historis, keberadaan sebagai salah satu unsur Aparatur Sipil Negara, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) memiliki kedudukan sebagai ASN merupakan bentuk respon dari adanya kebutuhan sumber daya manusia (SDM) profesional yang mendesak di lingkungan Instansi Pemerintah. Kebutuhan mendesak tersebut dikarenakan kompetensi profesional pegawai negeri sipil (PNS) masih belum memadai, sehingga hadirnya PPPK yang memiliki keahlian khusus, diharapkan dapat mengatasi berbagai pekerjaan yang kompleks secara cepat dan menyeluruh. Untuk itu, apabila pekerjaan tersebut telah diselesaikan, maka perjanjian kerja PPPK berakhir, sehingga pemerintah tidak menanggung beban anggaran yang berlebihan untuk dialokasikan belanja pegawai aparaturnya. Di samping itu, pengadaan PPPK juga diorientasikan untuk melaksanakan tugas-tugas pekerjaan fungsional, bukan untuk melaksanakan tugas-tugas pekerjaan struktural. Adapun secara teknis, calon PPPK direkrut berdasarkan pada kebutuhan pekerjaan yang lowong atau dikarenakan belum tersedianya PNS untuk mengisi posisi tersebut, untuk itu sifat keberadaan PPPK dapat dipahami hanya untuk sementara dan tidak permanen. Namun demikian, masa kerja PPPK dapat diperpanjang setiap tahunnya atau tidak diperpanjang yang didasarkan pada kebutuhan dan hasil penilaian kinerja. Dalam hal jaminan pensiun, PPPK tidak memperoleh sebagaimana halnya PNS. Ditinjau dari aspek keuangan negara, pembiayaan untuk membayar PPPK yang dialokasikan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta berkaitan dengan status kepegawaian PPPK yaitu bukan PNS. Bilamana PPPK berminat untuk menjadi PNS, maka tetap harus mengikuti proses rekrutmen CPNS dan berkompetisi dengan para pelamar umum lainnya (Pradini & Sulistyono, 2023).

Pengaturan Pengisian Jabatan Fungsional oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Secara empiris, hampir 5 (lima) tahun (2015-2019) dilakukan percepatan di bidang infrastruktur dan deregulasi oleh Pemerintah. Dimulai sejak akhir Tahun 2019, Pemerintah kemudian melakukan pergeseran agenda prioritas pembangunan nasional ke arah pembangunan SDM dengan manajemen talenta (*talent management*) khususnya pada SDM ASN. Dalam kerangka pembangunan SDM tersebut, Kementerian/Lembaga (K/L) dalam hal ini yaitu Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (KemenPPN/Bappenas) menyusun desain manajemen talenta nasional secara terintegrasi dan sinergis bersama Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB), Badan Kepegawaian Nasional (BKN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), Kementerian Perindustrian (Kemenperin), Kementerian Ketenagakerjaan (Kemnaker), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), serta Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Kemenristekdikti). Penyusunan tersebut bertujuan untuk menyiapkan Aparatur Sipil Negara yang kompeten guna mengisi Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), Jabatan Administrator (JA), Jabatan Pengawas (JP), termasuk Jabatan Fungsional (JF) yang merupakan kelompok jabatan dengan tugas dan fungsi pelayanan fungsional berbasis keahlian dan keterampilan tertentu. Adapun pada konteks JF, dapat dipahami bahwasanya JF merupakan *core function* atau *back bone* dalam Instansi Pemerintah, sehingga keberhasilan capaian kinerja organisasi Instansi Pemerintah sangat ditentukan

oleh kinerja JF (Kurniawan et al., 2019) yang dikelola sebagaimana mestinya (Kartika & Krustiyati, 2023).

Dalam pelaksanaan dalam penyelenggaraan tata kelola Aparatur Sipil Negara, pada praktiknya diperlukan suatu sistem Manajemen ASN guna menghasilkan pegawai ASN yang profesional, mempunyai nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme sebagaimana ditentukan dalam UU ASN (Subagja et al., 2024). Pengaturan mengenai Manajemen ASN kemudian diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP Manajemen PNS), serta Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PP Manajemen PPPK). Pada konteks pengaturan yang ada di dalam PP dalam pengaturan Manajemen PPPK ditetapkan bahwa untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, serta tugas pembangunan tertentu, PPPK diwajibkan memiliki profesionalitas, dengan manajemen yang didasarkan pada sistem merit. Sistem merit tersebut menekankan perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dipersyaratkan oleh suatu jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon PPPK dalam proses rekrutmen, pengangkatan, dan penempatan, yang selaras dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. di samping itu, ketentuan dalam PP Manajemen PPPK juga ditentukan bahwa dalam manajemen PPPK mengatur secara menyeluruh mengenai norma, standar, tata cara, dan kriteria. Adapun lingkup pengaturan manajemen PPPK mencakup penetapan kebutuhan, proses pengadaan, penilaian kinerja, pengaturan hak dan kewajiban, pemberian gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, penegakan disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, serta perlindungan. Memahami konteks materi pengaturan dalam PP Manajemen PPPK, maka dalam merekrut PPPK yang akan bekerja di Instansi Pemerintah terdapat persyaratan dan serangkaian proses seleksi dan mekanisme rekrutmen yang didasarkan pada prinsip sistem merit (*merit system*). Hal tersebut tentu bertujuan untuk memperoleh PPPK yang memiliki kompetensi dan kualifikasi dengan keahlian tertentu dalam rangka menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, serta tugas pembangunan tertentu yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah (Qomarani, 2020).

Pada prinsipnya, pengisian pada semua jenis jabatan ASN baik JPT, JA, dan JF hanya dapat diperuntukkan kepada PNS. Namun demikian, terdapat jabatan ASN tersebut dapat ditempati oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) guna meminimalisasikan potensi kecemburuan sosial antara PNS dan PPPK, meskipun terdapat pembatasan proporsional. Berkenaan dengan mengenai jenis jabatan yang dapat diisi oleh PPPK, Undang-Undang ASN mengamankan pengaturan lebih lanjut melalui Peraturan Presiden. Untuk mengatur lebih lanjut ketentuan Pasal 94 ayat (1) UU ASN dan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 74 ayat (3) yang dikaitkan dengan Pasal 106 Peraturan Pemerintah tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, kemudian Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan Yang Dapat Diisi oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Perpres Jabatan PPPK). secara teoretis, Peraturan Presiden tentang Jabatan PPPK merupakan bentuk peraturan delegasi.

Dalam teori perundang-undangan, sebagaimana dikemukakan oleh Moh. Fadli, peraturan delegasi dibentuk berdasarkan perintah yang dinyatakan secara tegas dalam suatu undang-undang yang berkedudukan sebagai peraturan induk (*parent act atau primary legislation*) (Jenar, 2022). Delegasi yang diberikan oleh undang-undang sebagai peraturan induk menjadi dasar keberlakuan atau validitas norma dari peraturan delegasian (*delegated regulations*) tersebut (Jenar & Harvelian, 2021) yang dalam perkembangannya dapat diwujudkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri/Lembaga/Badan, maupun Peraturan Daerah (Zainal Arifin Mochtar, 2022) peraturan tersebut dibentuk berdasarkan delegasi dari peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi, atau dibentuk sesuai kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah mengalami beberapa perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU PPP).

Secara substantif, materi pengaturan di dalam Perpres Jabatan PPPK meliputi norma, standar, prosedur, dan kriteria jabatan-jabatan yang dapat diisi oleh PPPK di Instansi Pemerintah. Merujuk pada Pasal 2 ayat (1) huruf a Perpres Jabatan PPPK, disebutkan bahwa kriteria jabatan yang dapat diisi oleh PPPK yaitu salah satunya adalah JF. Dalam hal pengisian JF oleh PPPK, ditentukan dalam Pasal 8 Perpres Jabatan PPPK bahwa jenis-jenis Jabatan Fungsional (JF) yang dapat diisi oleh PPPK tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden tentang Jabatan PPPK. Pengisian JF tersebut dapat dilakukan pada setiap jenjang jabatan sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan. Sebagaimana tercantum dalam Lampiran Perpres Jabatan PPPK, terdapat 147 JF yang dapat diisi oleh PPPK, meliputi berbagai jabatan seperti administrator, analis, apoteker, dokter, konselor, pelatih olahraga, instruktur, pranata komputer, dan widyaiswara. Namun demikian, apabila terdapat kebutuhan untuk mempercepat peningkatan kapasitas organisasi atau pencapaian tujuan strategi nasional, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dapat melakukan perubahan jenis Jabatan Fungsional (JF) berdasarkan kriteria yang diatur dalam Perpres Jabatan PPPK, dengan pelaksanaan yang dikoordinasikan bersama kementerian atau lembaga terkait (Subagja et al., 2024).

Implikasi dari Sinkronisasi Hukum Pengisian Jabatan Fungsional Penggerak Swadaya Masyarakat oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Berdasarkan UU ASN dan peraturan pelaksanaannya, disebutkan bahwa JF adalah aparatur negara/pemerintahan yang bertugas memberikan pelayanan dan melaksanakan pekerjaan sesuai dengan keahlian atau keterampilan tertentu. Dalam perkembangannya saat ini, mengacu dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 1 Tahun 2023 tentang Jabatan Fungsional (Permenpanrb JF) disebutkan bahwa jumlah JF sebanyak 293 jenis (Jenar, 2024). Dengan jumlah JF tersebut, maka pada dasarnya tersedia banyak pilihan bagi ASN dapat memilih Jabatan Fungsional (JF) sesuai dengan minat dan kompetensi yang dimiliki, dengan tujuan mendukung pencapaian visi dan misi organisasi atau unit kerja. Secara normatif, penetapan JF dilakukan berdasarkan kriteria, yaitu: memiliki metodologi, teknik analisis, serta prosedur kerja yang didasarkan pada disiplin ilmu atau pelatihan teknis tertentu yang bersertifikasi; memiliki etika profesi

yang ditetapkan oleh organisasi profesi; dapat disusun dalam jenjang jabatan; pelaksanaan tugas bersifat mandiri; dan jabatan fungsional tersebut diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi. Pelaksanaan tugas yang bersifat mandiri bagi seorang Jabatan Fungsional (JF) menuntut adanya penilaian terhadap output kegiatan JF berupa angka kredit, yang menjadi salah satu syarat untuk kenaikan jenjang jabatan maupun pangkat/golongan (Tunsiah, 2023).

Secara historis, kebijakan mengenai JF telah banyak dikeluarkan, dimulai dari Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil, Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil, dan Permenpanrb yang mengatur kebijakan masing-masing JF. Pada praktiknya, pengaturan setiap JF diatur masing-masing dengan permenpanrb. Hal tersebut hal ini dilakukan karena setiap Jabatan Fungsional (JF) memiliki butir kegiatan yang berbeda-beda, sehingga setiap pengaturan JF diatur dengan dengan masing-masing permenpanrb. Merujuk dalam Permenpanrb JF, sebanyak 293 Permenpanrb yang mengatur masing-masing jenis JF dicabut dan/atau wajib disesuaikan dengan seluruh ketentuan dalam Permenpanrb JF jangka waktu maksimum 5 (lima) tahun terhitung sejak diundangkannya Permenpanrb mengenai JF (Tunsiah, 2023). Berkenaan dengan pengaturan JF masing-masing, dalam perkembangannya kemudian diterbitkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2024 tentang Jabatan Fungsional Penggerak Swadaya Masyarakat (Permenpan RB JF PSM) sebagai salah satu peraturan yang diterbitkan berdasarkan ketentuan Pasal 9 Permenpanrb JF untuk mengatur mengenai JF PSM. Adapun Permenpanrb JF PSM diterbitkan untuk menggantikan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 28 Tahun 2018 tentang Jabatan Fungsional Penggerak Swadaya Masyarakat yang kini sudah tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Permenpanrb JF PSM disebutkan bahwa tugas JF PSM yaitu untuk melaksanakan tugas pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan sesuai dengan lingkup kegiatan mencakup: (1) penguatan komitmen masyarakat; (2) pengembangan kapasitas masyarakat; dan (3) penguatan kemandirian masyarakat dalam aspek ekonomi, sosial, budaya, sumber daya manusia, sarana-prasarana, kelembagaan, serta pengelolaan lingkungan. Mengacu pada data BKN, disebutkan bahwa per Januari 2024 jumlah JF PSM seluruh Indonesia yaitu sebanyak 3.089 orang yang tersebar di kementerian/lembaga (K/L) dan Pemerintah Daerah (provinsi, kabupaten, atau kota) sebagaimana tercantum pada Gambar 2 di bawah ini (Satria et al., 2025).

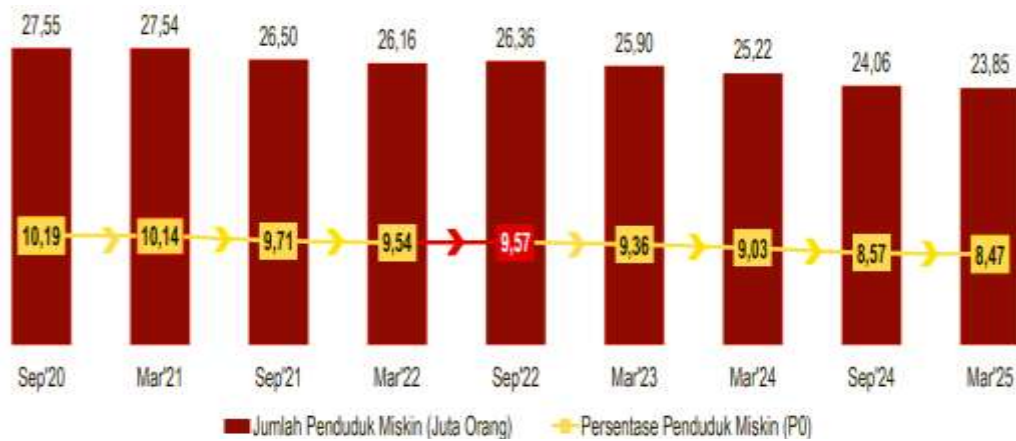
Gambar 2. Sebaran JF PSM
(Satria et al., 2025)



(Satria et al., 2025)

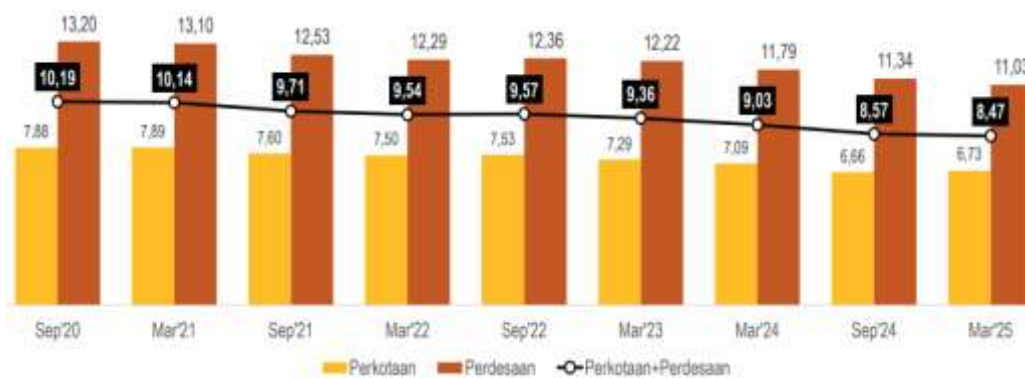
Seiring dengan tugas JF PSM sebagai JF di Instansi Pemerintah yang bertugas untuk melaksanakan pemberdayaan masyarakat secara umum (*in general sense*), maka pada prinsipnya mempunyai relevansi dengan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat secara khusus (*in specialist sense*) pada konteks desa sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 112 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) yang menyebutkan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melaksanakan pemberdayaan masyarakat desa. Di samping itu juga, ketentuan mengenai pemberdayaan masyarakat di wilayah perdesaan merupakan salah satu *point* penting yang tercantum dalam agenda prioritas nasional jangka panjang sebagaimana tercantum dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2025–2045. Secara normatif, ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 112 ayat (3) Undang-Undang Desa, merupakan perintah kepada Instansi Pemerintah untuk mengatasi persoalan kemiskinan di desa. Secara empiris, kemiskinan di wilayah desa tetap menjadi permasalahan yang berulang di setiap periode pemerintahan di Indonesia (Murdiyana & Mulyana, 2017). hal ini juga relevan dengan pandangan Ahmad Erani Yustika, yang menyatakan bahwa penduduk desa merupakan kelompok masyarakat dengan mayoritas berstatus miskin (Yustika, 2020). di sisi lain, Ivanovich Agusta menyatakan bahwa persentase penduduk miskin di wilayah perdesaan secara faktual selalu lebih tinggi dibandingkan wilayah perkotaan sejak diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan (Inpres IDT), yang kemudian diikuti oleh dominasi program-program pengentasan kemiskinan hingga saat ini (Agusta, 2014). Pendapat tersebut sejalan dengan data statistik yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada Maret 2025. Meskipun terdapat penurunan jumlah dan persentase penduduk miskin, permasalahan ini tetap menjadi tantangan yang harus diatasi oleh pemerintah. Mengacu berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) per Maret 2025, jumlah dan persentase penduduk miskin tercatat sebesar 8,47% atau sekitar 23,85 juta orang, dengan kemiskinan masih mayoritas berada di wilayah perdesaan. Di perkotaan, persentase penduduk miskin berada pada angka 6,73% atau sekitar 11,27 juta jiwa, sedangkan di perdesaan mencapai 11,03% atau sekitar 12,58 juta jiwa (Pusat Statistik, 2025).

Gambar 3 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, September 2020-Maret 2025
(Sumber: Pusat Statistik, 2025)



(Sumber: Pusat Statistik, 2025)

Gambar 4 Persentase Penduduk Miskin Menurut Wilayah, Sept 2020-Maret 2025
(Sumber: Pusat Statistik, 2025)



(Sumber: Pusat Statistik, 2025)

Adanya disparitas kemiskinan antara wilayah perkotaan dan pedesaan tentu memengaruhi kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat di pedesaan (Putra, 2023). Berdasarkan penelitian Hidayat, tingkat kesejahteraan masyarakat perkotaan masih lebih tinggi dibandingkan masyarakat di pedesaan, yang menunjukkan adanya kecenderungan urban bias dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Menurut Lipton, urban bias terjadi akibat pengalokasian sumber daya yang tidak merata, di mana pembangunan lebih banyak difokuskan pada wilayah perkotaan dibandingkan pedesaan, sehingga mencerminkan kecenderungan alokasi sumber daya yang berpihak pada perkotaan (Pandiangan et al., 2021). Secara kuantitatif, kualitas hidup, kesejahteraan, dan tingkat kemiskinan di desa saat ini tercermin dari status kemajuan serta kemandirian desa yang diukur melalui Indeks Desa (ID) (Jenar et al., 2024). Merujuk pada Keputusan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 343 Tahun 2025 mengenai Status Kemajuan dan Kemandirian Desa Tahun 2025, status desa ditetapkan sebagaimana disajikan pada Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1. Status Desa Tahun 2025

| No | Klasifikasi | Jumlah (desa) |
|--------------|-------------------------------|---------------|
| 1 | Desa Mandiri | 20.503 |
| 2 | Desa Maju | 23.579 |
| 3 | Desa Berkembang | 21.813 |
| 4 | Desa Tertinggal | 4.672 |
| 5 | Desa Sangat Tertinggal | 4.694 |
| 6 | Desa tidak memenuhi kriteria* | 4 |
| TOTAL | | 75.265 |

* catatan:

Desa tidak memenuhi kriteria karena tidak melakukan pengukuran indeks desa dengan keterangan:

- Desa Batu Jaya, Kecamatan Kaway XVI, Kabupaten Aceh Barat, Provinsi Aceh, Penduduk tidak ada/eksodus akibat konflik Gerakan Aceh Merdeka (GAM);
- Desa Pulo Bunta, Kecamatan Peukan Bada, Kabupaten Aceh Besar, Provinsi Aceh, Semua warga dan pemerintahan desa tidak berdomisili di desanya;
- Desa Perkebunan Alur Jambu, Kecamatan Bandar Pusaka, Kabupaten Aceh Tamiang, Provinsi Aceh, Dana Desa sejak tahun 2020 tidak lagi dicairkan (lokasi desanya di dalam Hak Guna Usaha (HGU)); dan
- Desa Wonorejo, Kecamatan Juai, Kabupaten Balangan, Provinsi Kalimantan Selatan Desa Tidak Memiliki Wilayah karena dibeli tambang, Pemerintahan Sudah tidak ada dan Masyarakat tinggal kurang dari 20 Kepala Keluarga (KK).

Sumber: Lampiran Keputusan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 343 Tahun 2025 tentang Status Kemajuan dan Kemandirian Desa Tahun 2025.

Mengacu dalam ketentuan Pasal 112 ayat (4) UU Desa disebutkan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan cara pendampingan. Memperhatikan jumlah JF PSM sebanyak 3.089 orang yang tersebar di K/L dan Pemerintah Daerah (provinsi/kabupaten/kota) tentu tidak sebanding jumlah desa yang berjumlah sebanyak 75.265 desa. Untuk mengatasi kebutuhan jumlah JF PSM dalam melaksanakan pemberdayaan masyarakat desa melalui pendampingan, tentu masih menjadi persoalan kebutuhan SDM ke depan. Kebutuhan SDM pendampingan tersebut tentu dapat diatasi bilamana JF PSM dapat diisi oleh tenaga PPPK guna mengoptimasi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat desa melalui pendampingan masyarakat desa. Selain itu, dapat juga ditransformasikan tenaga pendamping desa yang selama ini exist di lokal desa direkrut menjadi PPPK di bawah pengelolaan Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal.

Namun demikian, gagasan pemikiran di atas dihadapkan dengan persoalan pengaturan yang ada dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Permenpanrb JF PSM, yang menyebutkan bahwa "*Pejabat Fungsional PSM adalah PNS yang mempunyai kegiatan dan ruang lingkup untuk melaksanakan pemberdayaan masyarakat*". Ditegaskan juga di merujuk pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a dikaitkan dengan Pasal 11 ayat (1) huruf a Permenpanrb JF PSM bahwa persyaratan untuk diangkat menjadi Pejabat PSM berstatus PNS. Mengacu pengertian Pejabat Fungsional PSM dan status ASN tersebut, tentu secara normatif terdapat batasan pengertian secara limitatif bahwasanya Pejabat Fungsional PSM hanya dapat diisi oleh PNS. Secara normatif, ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 jo Pasal 10 ayat (1) huruf a jo Pasal 11 ayat (1) huruf a Permenpanrb JF PSM tersebut tidak sinkron dengan ketentuan dalam Pasal 8 jo Lampiran Perpres Pengisian JF PSM. Sebagaimana

disebutkan dalam ketentuan Pasal 8 jo Lampiran Perpres Pengisian JF PSM bahwa JF PSM merupakan salah satu dari 147 Jabatan Fungsional (JF) yang dapat diisi oleh PPPK. Berdasarkan prinsip sinkronisasi vertikal serta asas *lex superior derogat legi inferiori*, implikasi dari ketentuan Pasal 1 angka 6 juncto Pasal 10 ayat (1) huruf a jo Pasal 11 ayat (1) huruf a Permenpanrb JF PSM dikesampingkan atau ditiadakan keberlakuannya dan mesti disinkronkan dengan ketentuan Pasal 8 jo Lampiran Perpres Jabatan PPPK. Dengan demikian, peluang untuk mengatasi kebutuhan SDM JF PSM dalam melaksanakan tugas pemberdayaan masyarakat melalui pendampingan masyarakat desa akan dapat diatasi dengan merekrut dan mengisi JF PSM oleh tenaga PPPK.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a Perpres Jabatan PPPK mengatur mengenai kriteria jabatan yang dapat diisi oleh PPPK yaitu salah satunya adalah JF. Kemudian di dalam Pasal 8 Perpres Jabatan PPPK ditentukan jenis-jenis Jabatan Fungsional (JF) yang dapat diisi oleh PPPK, sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden Jabatan PPPK yaitu sebanyak 147 JF, dimana salah satu Jenis Jabatan Fungsional (JF) yang dapat diisi oleh PPPK adalah Jabatan Fungsional Penggerak Swadaya Masyarakat (JF PSM). Berkenaan dengan implikasi dari sinkronisasi hukum pengisian JF PSM oleh PPPK, maka berdasarkan sinkronisasi vertikal serta asas *lex superior derogat legi inferiori*, ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 jo Pasal 10 ayat (1) huruf a jo Pasal 11 ayat (1) huruf a Permenpanrb JF PSM dikesampingkan atau ditiadakan keberlakuannya dan mesti disinkronkan dengan ketentuan Pasal 8 jo Lampiran Perpres Jabatan PPPK.

DAFTAR PUSTAKA

- Agusta, I. (2014). *Diskursus, Kekuasaan, dan Praktik Kemiskinan di Pedesaan*. Departemen SKPM, FEM IPB bekerjasama dengan Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Anggono, B. D. (2016). The Politics of Law on The Formation of Responsive, Participative, and Populist Legislation. *International Journal of Business, Economics and Law*, 9(4), 4–9. https://ijbel.com/wp-content/uploads/2016/05/K9_22.pdf
- Diantha, I. M. P. (2006). *Metode Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Prenada Media Group.
- Fadli, M. (2011). *Peraturan Delegasi Di Indonesia*. UB Press.
- Hanafie, N. E. (2020). Evaluasi Optimalisasi Peran dan Fungsi Penggerak Swadaya Masyarakat. *Administrasi Pendidikan*, 17(April), 35–44. <https://doi.org/10.17509/jap.v27i1.24395>
- Hardiyanto, Y., Sukmariningsih, R. M., & Mashari. (2025). *Jabatan Fungsional Kepolisian Negara Republik Indonesia (Pengaturan dan Tantangan Menuju Good Governance)* (W. Yuliani (ed.)). Literasi Langsung Terbit Anggota.

- Ibrahim, A. H. H., & Supriatna, T. (2020). Epistemologi Pemerintahan Paradigma Manajemen, Birokrasi, dan Kebijakan Publik. In H. Oesman (Ed.), *Gramasurya* (1st ed.). Gramasurya.
- Jenar, S. (2022). Definition of the “Minister” in Government Regulation 11/2021 Concerning Village-Owned Enterprises. *Constitutionale*, 3(2), 147–160. <https://doi.org/10.25041/constitutionale.v3i2.2761>
- Jenar, S. (2024). Politik Hukum Birokrasi: Peran Aparat Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan. In M. R. Kurnia (Ed.), *Politik Hukum di Indonesia* (pp. 189–211). Sada Kurnia Pustaka.
- Jenar, S., & Harvelian, A. (2021). Landasan Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Di Tinjau dari Teori Daya Laku Hukum (Geltung). *Iblam Law Review*, 1(2), 1–29. <https://doi.org/10.52249/ilr.v1i2.21>
- Jenar, S., Nurlaela, L., Sabil, M. A., Gamawati, A., & Ma’ani, H. (2024). Pengaturan Dana Desa Berdasarkan UU HKPD. *IBLAM Law Review*, 4(2), 88–108. <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i2.379>
- Kartika, R., & Krustiyati, A. (2023). *Kepegawaian Dalam Pemerintah di Indonesia* (S. Murni (ed.)). Damera Press.
- Kurniawan, A., Simandjorang, B. M. V., Suropto, Wijayanti, S. W., & Mudrawan, I. (2019). *Pemetaan Kebutuhan Jabatan Fungsional Dalam Rangka Percepatan Pembangunan* (A. E. Retnoastuti (ed.); Vol. 4, Issue 1). Pusat Kajian Manajemen ASN (PKMASN), Kedeputan Bidang Kajian dan Inovasi Manajemen ASN (DKIMASN), Lembaga Administrasi Negara (LAN) Republik Indonesia.
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum*. Kencana Media.
- Mubarok, A. L., Herwina, W., & Laksono, B. A. (2024). Upaya Penggerak Swadaya Masyarakat Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Di Kegiatan Bulan Bhakti Gotong Royong Masyarakat. *Cendekia: Jurnal Pendidikan Dan Pemberdayaan Masyarakat*, 2(3), 162–168.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press.
- Mukti Fajar, Y. A. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar.
- Murdiyana, M., & Mulyana, M. (2017). Analisis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Di Indonesia. *Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja*, 10(1), 73–96. <https://doi.org/10.33701/jppdp.v10i1.384>
- Pandiangan, A. G., Priyarsono, D. S., & Probokawuryan, M. (2021). Pengaruh Dana Desa terhadap Kesenjangan Indeks Pembangunan Manusia Wilayah Desa Kota di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan Pembangunan*, 10(2), 134–153. <https://doi.org/10.29244/jekp.10.2.2021.134-153>
- Permatasari, A. (2020). Birokrasi Pemerintahan Sebuah Pengantar. In *Buku Litera*. Buku Litera.
- Pradini, J., & Sulistyono, T. (2023). Analisis Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Pasca Penetapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara. In *Hukum dan Lingkungan* (pp. 854–885). Universitas Negeri Semarang. <https://bookchapter.unnes.ac.id/index.php/hk/article/view/540>
- Prianto, W. (2024). Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mekanisme

- Prafaktum Berbasis Nilai Keadilan [Universitas Islam Negeri Semarang]. In *Universitas Islam Sultan Agung Semarang*. https://repository.unissula.ac.id/40265/1/ProgramDoktorIlmuHukum_10302100011_fullpdf.pdf
- Pusat Statistik, B. (2025). Profil Kemiskinan di Indonesia, Maret 2025. In *Berita Resmi Statistik* (Issue 56). BPS RI. <https://www.bps.go.id/>
- Putra, F. (2023). Village Governance and Public Participation in Indonesia Fadillah. *Journal of Interdisciplinary Socio-Economic and Community Study*, 3(2), 1–14. <https://doi.org/10.21776/jiscos.03.2.02>
- Qomarani, L. N. (2020). Anomali Kehadiran Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Dalam Cakrawala Kepegawaian di Indonesia. *CEPALO*, 4(2), 95–110. <https://doi.org/10.25041/cepalo.v4no2.1979>
- Rays, M. I., & Mina, R. (2022). Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja: Tata Cara Pengangkatan dan Kedudukannya. *Yustisiabel*, 6(2), 153–168. <https://doi.org/10.32529/yustisiabel.v6i2.1922>
- Satria, S. F., Ramadhan, W., Simatupang, E. M., Fatmah, S. A., Mu'min, A., Anidia, H., Rachma, C. R. A., Henriques, Y. E., Pambudi, D., & Raharjo, S. (2025). Digitalisasi Konten Pembelajaran Dalam Menghadapi Bertambahnya Jumlah Jabatan Fungsional Penggerak Swadaya Masyarakat: Studi Kasus Pada Organisasi Pengkat Daerah Istimewa Yogyakarta. *Policy Brief Desa, Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi*, 3(1), 37–44. <https://ejournal.kemendes.go.id/index.php/policybrief/article/view/29>
- Soekanto, S. (2015). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press.
- Soemantri, S. (2018). *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran Dan Pandangan*. PT. Remaja Rosdakarya.
- Subagja, A., Rifai, A., & Fuad, F. (2024). Analisis Penerapan Pengisian Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) Tertentu Dari Kalangan Non Pegawai Negeri Sipil (PNS). *Bedah Hukum*, 8(2), 145–166. <https://doi.org/10.36596/jbh.v8i2.1111>
- Suteki, G. T. (2018). *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*. Rajawali Pers.
- Syahlan. (2019). Rekonstruksi Penataan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Wacana Hukum*, 25(1), 94–117. <https://doi.org/10.33061/wh.v25i2.3045>
- Tunsiah, S. (2023). Analisis Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 1 Tahun 2023 Terhadap Pengembangan Karir Pejabat Fungsional pada Instansi Pemerintah. *Kewidyaiswaraan*, 8(1), 38–44. <https://doi.org/10.56971/jwi.v8i1.271>
- Yustika, A. E. (2020). *Ekonomi Politik: Pijakan Teoritis dan Kajian Empiris*. Intrans Publishing.
- Zainal Arifin Mochtar. (2022). A Notion of Regulatory Reform. *Fiat Justisia*, 16(1), 70. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v16no1.2431>