

## Implementasi dan Implikasi Kebijakan Moratorium CPNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Mojokerto

Hanafi Zuhri<sup>1\*</sup>, Dyah Sawitri<sup>2</sup>, Umi Muawanah<sup>2</sup>

<sup>1,2,3</sup> Universitas Gajayana Malang, Indonesia

Alamat: Jl. Mertojoyo Blok L, Merjosari Kota Malang

Korespondensi penulis : [zuhri\\_hanafi92@gmail.com](mailto:zuhri_hanafi92@gmail.com)

**Abstract.** *This study aims to analyze the implementation of the civil servant recruitment moratorium policy (CPNS moratorium) in the Mojokerto Regency Government. The policy was implemented as a budget efficiency strategy and bureaucratic restructuring effort to reduce employee expenditure, which previously accounted for more than 65% of the regional budget. The research employed a qualitative approach with a descriptive method. Data were collected through in-depth interviews, observation, and documentation, then analyzed using Miles and Huberman's interactive model. The findings indicate that policy communication was effectively conducted through various official media, human resources were optimized through staff redistribution and training, policy implementers showed high commitment, and bureaucratic structures were reorganized to support policy implementation. The CPNS moratorium policy successfully reduced employee expenditure and improved budget efficiency, although challenges remain regarding the shortage of functional personnel in the education and health sectors. The implication of this study highlights the importance of continuous evaluation of regional staffing policies to remain aligned with public service needs. This study also recommends strengthening workforce planning based on workload analysis as the foundation for sustainable human resource policies.*

**Keywords:** *policy, implementation, CPNS, moratorium, bureaucracy.*

**Abstrak.** Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan moratorium penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Kebijakan ini diterapkan sebagai langkah efisiensi anggaran dan penataan birokrasi untuk mengurangi proporsi belanja pegawai yang sebelumnya mencapai lebih dari 65% dari total APBD. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi, kemudian dianalisis menggunakan model interaktif Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi kebijakan dilaksanakan dengan baik melalui berbagai media resmi, ketersediaan sumber daya manusia dioptimalkan melalui redistribusi pegawai dan pelatihan, disposisi pelaksana menunjukkan komitmen tinggi, serta struktur birokrasi telah ditata ulang untuk mendukung pelaksanaan kebijakan. Kebijakan moratorium CPNS berhasil menekan belanja pegawai dan meningkatkan efisiensi anggaran, meskipun terdapat tantangan berupa kekurangan tenaga fungsional di sektor pendidikan dan kesehatan. Implikasi penelitian ini menunjukkan pentingnya evaluasi berkelanjutan terhadap kebijakan kepegawaian daerah agar tetap selaras dengan kebutuhan pelayanan publik. Penelitian ini juga merekomendasikan penguatan perencanaan kebutuhan pegawai berbasis analisis beban kerja sebagai dasar kebijakan kepegawaian yang berkelanjutan.

**Kata kunci:** implementasi, kebijakan, moratorium, CPNS, birokrasi.

### 1. LATAR BELAKANG

Reformasi birokrasi di Indonesia yang dimulai sejak era pasca-krisis multidimensi tahun 1998 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan, termasuk dalam pengelolaan aparatur sipil negara. Salah satu aspek penting dari reformasi birokrasi adalah upaya rasionalisasi jumlah pegawai negeri sipil (PNS) untuk menciptakan pemerintahan yang efisien, efektif, dan produktif. Pemerintah Indonesia kemudian menetapkan kebijakan moratorium penerimaan calon pegawai negeri sipil (CPNS) sebagai bagian dari langkah

pengendalian jumlah PNS yang dianggap sudah melebihi kebutuhan riil organisasi pemerintahan, sekaligus untuk mengurangi beban anggaran belanja pegawai yang semakin membengkak dari tahun ke tahun (Zuhri, 2018:3).

Kebijakan moratorium CPNS diatur melalui peraturan bersama tiga menteri, yakni Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB), Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan pada tahun 2011. Kebijakan ini bertujuan untuk menghentikan sementara rekrutmen CPNS di seluruh instansi pemerintah pusat maupun daerah, kecuali untuk formasi yang bersifat khusus dan mendesak seperti tenaga kesehatan dan pendidikan. Tujuan utama dari kebijakan ini adalah untuk mengatasi pertumbuhan PNS yang tidak seimbang dengan kebutuhan organisasi, melakukan penataan ulang organisasi, serta menghemat anggaran belanja pegawai yang telah mencapai lebih dari separuh total belanja daerah di banyak wilayah Indonesia (Zuhri, 2018).

Pemerintah Kabupaten Mojokerto menjadi salah satu daerah yang proaktif dalam menerapkan kebijakan moratorium CPNS. Bahkan, kebijakan ini sudah diberlakukan lebih awal dibandingkan instruksi pemerintah pusat, yaitu sejak tahun 2010 pada masa pemerintahan Bupati Mustofa Kamal Pasa. Kebijakan ini diambil sebagai respon atas tingginya proporsi anggaran belanja pegawai yang mencapai lebih dari 65% dari total anggaran daerah, sehingga membatasi ruang fiskal untuk pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik lainnya (Zuhri, 2018:5). Pemerintah Kabupaten Mojokerto berupaya melakukan efisiensi anggaran dengan menghentikan sementara penerimaan CPNS dan lebih fokus pada optimalisasi sumber daya manusia yang telah ada.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah mengkaji implementasi kebijakan moratorium CPNS di berbagai daerah dengan hasil yang beragam. Gary Rawung (2013) meneliti implementasi kebijakan moratorium di Kabupaten Minahasa dan menemukan bahwa meskipun kebijakan ini dapat menahan laju pertumbuhan jumlah pegawai, namun di sisi lain menyebabkan kekurangan tenaga fungsional di sektor pendidikan dan kesehatan. Marita Ahdiyana (2011) menyatakan bahwa moratorium CPNS merupakan langkah yang tepat dalam kerangka reformasi birokrasi, tetapi juga memperingatkan tentang potensi munculnya masalah baru, seperti ketimpangan beban kerja antarpegawai.

Penelitian lain oleh Febrika Kusuma Pertiwi (2012) menunjukkan bahwa moratorium CPNS di Kementerian Perhubungan berdampak pada peningkatan beban kerja pegawai yang tersisa, sehingga menimbulkan tantangan baru dalam perencanaan kebutuhan pegawai. Ahmad

Harimurti Nugroho (2017) mengungkapkan bahwa moratorium menyebabkan lost generation dalam birokrasi, yaitu kekosongan generasi pegawai baru yang dapat menggantikan pegawai lama yang memasuki masa pensiun. Penelitian-penelitian ini mengindikasikan bahwa meskipun moratorium bermanfaat dalam mengendalikan anggaran, terdapat dampak jangka panjang yang perlu diantisipasi.

Namun, penelitian-penelitian tersebut umumnya dilakukan di wilayah berbeda dan belum secara spesifik mengkaji implementasi kebijakan moratorium CPNS di Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Penelitian ini mengisi kekosongan studi empiris mengenai proses implementasi kebijakan moratorium di Mojokerto yang telah berlangsung lebih dari tujuh tahun, dengan menilai sejauh mana kebijakan ini berhasil mencapai tujuan efisiensi belanja pegawai dan perbaikan manajemen sumber daya manusia di lingkup pemerintahan daerah.

Kebaruan penelitian ini terletak pada fokus analisis implementasi kebijakan moratorium CPNS di tingkat kabupaten menggunakan perspektif teori implementasi kebijakan George Edward III, yang mencakup variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Selain itu, penelitian ini memberikan gambaran empiris mengenai dampak kebijakan terhadap efisiensi organisasi pemerintahan daerah, khususnya dalam konteks kemampuan pemerintah Kabupaten Mojokerto mengelola anggaran dan pelayanan publik di tengah keterbatasan sumber daya manusia yang ada.

Urgensi penelitian ini didasarkan pada kebutuhan evaluasi menyeluruh terhadap kebijakan moratorium CPNS di daerah, mengingat pentingnya pengendalian jumlah PNS tanpa mengorbankan kualitas layanan publik. Evaluasi ini menjadi semakin relevan dalam rangka mendukung upaya reformasi birokrasi yang berkelanjutan, serta memberikan rekomendasi kebijakan berbasis data untuk perbaikan manajemen kepegawaian di masa depan, baik di Kabupaten Mojokerto maupun di daerah lain yang menghadapi tantangan serupa.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menjelaskan implementasi kebijakan moratorium penerimaan CPNS di Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, serta menilai dampaknya terhadap efisiensi anggaran belanja pegawai dan kinerja organisasi pemerintahan daerah. Hasil penelitian diharapkan menjadi referensi bagi pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan strategis di bidang kepegawaian yang lebih adaptif dan berkelanjutan.

## **2. KAJIAN TEORITIS**

Kebijakan publik secara umum didefinisikan sebagai keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam bentuk tindakan ataupun keputusan untuk tidak melakukan suatu tindakan yang berdampak pada masyarakat luas. Dye (dalam Islamy, 2009:19) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah “apa pun yang pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Dalam implementasinya, kebijakan publik bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik dan menciptakan keteraturan dalam masyarakat. William Dunn (2003:132) menambahkan bahwa kebijakan publik merupakan pola pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan untuk tidak bertindak, yang diambil oleh badan pemerintah. Dalam konteks penelitian ini, kebijakan moratorium penerimaan CPNS merupakan bentuk intervensi pemerintah daerah untuk mengatasi masalah kelebihan belanja pegawai dan menata ulang sumber daya aparatur negara.

Implementasi kebijakan publik menjadi tahap penting setelah kebijakan dirumuskan dan ditetapkan. George C. Edward III (dalam Akib, 2010:5) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Komunikasi yang efektif diperlukan untuk memastikan kebijakan dipahami dengan jelas oleh para pelaksana. Sumber daya manusia dan finansial yang mencukupi mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan. Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan mencerminkan komitmen terhadap keberhasilan implementasi. Struktur birokrasi yang jelas dan prosedur yang sederhana dapat meminimalkan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan. Kerangka pemikiran ini menjadi landasan bagi analisis implementasi kebijakan moratorium CPNS di Pemerintah Kabupaten Mojokerto.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah sumber daya manusia yang diangkat dan ditempatkan untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, PNS didefinisikan sebagai warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat secara tetap oleh pejabat yang berwenang untuk menduduki jabatan pemerintahan. Manajemen PNS bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang efisien, efektif, dan profesional dalam rangka menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang berkualitas. Moratorium CPNS sebagai kebijakan pengendalian jumlah PNS ditetapkan untuk menyeimbangkan kebutuhan pegawai dengan kemampuan anggaran pemerintah.

Kebijakan moratorium penerimaan CPNS di Indonesia mulai diberlakukan sejak tahun 2011, berdasarkan peraturan bersama Menteri PAN-RB, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan. Tujuan kebijakan ini adalah mengatasi pertumbuhan PNS yang tidak efektif dan efisien, melakukan penataan organisasi, serta menghemat anggaran belanja pegawai yang terus meningkat (Zuhri, 2018:3). Pemerintah Kabupaten Mojokerto menerapkan kebijakan ini sejak tahun 2010, bahkan sebelum diterapkannya kebijakan secara nasional, sebagai upaya mengurangi proporsi belanja pegawai yang mencapai lebih dari 65% dari total APBD daerah (Zuhri, 2018:4).

Penelitian sebelumnya menunjukkan berbagai tantangan dan dampak dari kebijakan moratorium CPNS. Gary Rawung (2013) meneliti implementasi kebijakan moratorium CPNS di Kabupaten Minahasa dan menemukan bahwa pelaksanaan kebijakan ini menimbulkan masalah kekurangan tenaga fungsional di sektor pendidikan dan kesehatan. Marita Ahdiyana (2011) menyatakan bahwa moratorium CPNS harus disertai dengan reformasi sistem kepegawaian yang berorientasi pada peningkatan kompetensi pegawai. Febrika Kusuma Pertiwi (2012) menyoroiti dampak moratorium terhadap perencanaan kebutuhan pegawai di Kementerian Perhubungan, terutama terkait beban kerja pegawai yang meningkat. Ahmad Harimurti Nugroho (2017) mengidentifikasi risiko *lost generation* di lingkungan Pemerintah Daerah DIY akibat moratorium, yang mengganggu regenerasi PNS.

Penelitian-penelitian tersebut memberikan pemahaman bahwa kebijakan moratorium CPNS tidak hanya berdampak positif dalam menekan beban anggaran, tetapi juga menimbulkan tantangan dalam manajemen SDM aparatur. Penelitian ini berangkat dari celah penelitian sebelumnya yang belum secara spesifik membahas implementasi kebijakan moratorium CPNS di Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Fokus penelitian ini adalah mengkaji bagaimana Pemerintah Kabupaten Mojokerto melaksanakan kebijakan moratorium CPNS, dengan menelaah faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagaimana dijelaskan oleh teori implementasi kebijakan George Edward III.

Kerangka berpikir penelitian ini menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan moratorium CPNS di Pemerintah Kabupaten Mojokerto dipengaruhi oleh efektivitas komunikasi kebijakan dari pembuat keputusan kepada pelaksana di tingkat operasional, ketersediaan sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan, sikap dan komitmen pelaksana kebijakan, serta struktur organisasi birokrasi yang mendukung implementasi kebijakan secara efektif. Dalam kerangka ini diasumsikan bahwa jika keempat variabel tersebut

berjalan optimal, maka implementasi kebijakan moratorium CPNS dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor kunci yang memengaruhi implementasi kebijakan moratorium CPNS di Pemerintah Kabupaten Mojokerto, menilai sejauh mana kebijakan ini berhasil dalam mencapai efisiensi anggaran belanja pegawai dan penataan organisasi birokrasi, serta memberikan rekomendasi berbasis data untuk penyusunan kebijakan kepegawaian yang lebih efektif di masa mendatang. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dalam pengembangan studi kebijakan publik serta kontribusi praktis bagi pemerintah daerah dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan kepegawaian.

### **3. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian bertujuan untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai proses implementasi kebijakan moratorium penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Metode deskriptif digunakan untuk menggambarkan fenomena yang terjadi secara sistematis, faktual, dan akurat, terkait implementasi kebijakan publik yang menjadi fokus utama penelitian ini (Moleong, 2011:6).

Populasi dalam penelitian ini mencakup seluruh pemangku kepentingan yang terlibat dalam implementasi kebijakan moratorium CPNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Informan penelitian dipilih secara purposive sampling, dengan kriteria sebagai berikut: (1) pejabat struktural di Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah (BKPPD), (2) pejabat di Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang merasakan dampak kebijakan, dan (3) pegawai yang menjadi pelaksana teknis kebijakan di tingkat operasional. Jumlah informan disesuaikan dengan kebutuhan data sampai mencapai titik kejenuhan informasi (data saturation).

Teknik pengumpulan data utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam (in-depth interview), observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur, bertujuan untuk menggali informasi terkait proses komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi yang mendukung atau menghambat implementasi kebijakan. Observasi dilakukan untuk memahami kondisi faktual di lapangan, sementara dokumentasi digunakan untuk menelaah data-data administratif, laporan kebijakan, dan dokumen lain yang relevan. Instrumen pengumpulan data

berupa pedoman wawancara dan lembar observasi yang disusun berdasarkan indikator variabel penelitian.

Alat analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992:16), yang terdiri dari tiga tahapan utama, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Reduksi data dilakukan dengan memilah dan merangkum data yang relevan, penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi deskriptif dan matriks tematik, sedangkan penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif dengan memerhatikan validitas data. Keabsahan data diuji melalui teknik triangulasi sumber, triangulasi metode, dan triangulasi waktu untuk memastikan kredibilitas temuan.

Model penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merujuk pada teori implementasi kebijakan George C. Edward III. Model ini menitikberatkan pada empat variabel utama yang menjadi faktor keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi ( $X_1$ ), sumber daya ( $X_2$ ), disposisi atau sikap pelaksana ( $X_3$ ), dan struktur birokrasi ( $X_4$ ). Keempat variabel tersebut dianalisis untuk melihat pengaruhnya terhadap keberhasilan implementasi kebijakan moratorium CPNS ( $Y$ ). Dalam penelitian ini, variabel dependen adalah implementasi kebijakan moratorium CPNS ( $Y$ ), sedangkan variabel independennya meliputi komunikasi ( $X_1$ ), sumber daya ( $X_2$ ), disposisi ( $X_3$ ), dan struktur birokrasi ( $X_4$ ).

Uji validitas dan reliabilitas instrumen dilakukan sebelum pengumpulan data lapangan. Hasil pengujian menunjukkan bahwa instrumen yang digunakan telah memenuhi kriteria validitas isi (content validity) berdasarkan hasil validasi oleh ahli kebijakan publik, serta reliabilitasnya telah terbukti konsisten melalui hasil uji coba yang menunjukkan stabilitas data. Dengan demikian, instrumen layak digunakan dalam pengumpulan data penelitian.

#### **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **Hasil**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan moratorium penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Pemerintah Kabupaten Mojokerto berjalan secara efektif sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan ini mampu mengendalikan pertumbuhan jumlah PNS dan secara signifikan mengurangi beban anggaran belanja pegawai di Kabupaten Mojokerto. Sejak diterapkannya kebijakan moratorium pada tahun 2010, tidak ada lagi rekrutmen CPNS hingga periode penelitian berlangsung. Kebijakan tersebut diprakarsai oleh Bupati Mojokerto saat itu, Mustofa Kamal Pasa, sebagai upaya

mengefisienkan penggunaan anggaran daerah dan meningkatkan kualitas belanja publik yang berfokus pada pembangunan infrastruktur dan pelayanan masyarakat (Zuhri, 2018:4).

Dari sisi komunikasi kebijakan, proses penyampaian kebijakan moratorium kepada seluruh jajaran pemerintah daerah berjalan cukup baik. Informasi terkait moratorium telah disosialisasikan kepada seluruh perangkat daerah, meskipun dalam beberapa kasus awal pelaksanaan masih ditemukan ketidakpahaman di level operasional. Namun, secara umum, komunikasi kebijakan dilakukan secara konsisten dan akurat melalui berbagai forum resmi pemerintah daerah, baik dalam bentuk rapat koordinasi, surat edaran, maupun melalui mekanisme pelaporan berkala (Zuhri, 2018:73-76).

Dalam aspek sumber daya, penelitian menemukan bahwa keterbatasan sumber daya manusia menjadi tantangan utama dalam pelaksanaan kebijakan ini. Penambahan beban kerja pada pegawai yang ada tidak diimbangi dengan peningkatan jumlah SDM, terutama di sektor pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan. Kendati demikian, pemerintah daerah melakukan optimalisasi pegawai melalui redistribusi tugas, pengembangan kapasitas pegawai yang ada, dan pemanfaatan teknologi informasi untuk mendukung efisiensi kerja (Zuhri, 2018:76-82).

Terkait disposisi pelaksana kebijakan, penelitian mencatat adanya komitmen tinggi dari pejabat pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaan moratorium CPNS. Para pelaksana kebijakan menunjukkan sikap yang konsisten dalam melaksanakan keputusan bupati, dengan fokus pada efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran. Sikap kooperatif ini terlihat dari upaya mereka dalam mengatasi keterbatasan SDM dengan berbagai inovasi di lingkungan kerja masing-masing (Zuhri, 2018:82-84).

Struktur birokrasi yang mendukung juga menjadi faktor penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan ini. Pemerintah Kabupaten Mojokerto telah melakukan penyederhanaan prosedur birokrasi, penataan organisasi perangkat daerah, serta penguatan fungsi Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Daerah (BKPPD) sebagai koordinator utama dalam implementasi kebijakan moratorium CPNS (Zuhri, 2018:84-85).

Penelitian ini juga menunjukkan bahwa tujuan kebijakan moratorium CPNS di Kabupaten Mojokerto secara umum telah tercapai. Pertama, kebijakan ini berhasil menahan laju pertumbuhan jumlah PNS yang dinilai tidak lagi efektif dan efisien. Data menunjukkan bahwa tidak ada penambahan signifikan jumlah PNS sejak diterapkannya moratorium pada tahun 2010 (Zuhri, 2018:87). Kedua, penataan organisasi perangkat daerah menjadi lebih



proporsional dengan adanya pengurangan formasi yang tidak relevan dengan kebutuhan organisasi. Ketiga, terjadi penghematan signifikan dalam anggaran belanja pegawai, yang selanjutnya dialokasikan untuk pembiayaan sektor pembangunan lainnya (Zuhri, 2018:90-91).

Dari sisi efisiensi anggaran, belanja pegawai yang sebelumnya mencapai lebih dari 65% dari total belanja daerah berhasil ditekan, memungkinkan pemerintah daerah untuk meningkatkan proporsi belanja pembangunan. Fokus utama pemerintah Kabupaten Mojokerto dialihkan ke pembangunan infrastruktur fisik dan program kesejahteraan masyarakat, sejalan dengan prioritas pembangunan daerah (Zuhri, 2018:91-92).

Secara keseluruhan, penelitian menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan moratorium CPNS di Pemerintah Kabupaten Mojokerto berjalan efektif, meskipun terdapat tantangan berupa kekurangan tenaga fungsional di beberapa sektor layanan dasar. Penelitian merekomendasikan agar pemerintah daerah terus melakukan evaluasi kebijakan, mempertimbangkan kebutuhan pegawai fungsional yang mendesak, dan memperkuat sistem manajemen kepegawaian berbasis kebutuhan riil serta produktivitas pegawai.

**Tabel 1.** Hasil Analisis Data Implementasi Kebijakan Moratorium CPNS di Pemerintah Kabupaten Mojokerto

No.	Aspek yang Dianalisis	Hasil Temuan
1	Komunikasi Kebijakan ( $X_1$ )	Sosialisasi kebijakan dilakukan melalui surat edaran, rapat koordinasi, dan media internal pemerintah. Komunikasi cukup jelas, meski pada awal pelaksanaan ditemukan beberapa ketidaktahuan di level teknis. Proses komunikasi berjalan konsisten.
2	Sumber Daya ( $X_2$ )	Ketersediaan sumber daya manusia terbatas, terutama tenaga fungsional (guru dan tenaga kesehatan). Pegawai yang ada dialihkan tugasnya dan diberi pelatihan untuk peningkatan kapasitas. Penggunaan teknologi mendukung efisiensi kerja.
3	Disposisi (Sikap Pelaksana) ( $X_3$ )	Pelaksana kebijakan menunjukkan sikap menerima dan mendukung kebijakan moratorium. Ada komitmen tinggi untuk melaksanakan kebijakan dengan fokus pada efisiensi anggaran dan peningkatan kinerja.
4	Struktur Birokrasi ( $X_4$ )	Penataan organisasi dilakukan dengan memperjelas pembagian tugas dan penyederhanaan prosedur birokrasi. Fungsi koordinasi antar unit kerja diperkuat melalui BKPPD. Struktur birokrasi dinilai mendukung implementasi kebijakan.
5	Dampak Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah	Terjadi efisiensi anggaran belanja pegawai, dari sebelumnya lebih dari 65% menjadi lebih rendah, meskipun tidak disebutkan angka spesifik akhir.

		Penghematan anggaran dialihkan untuk pembangunan fisik dan pelayanan publik.
6	Dampak Terhadap Pelayanan Publik	Terjadi peningkatan beban kerja pegawai yang tersisa, terutama di sektor pendidikan dan kesehatan. Namun, pemerintah daerah melakukan redistribusi pegawai dan meningkatkan pengawasan untuk menjaga kualitas pelayanan.

Analisis data penelitian menunjukkan bahwa komunikasi kebijakan memegang peran penting dalam keberhasilan implementasi moratorium CPNS di Kabupaten Mojokerto. Informasi kebijakan disampaikan secara konsisten kepada seluruh perangkat daerah melalui berbagai media formal seperti surat edaran dan rapat koordinasi. Pada awal pelaksanaan ditemukan kendala terkait pemahaman sebagian pegawai, namun secara bertahap dapat diatasi melalui komunikasi yang lebih intensif (Zuhri, 2018:73-76).

Pada aspek sumber daya, Pemerintah Kabupaten Mojokerto menghadapi tantangan utama berupa keterbatasan jumlah PNS yang tersedia. Hal ini terutama terjadi di bidang pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan. Meski demikian, pemerintah mengupayakan optimalisasi pegawai dengan redistribusi tugas, pelatihan pegawai, dan pemanfaatan teknologi informasi untuk mendukung efisiensi kinerja pegawai yang ada (Zuhri, 2018:76-82).

Disposisi pelaksana kebijakan menunjukkan adanya komitmen kuat dari para pejabat dan staf pelaksana kebijakan. Sikap menerima dan mendukung kebijakan moratorium menjadi faktor yang memperlancar proses implementasi, meskipun mereka dihadapkan pada keterbatasan SDM dan peningkatan beban kerja. Komitmen ini dilandasi oleh kesadaran akan pentingnya efisiensi anggaran daerah serta kebutuhan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik (Zuhri, 2018:82-84).

Struktur birokrasi di Kabupaten Mojokerto mengalami penataan yang mendukung pelaksanaan kebijakan moratorium CPNS. Penyederhanaan prosedur birokrasi dan penguatan peran BKPPD sebagai koordinator dalam implementasi kebijakan menjadi kunci kelancaran pelaksanaan di lapangan. Pembagian tugas yang jelas antar unit kerja juga membantu mengurangi potensi tumpang tindih tanggung jawab (Zuhri, 2018:84-85).

Hasil implementasi kebijakan ini memberikan dampak signifikan terhadap efisiensi anggaran. Pengeluaran untuk belanja pegawai berhasil ditekan, yang memungkinkan pemerintah daerah mengalokasikan anggaran yang lebih besar untuk pembangunan infrastruktur fisik dan peningkatan pelayanan masyarakat. Penurunan persentase belanja pegawai dari sebelumnya lebih dari 65% menjadi lebih rendah, meskipun tidak disebutkan secara spesifik persentase akhirnya (Zuhri, 2018:91-92).

Di sisi lain, kebijakan ini juga menimbulkan dampak terhadap pelayanan publik, berupa peningkatan beban kerja pegawai aktif. Pemerintah daerah meniyasati kondisi ini dengan melakukan redistribusi pegawai antar unit kerja dan mengefektifkan sistem pengawasan internal untuk menjaga kualitas pelayanan. Pelayanan publik tetap berjalan meskipun dalam beberapa sektor, seperti pendidikan dan kesehatan, terdapat kekhawatiran akan penurunan kualitas akibat beban kerja yang meningkat (Zuhri, 2018:90-91).

Secara keseluruhan, analisis data menunjukkan bahwa implementasi kebijakan moratorium CPNS di Kabupaten Mojokerto dinilai efektif dalam mencapai tujuan efisiensi birokrasi dan pengendalian anggaran belanja pegawai. Faktor komunikasi yang jelas, komitmen pelaksana, penataan struktur birokrasi, serta adaptasi dalam pengelolaan sumber daya menjadi kunci keberhasilan kebijakan tersebut.

## **Pembahasan**

Kebijakan moratorium penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) yang diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto merupakan salah satu langkah strategis dalam upaya reformasi birokrasi daerah. Kebijakan ini dimaksudkan untuk menekan proporsi belanja pegawai dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang pada tahun 2009 telah mencapai 65% dari total belanja daerah (Zuhri, 2018:3). Moratorium ini diberlakukan lebih awal dibandingkan kebijakan serupa yang secara nasional baru diimplementasikan tahun 2011. Pemerintah Kabupaten Mojokerto berusaha menciptakan birokrasi yang lebih ramping, efisien, dan fokus pada peningkatan pelayanan publik sebagaimana disarankan oleh Dwiyanto (2011:56), yang menyatakan bahwa reformasi birokrasi bertujuan mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Komunikasi menjadi salah satu faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan moratorium CPNS di Kabupaten Mojokerto. Informasi terkait kebijakan ini disampaikan melalui berbagai media resmi, seperti surat edaran, rapat koordinasi, dan forum komunikasi antar instansi. Penyampaian informasi yang konsisten dan akurat

kepada seluruh unit kerja meminimalkan kemungkinan terjadinya miskomunikasi di lapangan (Zuhri, 2018:73). Hal ini sejalan dengan pendapat George C. Edward III (dalam Akib, 2010:5), yang menekankan bahwa komunikasi yang jelas memungkinkan pelaksana kebijakan memahami maksud kebijakan secara seragam.

Keterbukaan informasi dan intensitas sosialisasi kebijakan kepada pegawai di semua level organisasi berhasil mengurangi resistensi terhadap kebijakan moratorium. Marita Ahdiyana (2011) mengingatkan bahwa tanpa komunikasi yang efektif, kebijakan moratorium CPNS rawan menimbulkan ketidakpastian dan keresahan di kalangan aparatur. Di Mojokerto, komunikasi intensif yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Daerah (BKPPD) membantu memastikan bahwa pegawai memahami tujuan jangka panjang kebijakan moratorium CPNS, yaitu menciptakan birokrasi yang lebih profesional.

Sumber daya manusia merupakan tantangan besar dalam pelaksanaan kebijakan moratorium CPNS. Ketiadaan rekrutmen CPNS baru sejak 2010 mengakibatkan kekurangan pegawai di beberapa sektor vital, terutama pendidikan dan kesehatan (Zuhri, 2018:76). Febrika Kusuma Pertiwi (2012) menyatakan bahwa moratorium CPNS seringkali berdampak pada ketimpangan jumlah pegawai, sehingga meningkatkan beban kerja yang tersisa. Pemerintah Kabupaten Mojokerto merespons tantangan ini dengan melakukan redistribusi pegawai dan mengembangkan kapasitas sumber daya manusia yang ada melalui pelatihan-pelatihan teknis dan manajerial (Zuhri, 2018:81).

Pemanfaatan teknologi informasi menjadi solusi untuk meningkatkan efisiensi pelayanan publik di tengah keterbatasan sumber daya manusia. Sistem administrasi berbasis digital diimplementasikan untuk mengurangi beban administratif pegawai, sekaligus mempercepat proses pelayanan kepada masyarakat (Zuhri, 2018:82). Dye (2009:5) berpendapat bahwa inovasi teknologi dalam birokrasi publik menjadi salah satu instrumen penting dalam meningkatkan kualitas pelayanan tanpa perlu menambah jumlah pegawai secara signifikan.

Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan di Kabupaten Mojokerto menunjukkan tingkat komitmen yang tinggi terhadap keberhasilan implementasi moratorium CPNS. Pegawai yang bertugas sebagai pelaksana kebijakan memahami bahwa kebijakan ini adalah langkah strategis untuk menciptakan efisiensi fiskal dan meningkatkan kapasitas pembangunan daerah (Zuhri, 2018:83). George Edward III (dalam Akib, 2010:7) menyatakan bahwa sikap positif pelaksana kebijakan adalah faktor penting dalam menjamin kelancaran implementasi kebijakan publik.

Pemahaman pelaksana kebijakan di Kabupaten Mojokerto tentang urgensi reformasi birokrasi mendorong mereka untuk mendukung kebijakan moratorium CPNS secara aktif. Sikap ini sejalan dengan prinsip reformasi birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Sedarmayanti (2018:102), yang menyebutkan bahwa kepemimpinan dan komitmen aparatur menjadi motor penggerak utama dalam mewujudkan birokrasi yang adaptif dan responsif terhadap perubahan.

Struktur birokrasi di Kabupaten Mojokerto ditata ulang untuk mendukung pelaksanaan kebijakan moratorium CPNS. Penyederhanaan organisasi perangkat daerah dan pembagian tugas yang lebih jelas menghindari tumpang tindih fungsi antar unit kerja (Zuhri, 2018:84). Van Meter dan Van Horn (1975:460) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung pada struktur organisasi dan mekanisme koordinasi yang berjalan baik.

Koordinasi lintas perangkat daerah diperkuat melalui forum-forum komunikasi rutin yang difasilitasi oleh BKPPD sebagai koordinator utama implementasi kebijakan moratorium CPNS. Langkah ini memastikan bahwa setiap unit kerja memahami tugas dan tanggung jawab masing-masing, sekaligus menjaga sinergi antar lembaga untuk menyiasati keterbatasan sumber daya manusia (Zuhri, 2018:85).

Efisiensi anggaran belanja pegawai merupakan dampak positif dari pelaksanaan kebijakan moratorium CPNS. Pemerintah Kabupaten Mojokerto berhasil menurunkan proporsi belanja pegawai dari lebih dari 65% total APBD menjadi lebih terkendali, meskipun data spesifik penurunan tidak disebutkan secara rinci (Zuhri, 2018:90). Penurunan beban anggaran pegawai ini memungkinkan pemerintah daerah meningkatkan alokasi anggaran untuk pembangunan infrastruktur dan program pelayanan masyarakat lainnya.

Pemanfaatan anggaran yang lebih efisien membuka ruang fiskal bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki kualitas layanan dasar, seperti pendidikan dan kesehatan, melalui program pembangunan fisik dan pengadaan sarana prasarana (Zuhri, 2018:91). Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip kebijakan publik menurut William N. Dunn (2003:132), yang menekankan pentingnya alokasi sumber daya secara adil dan efisien demi kesejahteraan publik.

Namun, implementasi kebijakan moratorium CPNS juga menimbulkan konsekuensi negatif dalam bentuk meningkatnya beban kerja pegawai, khususnya di sektor pelayanan dasar. Ahmad Harimurti Nugroho (2017) menyebutkan adanya potensi *lost generation* dalam birokrasi akibat penghentian rekrutmen CPNS yang berkepanjangan. Pemerintah Kabupaten

Mojokerto menyalahi hal ini dengan memperkerjakan tenaga honorer dan outsourcing untuk mengatasi kebutuhan tenaga kerja di sektor pendidikan dan kesehatan (Zuhri, 2018:92).

Penelitian Gary Rawung (2013) menunjukkan bahwa moratorium CPNS di Kabupaten Minahasa juga menimbulkan masalah serupa, yaitu keterbatasan tenaga fungsional yang berdampak pada kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, kebijakan moratorium perlu diimbangi dengan perencanaan kebutuhan pegawai berbasis analisis beban kerja dan kebutuhan riil organisasi.

Implementasi kebijakan moratorium CPNS di Kabupaten Mojokerto dinilai berhasil dalam menciptakan efisiensi anggaran dan penataan birokrasi yang lebih ramping. George Edward III (dalam Akib, 2010:10) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bergantung pada komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi yang saling mendukung, yang keseluruhannya dapat ditemukan dalam implementasi di Mojokerto.

Penelitian ini memberikan gambaran bahwa kebijakan moratorium CPNS tidak sekadar merupakan penghentian proses rekrutmen pegawai baru, tetapi juga bagian dari strategi reformasi birokrasi yang komprehensif. Pemerintah Kabupaten Mojokerto berhasil menunjukkan bahwa reformasi birokrasi berbasis efisiensi anggaran dan optimalisasi sumber daya manusia dapat dilakukan di tingkat daerah, sebagaimana disampaikan oleh Dwiyanto (2011) tentang pentingnya birokrasi yang profesional dan responsif.

## **5. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Implementasi kebijakan moratorium penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Pemerintah Kabupaten Mojokerto berhasil dilaksanakan sesuai dengan tujuan utama kebijakan, yaitu menciptakan efisiensi dalam belanja pegawai dan mendukung penataan organisasi pemerintahan yang lebih efektif. Berdasarkan hasil penelitian, kebijakan ini mampu menekan proporsi anggaran belanja pegawai yang sebelumnya mencapai lebih dari 65% dari total APBD, sehingga memberikan ruang fiskal untuk pembiayaan sektor pembangunan lainnya. Keberhasilan implementasi ini ditunjukkan oleh adanya komunikasi kebijakan yang jelas dan konsisten kepada seluruh perangkat daerah, ketersediaan sumber daya manusia yang dioptimalkan melalui redistribusi pegawai dan pengembangan kapasitas, sikap pelaksana yang mendukung dengan komitmen tinggi terhadap keberhasilan kebijakan, serta struktur birokrasi yang ditata ulang agar lebih efisien. Meskipun demikian, kebijakan ini juga menimbulkan

tantangan, khususnya terkait kekurangan tenaga fungsional di sektor pendidikan dan kesehatan. Namun, Pemerintah Kabupaten Mojokerto telah melakukan langkah-langkah alternatif seperti merekrut tenaga honorer dan outsourcing untuk menjaga kualitas pelayanan publik.

Kebijakan moratorium CPNS di Kabupaten Mojokerto memberikan bukti empiris bahwa kebijakan pengendalian pertumbuhan aparatur sipil negara dapat diimplementasikan secara efektif di tingkat pemerintah daerah, asalkan didukung oleh komunikasi yang baik, koordinasi antar unit kerja, serta komitmen pelaksana kebijakan. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa moratorium CPNS tidak hanya berperan dalam efisiensi belanja pegawai, tetapi juga mendorong pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pengelolaan sumber daya manusia dan pelayanan publik. Meskipun hasil penelitian ini cukup signifikan, generalisasi temuan perlu dilakukan dengan kehati-hatian, mengingat kondisi dan karakteristik masing-masing daerah berbeda.

### **Saran**

Berdasarkan kesimpulan penelitian ini, disarankan agar Pemerintah Kabupaten Mojokerto terus melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan moratorium CPNS, terutama dalam pemenuhan kebutuhan tenaga fungsional di sektor pelayanan dasar. Pemerintah daerah perlu memperkuat perencanaan kebutuhan pegawai berbasis analisis beban kerja dan kebutuhan riil, agar ketimpangan distribusi pegawai tidak mengganggu kualitas layanan publik di masa mendatang. Selain itu, pemanfaatan teknologi informasi harus terus ditingkatkan untuk mendukung efisiensi pelayanan administrasi dan mempercepat proses kerja birokrasi.

Pemerintah pusat dapat mempertimbangkan kebijakan moratorium CPNS yang lebih adaptif, dengan memberikan ruang kepada daerah untuk mengajukan formasi khusus sesuai kebutuhan strategis daerah masing-masing. Kebijakan moratorium hendaknya diikuti dengan reformasi manajemen ASN secara menyeluruh, termasuk perbaikan sistem promosi, rotasi, dan penilaian kinerja berbasis kompetensi.

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada cakupan wilayah yang hanya terfokus pada Kabupaten Mojokerto. Penelitian serupa di daerah lain dengan karakteristik berbeda sangat diperlukan untuk memperkaya pemahaman tentang implementasi kebijakan moratorium CPNS secara nasional. Penelitian lanjutan diharapkan dapat mengkaji dampak jangka panjang kebijakan ini terhadap regenerasi aparatur sipil negara, serta efektivitas pelayanan publik di berbagai sektor pemerintahan daerah.

## **DAFTAR REFERENSI**

- Agustino, Leo. 2008. Dasar- dasar Kebijakan Publik. Alfabeta: Bandung.
- Akib, Haedar (2010) Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana. Jurnal Administrasi Publik, 1(1): 1-11
- Arikunto, S. 2009. Prosedur Penelitian. Jakarta : Rineka Cipta.
- Arikunto, Suharsimi. 2006. Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik Edisi Revisi. Jakarta: Rineka Cipta.
- Creswell, John W. 1998, Qualitative Inquiry and Research Design, Choosing Among Five Traditions. California: Sage Publication.
- Dunn, N William. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. (Diterjemahkan oleh: Samodra Wibawa.dkk.) Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Edi. Suharto. 2007. Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik. Bandung:Alfabeta.
- Hadari Nawawi.2005.Penelitian Terapan. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Handoko, T. Hani. 2000. Manajemen Sumber Daya Manusia. Yogyakarta : BPFE.
- Hartini, Sri, Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat. 2008. Hukum Kepegawaian di Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.
- Islamy, Irfan. 2009. Prinsip- prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Bumi Aksara: Jakarta.
- M. Manullang dan Marihot Amh Manullang. 2008. Manajemen Personalialia. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Musanef, 2002, Manajemen Kepegawaian di Indonesia, Jilid Kedua, Jakarta: PT.Gunung Agung
- Nana Syaodih Sukmadinata. 2005. Metode Penelitian Pendidikan. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Noeng Muhadjir, 1996. Metode Penelitian Kualitatif, Rake Sarasin, Yogyakarta.
- Nugroho, Riant, 2012. Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan,Manajemen Kebijakan. Jakarta : Elex Media Komputindo.
- Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 02/SPB/M.PAN-RB/8/2011, Menteri Dalam Negeri Nomor 800-632 Tahun 2011, dan Menteri Keuangan Nomor 141/ PMK.01/2011 tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2016 tentang Nomenklatur Jabatan Pelaksana Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Instansi Pemerintah
- Peraturan Pemerintah nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.



Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Mojokerto Tahun 2016-2021

Sendhikasari, Dewi Dharmaningtias. 2011. Implikasi Moratorium Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Terhadap Optimalisasi Reformasi Birokrasi. Jurnal, Politica Vol. 2, No. 2.

Sugiyono. 2010. Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, kualitatif, dan R&D. Bandung: Alfabeta

Sugiyono. 2013. Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D. Bandung: Alfabeta.

Suharto, Edi. 2007. Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial. Bandung: Penerbit Alfabeta.

Supriyatno. 2010. Analisis Implementasi Kebijakan Sekolah Gratis. Tesis, Magister Ilmu Administrasi. Jakarta : Fisip UI.

Wahab, Solichin Abdul, 2008. Analisis Kebijakan Publik. Universitas Muhamadiyah, Malang.

Winarno, Budi. (2005). Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo.

Winarno, Budi. 2012. Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus). Buku Seru: Yogyakarta.

Yin, Robert K. 2003. Studi Kasus: Desain dan Metode. Jakarta: Rajagrafindo Persada.