

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SISTEM PELAYANAN KENAIKAN PANGKAT OTOMATIS BERBASIS *LESS-PAPER* DI BKD KAB. TTU

Rovinus Laka Knaofmone ⁽¹⁾, Agustinus Longa Tiza ⁽²⁾, Marthen Patiung ⁽³⁾
^{1,2,3}Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Timor, e-mail : aguslongatiza@gmail.com

ABSTRACT

The purpose of this study is to describe and analyze the implementation of the Less-Paper-based Automatic Promotion Service System Policy in the Regional Civil Service Agency of Timor Tengah Utara Regency. This research is a descriptive qualitative study with a focus on: Communication, Resources, Attitudes / Dispositions and Bureaucratic Structure. The analysis technique used is the interactive analysis technique of the Miles and Hubermans model. The results showed that socialization had been carried out as a form of communication to agencies and agencies but there was a misperception where some employees thought that an automatic promotion meant no files, while according to the rules they were obliged to upload SKP as a consideration for promotion which was also evidence of performance. The number of human resources in the Regional Personnel Board of Timor Tengah Utara Regency is still insufficient compared to the number of civil servants in TTU district, which totaled 5,159 people. The policy implementer disposition was found to be quite comfortable in implementing automatic promotion policies. However, the need for updating of electronic equipment and technical training for employees to be better and more professional. The bureaucratic structure strongly supports the implementation of automatic promotion policies because it is IT-based so that it can be monitored and transparent.

Keywords: Implementation; Service; Automatic Rank; Less-paper (without files)

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan Sistem Pelayanan Kenaikan Pangkat Otomatis Berbasis *Less-Paper* di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara. Penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan fokus : Komunikasi, Sumber Daya, Sikap/ Disposisi dan Struktur Birokrasi. Teknik analisis yang digunakan adalah teknik analisis interaktif model Miles dan Hubermans. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sudah dilakukan sosialisasi sebagai bentuk komunikasi pada dinas dan badan namun adanya kesalahan persepsi dimana sebagian pegawai menganggap bahwa kenaikan pangkat otomatis artinya tanpa berkas sedangkan sesuai dengan aturan diwajibkan untuk mengupload SKP sebagai bahan pertimbangan kenaikan pangkat yang juga adalah bukti kinerja. Sumber daya manusia di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara masih kurang dibandingkan dengan jumlah pegawai negeri sipil di kabupaten TTU yang berjumlah 5.159 orang. Disposisi pelaksana kebijakan ditemukan bahwa cukup nyaman dalam mengimplementasikan kebijakan kenaikan pangkat otomatis. Namun perlunya pemutakhiran perlengkapan elektronik dan pelatihan teknis bagi pegawai agar lebih baik dan profesional. Struktur birokrasi sangat mendukung implementasi kebijakan kenaikan pangkat otomatis karena berbasis IT sehingga bisa dipantau dan transparan.

Kata Kunci : Implementasi, Pelayanan, Pangkat Otomatis, *Less-paper* (tanpa berkas).

PENDAHULUAN

Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara (BKD.Kab.TTU) sebagai *leading sector* (sektor terkemuka) dalam segala urusan administrasi kepegawaian di lingkungan Pemerintah Kabupaten tentu saja juga memiliki fungsi pelayanan, dimana salah satunya adalah pelayanan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil. Sebagai *leading sector* (sektor terkemuka) urusan kepegawaian di daerah sudah seharusnya organisasi ini memberikan pelayanan yang baik khususnya dalam Kenaikan Pangkat yang akan berpengaruh pada karir dan gaji bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mengusulkan. Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara per 21 Oktober 2019, Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) aktif sebanyak 5.159 orang dengan rincian perempuan sebanyak 2.464 orang dan laki-laki sebanyak 2.595 orang. Selanjutnya berdasarkan tingkat pendidikan, PNS dengan tingkat pendidikan pasca sarjana (S2) sebanyak 90 orang, PNS dengan tingkat pendidikan Sarjana (D4/S1) sebanyak 2.781 orang, PNS dengan tingkat pendidikan D-III sebanyak 697 orang, PNS dengan tingkat pendidikan D-II sebanyak 145 orang, PNS dengan tingkat pendidikan D-1 sebanyak 66 orang, PNS dengan tingkat pendidikan SLTA atau sederajat sebanyak 1.259 orang, PNS dengan tingkat pendidikan SLTP sederajat sebanyak 58 orang dan PNS dengan tingkat pendidikan SD sebanyak 63 orang. Rincian jumlah Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Utara, berdasarkan tingkat pendidikan dapat dilihat dalam tabel 1.1.

Tabel 1.1
Rekapitulasi data PNS di Lingkungan Pemerintah Kab.TTU
berdasarkan Tingkat Pendidikan per oktober 2019

No	Tingkat Pendidikan	Jenis Kelamin		Jumlah	Persentase (%)
		Laki-Laki	Perempuan		
1	Sekolah Dasar	60	3	63	1,22%
2	SMP/Sederajat	54	4	58	1,12%
3	SMU/Sederajat	881	378	1.259	24,40%
4	D-I	4	62	66	1,28%
5	D-II	81	64	145	2,81%
6	D-III	170	527	697	13,51%
7	D-IV/S-I	1.383	1.398	2.781	53,91%
8	S-II	62	28	90	1,74%
	Total	2.595	2.464	5.159	100%

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kab. TTU, 2019

Selanjutnya berdasarkan pangkat, golongan dan ruang, jumlah Pegawai Negeri Sipil dengan pangkat, golongan dan ruang IV/a sampai dengan IV/e sebanyak 802 orang, Pegawai Negeri Sipil dengan pangkat, golongan dan ruang III/a sampai dengan III/d sebanyak 3.180 orang, Pegawai Negeri Sipil dengan pangkat, golongan dan ruang II/a sampai dengan II/d sebanyak 1.091 orang, Pegawai Negeri Sipil dengan pangkat, golongan dan ruang I/a sampai dengan I/d sebanyak 86 orang. Rincian jumlah Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Utara, berdasarkan pangkat, golongan dan ruang dapat dilihat dalam tabel 1.2.

Tabel 1.2.

Rekapitulasi data PNS Lingkungan Pemkab TTU berdasarkan Pangkat, Golongan dan Ruang Per oktober 2019

No	Pangkat	Golo./Ruang	Jumlah
1	Juru Muda	I/a	4
2	Juru Muda Tk. I	I/b	18
3	Juru	I/c	40
4	Juru Tk. I	I/d	24
5	Pengatur Muda	II/a	148
6	Pengatur Muda Tk. I	II/b	201
7	Pengatur	II/c	425
8	Pengatur Tk. I	II/d	317
9	Penata Muda	III/a	1.003
10	Penata Muda Tk. I	III/b	805
11	Penata	III/c	687
12	Penata Tk. I	III/d	685
13	Pembina	IV/a	523
14	Pembina Tk. I	IV/b	254
15	Pembina Utama Muda	IV/c	25
Total			5.159

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kab. TTU, 2019

Data pada Tabel 1.2 menunjukkan bahwa sebagian besar PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Utara adalah golongan III yaitu sebanyak 3.180 orang atau 61,64%. Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan golongan sesuai masa kerja dan pendidikan pada golongan III lebih banyak mengajukan usulan kenaikan pangkat. Namun tidak dipungkiri bahwa setiap golongan sesuai peraturan Pemerintah Nomor 99 tahun 2000 tentang kenaikan pangkat wajib mengajukan kenaikan pangkat. Berdasarkan data pada tabel 1.2 dapat diasumsikan bahwa pelayanan kepegawaian di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara cukup banyak dibandingkan dengan jumlah pegawai yang memberikan pelayanan sebanyak 34 orang dan khusus yang memberikan pelayanan administrasi kepangkatan sebanyak 7 orang.

Selanjutnya berdasarkan tingkat eselonering jumlah PNS yang menduduki eselon II-B sebanyak 23 orang, eselon III-A sebanyak 68 orang, eselon III-B sebanyak 120 orang, eselon IV-A sebanyak 541 orang dan eselon IV-B sebanyak 81 orang. Pejabat fungsional tertentu sebanyak 2.364 orang dan pelaksana atau fungsional umum sebanyak 1.962 orang.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000, Pangkat adalah kedudukan yang menunjukkan tingkat seseorang Pegawai Negeri Sipil berdasarkan jabatannya dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian. Selain itu pangkat merupakan bagian dari instrumen manajemen pola karir bagi PNS disamping jabatan. Dalam berkarirnya, seorang PNS akan menapaki tiap tingkat kepangkatan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selanjutnya kenaikan pangkat merupakan penghargaan yang diberikan atas prestasi kerja dan pengabdian Pegawai Negeri Sipil terhadap Negara, selain itu Kenaikan pangkat juga dimaksudkan sebagai dorongan kepada Pegawai Negeri Sipil untuk lebih meningkatkan prestasi kerja dan pengabdiannya. Proses kenaikan pangkat adalah proses yang cukup lama dan membutuhkan effort (upaya) banyak terkait administrasi berkas. Kenaikan pangkat reguler adalah penghargaan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi syarat tanpa terikat pada jabatan. Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 periode kenaikan pangkat

Pegawai Negeri Sipil ditetapkan pada tanggal 1 April dan 1 Oktober setiap tahun, kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Pemerintah ini.

Untuk meningkatkan percepatan layanan, mempermudah dan mempersingkat seluruh layanan kepegawaian khususnya untuk kenaikan pangkat reguler Pegawai Negeri Sipil (PNS), Badan Kepegawaian Negara (BKN) sebagai pengelola kepegawaian di Indonesia menerapkan kebijakan Sistem Pelayanan Kenaikan Pangkat Otomatis Berbasis *Less-Paper* (tanpa berkas) yang mengacu pada Peraturan Kepala BKN Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pedoman Pemberian Persetujuan Teknis Kenaikan Pangkat Reguler Pegawai Negeri Sipil Untuk Menjadi Pembina Tingkat I Golongan Ruang IV/b ke bawah. Kenaikan Pangkat Otomatis (KPO) berbasis *less-paper* (tanpa berkas) merupakan sebuah kebijakan yang diterapkan oleh BKN dengan memanfaatkan sarana aplikasi *Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian* (SAPK) akan mempermudah setiap PNS dalam pelaksanaan pengajuan usul kenaikan pangkat reguler tanpa perlu mengurus beragam persyaratan administratif sebagai syarat untuk mengajukan usulan kenaikan pangkat, sehingga proses pengusulan hingga penetapan dapat berjalan dengan singkat tanpa melewati alur yang panjang dan prosedur yang kompleks. *Less paper* (tanpa berkas) yang diartikan dalam KPO yakni dengan mengurangi persyaratan administratif yang sebelumnya memerlukan banyak dokumen diminimalisasi. Faktor kunci keberhasilan implementasi kebijakan sistem pelayanan kenaikan pangkat otomatis berbasis *less paper* (tanpa kertas) yaitu : (1) rekonsiliasi data PNS di instansi masing-masing melalui SAPK yang dikelola oleh BKN; dan (2) proses pengusulan kenaikan pangkat tepat waktu sehingga surat keputusan kenaikan pangkat dapat diperoleh tepat pada waktunya dan tepat orangnya.

Sebelum penerapan aplikasi SAPK proses administrasi kepegawaian terkesan rumit, jumlah PNS yang dilayani begitu banyak dan banyaknya data kepegawaian yang hilang atau tidak diperbaharui menyebabkan belum terintegrasinya data PNS satu sama lain kerap mengakibatkan terjadinya duplikasi data dan perbedaan data antara BKN dan Instansi yang kemudian menyebabkan inefisiensi dalam penanganan masalah kepegawaian. Proses administrasi yang terkesan rumit, berbelit-belit dan pengurusan yang kadang kala sulit dipahami oleh pengusul dirasa kurang efektif dan menghambat proses pelayanan kepegawaian.

Proses pelayanan kepegawaian yang dapat dilakukan dengan SAPK antara lain meliputi penetapan Nomor Indentitas Pegawai (NIP), Pencetakan surat keputusan pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), Pemberian nomor persetujuan atau pertimbangan teknis kenaikan pangkat dan pencetakan surat keputusan kenaikan pangkat, penetapan dan pencetakan surat keputusan pemberhentian dengan hak pensiun serta untuk memperbaharui data mutasi dan lain-lain. Pemanfaatan SAPK dikoordinasikan oleh Badan Kepegawaian Negara dan pelaksanaannya berpedoman pada peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 20 tahun 2008 tentang pedoman pemanfaatan sistem aplikasi pelayanan kepegawaian.

Salah satu jenis pelayanan yang diberikan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara yaitu proses kenaikan pangkat PNS (reguler dan pilihan). Proses kenaikan pangkat ini sebelumnya masih memerlukan beragam dokumen/persyaratan administratif yang harus dilampirkan sebagai syarat dalam proses pengusulan kenaikan pangkat.

Proses pengusulan kenaikan pangkat reguler memerlukan waktu yang panjang dan prosedur yang kompleks, terbukti dengan penerbitan surat keputusan kenaikan pangkat yang selalu terlambat diterima oleh pegawai negeri sipil. Selain itu dibutuhkan anggaran yang besar untuk biaya perjalanan dinas PNS dalam rangka mengantar

berkas usulan dan menjemput nota persetujuan kenaikan pangkat di kantor regional X BKN Denpasar. Berdasarkan hasil penelitian di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara, kebijakan sistem pelayanan kenaikan pangkat otomatis berbasis *less paper* (tanpa berkas), belum sepenuhnya diterapkan. Hal ini dapat dilihat dari proses usulan kenaikan pangkat masih membutuhkan persyaratan administratif yang harus dilampirkan diantaranya: (1) Surat pengantar dan lampirannya (daftar nominatif dan nota usul kenaikan pangkat ; (2) SKP 2 (dua) tahun terakhir.

Berdasarkan data Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara untuk usul kenaikan pangkat dengan jenis kenaikan pangkat Jabatan Struktural tahun 2016 sebanyak 180 nota usul yang terealisasi sebanyak 175 persetujuan teknis. Jabatan Fungsional Tertentu tahun 2016 sebanyak 365 nota usul yang terealisasi sebanyak 348 persetujuan teknis. Jabatan Penyesuaian Ijasah tahun 2016 sebanyak 175 nota usul yang terealisasi sebanyak 149 persetujuan teknis. Sedangkan untuk Jenis Kenaikan Pangkat Reguler tahun 2016 sebanyak 177 nota usul yang terealisasi sebanyak 166 persetujuan teknis. Untuk selengkapnya dapat dilihat pada tabel 1.3

Tabel 1.3.
Rekapitulasi Usul Kenaikan Pangkat PNS
Lingkup Pemkab.TTU Periode 2016 s/d 2019

No	Jenis KP	Usulan				Jlh	Realisasi				Jlh	Kondisi	
		2016	2017	2018	2019		2016	2017	2018	2019		BTL	TMS
1	Struktural	180	88	135	120	523	175	84	125	119	503	12	8
2	Fungsional Tertentu	365	443	490	159	1.457	348	376	417	154	1295	151	11
3	Penyesuaian Ijasah	175	124	259	30	588	149	90	228	30	497	88	3
4	Reguler	177	234	234	168	813	166	232	233	168	799	12	2
	Total	897	889	1.118	477	3.381	838	782	1.003	471	3.094	263	24

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kab. TTU, 2019

Dari tabel 1.3 terlihat bahwa usul kenaikan pangkat untuk jenis jabatan struktural, jabatan fungsional tertentu, jabatan penyesuaian ijasah dan reguler tahun 2016 sampai dengan tahun 2019 sebanyak 3.381 nota usul yang terealisasi sebanyak 3.094 nota persetujuan teknis sedangkan 263 nota usul dinyatakan tidak lengkap (BTL) dan 24 nota usul tidak memenuhi syarat (TMS). Selanjutnya usul kenaikan pangkat untuk jenis kenaikan pangkat reguler tahun 2016 sebanyak 177 nota usul yang terealisasi sebanyak 166 persetujuan teknis. Sedangkan untuk jenis kenaikan pangkat otomatis berbasis *less paper*/tanpa berkas periode oktober 2017 sebanyak 90 nota usul dan yang terealisasi sebanyak 88 nota persetujuan teknis. Untuk selengkapnya dapat dilihat pada tabel 1.4.

Tabel 1.4.
Rekapitulasi UKP Reguler dan KPO berbasis *less paper* (tanpa berkas)
Periode 2016 s/d 2019

No	Jenis KP	Usulan				Jlh	Realisasi				Jlh	Kondisi	
		2016	2017	2018	2019		2016	2017	2018	2019		BTL	TM S
1	KP Reguler	177	144	-	-	321	166	144	-	-	310	9	2
2	KPO <i>less paper</i>	-	90	234	168	492	-	88	233	168	489	3	0
	Total	177	234	234	168	813	166	232	233	168	799	12	2

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kab. TTU, 2019

Dari data tabel 1.4 terlihat bahwa usul kenaikan reguler periode tahun 2016 dan 2017 sebanyak 321 nota usul yang mendapat persetujuan teknis dari BKN sebanyak 310 nota persetujuan sedangkan 11 nota usul tidak mendapat nota persetujuan yang disebabkan karena PNS yang mengajukan usul KP tidak melengkapi kekurangan berkas sebagai syarat untuk mendapat nota persetujuan.

Selanjutnya dalam usul KPO berbasis *Less paper* (tanpa berkas) jumlah usul kenaikan pangkat periode Oktober 2017 sampai dengan periode april 2019 sebanyak 492 nota usul, yang mendapat persetujuan teknis dari BKN sebanyak 489 nota persetujuan sedangkan 3 nota usul tidak disetujui (BTL) yang disebabkan karena: (1) Tidak melampirkan SKP tahun terakhir; (2) Tidak melampirkan Surat Tanda Lulus Ujian Dinas (STLUD) bagi usul KPO dari golongan II/d ke III/a. Kendala utama implementasi pelayanan kenaikan pangkat otomatis berbasis *less paper* di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara antara lain:

- 1) Kurangnya kesadaran Pegawai Negeri Sipil dalam mengurus kenaikan pangkat;
- 2) Kurangnya sumber daya manusia di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara khususnya bidang mutasi, kenaikan pangkat dan data kepegawaian yang menangani proses usulan kenaikan pangkat;
- 3) Sebagian pegawai belum mengetahui sistem pelayanan kenaikan pangkat otomatis berbasis *less paper* (tanpa berkas);
- 4) Kurangnya sosialisasi berkaitan dengan pelayanan kenaikan pangkat otomatis berbasis *less paper* (tanpa berkas).

Berdasarkan uraian-uraian di atas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam tentang implementasi kebijakan sistem pelayanan kenaikan pangkat otomatis berbasis *less paper* (tanpa berkas) di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara.

TINJAUAN TEORITIS

Implementasi Kebijakan Publik

Dunn, memberikan pendapatnya tentang implementasi kebijakan : “*Policy implemetation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical*”. (Dunn, 1981:56). (Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan kegiatan praktis, dan berbeda dengan perumusan kebi-

jakan sebagai tahap yang bersifat teoritis). Sehubungan dengan sifat praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan, maka adalah lumrah bahwa implementasi selalu berkaitan dengan proses politik dan administrasi. Dikatakan berkaitan dengan proses politik karena perumusan kebijakan melalui kompromi politik (legislatif) dan dilaksanakan oleh eksekutif sebagai penyelenggara kebijakan. Pandangan yang lebih lengkap dan detail definisi implementasi kebijakan disampaikan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Hupe bahwa:

“Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, ‘structures’ the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts—both intended and unintended—of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute”. (Hupe, 2002: 7). (Implementasi adalah pelaksanaan sebuah keputusan kebijakan dasar, biasanya dicantumkan di dalam statuta tetapi juga dapat mengambil bentuk perintah dari eksekutif atau keputusan pengadilan. Idealnya, keputusan itu mengidentifikasi persoalan yang ingin ditangani, menetapkan sasaran yang ingin dicapai, dan dengan beragam cara, “menstrukturkan” proses implementasi. Proses itu biasanya berjalan melalui sejumlah tahapan yang mulai dengan kalimat di dalam statuta, diikuti dengan output (keputusan) kebijakan tentang agen-agen pelaksana, kepatuhan kelompok-kelompok sasaran dengan keputusan itu, imbas aktual yang dimaksudkan dan sampingan dari output itu, imbas yang dibayangkan oleh keputusan agensi pelaksana, dan akhirnya, revisi (atau usaha revisi) yang penting terhadap statuta dasar).

Definisi Mazmanian dan Sabatier di atas mengandung pengertian bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan dasar biasanya dalam bentuk undang-undang yang dilaksanakan oleh eksekutif. Idealnya sebuah kebijakan dilaksanakan berdasarkan identifikasi masalah, ditetapkan tujuan yang hendak dicapai dan dilaksanakan berdasarkan struktur dan proses implementasi yang benar. Mazmanian dan Sabatier mengatakannya karena konsep implementasi yang dimiliki adalah implementasi yang efektif, *top down* dan analisis hal ini dapat dilihat pada model implementasi yang ditawarkan.

Berbeda dengan Mazmanian dan Sabatier, Anderson mendefinisikan implementasi kebijakan publik merupakan aplikasi administratif oleh organisasi pemerintahan terhadap permasalahan. *“Policy implementation is the application of the policy by the government’s administrative machinery to the problem”* (Anderson, 1978:25).

Disini ditekankan peran pemerintah dalam hal ini eksekutif dalam melaksanakan tugas administratif dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi masyarakat. Hal sama disampaikan oleh Edwards III mengemukakan bahwa: *“Policy implementation, ... is the stage of policy making between the establishment of a policy... and the consequences of the policy for the people whom it affects”*. (Edwards, 1980:1) (Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara penetapan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagi orang-orang yang terkena dampaknya). Sedangkan Grindle mengemukakan bahwa: *“implementation—a general process of administrative action that can be investigated at specific program level”*. (Grindle, 1980:2) (Implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu).

Mengaju pada uraian sebagaimana dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau disetujui.

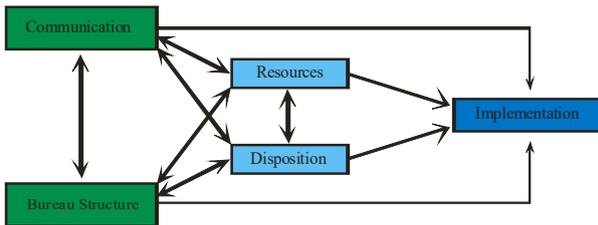
MODEL KEBIJAKAN PUBLIK

Model George C. Edwards III

Salah satu penjelasan model implementasi yang dipandang lebih sederhana di dalam melihat keterkaitan berbagai variabel dan faktor yang mempengaruhi proses implementasi adalah apa yang diungkap oleh Edward III (1980) dalam Gambar 1.1 yang menjelaskan bahwa terdapat empat variabel penting yang harus diperhatikan untuk melihat saling keterkaitan berbagai faktor terhadap kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan publik, yaitu faktor (1) komunikasi (*communication*), (2) sumber daya pelaksana (*resources*), (3) disposisi birokrasi (*disposition*) dan (4) struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Gambar 1.1.

Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan.



Sumber: Edward III (1980)

Pada kategori komunikasi misalnya dijelaskan bahwa variabel ini terdiri dari sub komponen seperti transmisi (*transmission*) antara pelaksana dan penerima program, komponen kejelasan persoalan (*clarity*), dan komponen konsistensi (*consistency*). Sedangkan pada kategori sumber daya (*resources*) adalah terdiri dari beberapa sub komponen seperti sumber daya staf, informasi yang dimiliki, otoritas dan fasilitas pendukung implementasi.

Sedangkan kategori disposisi (*dispositions*) yaitu keluasan kewenangan oleh pejabat pelaksana yang terdiri dari beberapa komponen seperti dampak disposisi yang ada, penempatan birokrasi terkait dengan implementasi, dan faktor insentif. Dan faktor struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) yaitu komponen yang terdiri dari beberapa sub komponen, seperti standar operasi pelaksanaan (SOP), dan mekanisme fragmentasi yang dilakukan oleh pejabat pelaksana. (Edward III, 1980).

Keempat faktor tersebut dalam pandangan Edward III mempunyai keterkaitan antara satu dengan yang lain. Faktor komunikasi misalnya mempengaruhi sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi pelaksananya dalam konteks implementasi kebijakan publik.

Model ini memandang bahwa komunikasi dan struktur birokrasi dalam konteks pelaksana kebijakan adalah menjadi variabel penting dalam menggerakkan sumber

daya dan disposisi yang dapat diciptakan dan digunakan oleh implementer untuk mempertajam dan mencapai sasaran kebijakan yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penggunaan metode ini diharapkan mampu menyajikan bentuk yang menyeluruh (*holistic*) dalam menganalisis fenomena Implementasi Kebijakan Sistem Pelayanan Kenaikan Pangkat Otomatis Berbasis *Less-Paper* di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara. Strauss dan Corbin (2012:5) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat diperoleh dengan menggunakan prosedur statistik atau dengan cara lain dari kuantifikasi (pengukuran). Dijelaskan oleh Kirk & Miller dalam Iskandar (2009:12) bahwa “penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan manusia, baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.” Makna yang terkandung dalam pendekatan kualitatif tersebut ditunjukkan melalui implementasi di lapangan dengan melakukan pengamatan terhadap suatu gejala, baik pengamatan langsung melalui informasi maupun dengan mempelajari data-data untuk dapat menjawab pertanyaan. Dengan kata lain, bahwa pendekatan kualitatif itu merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diwawancarai dan diamati, maupun dari data-data atau dokumen-dokumen yang dapat dikaji dan dipelajari. Beberapa pertimbangan lain penggunaan metode kualitatif juga diuraikan oleh Vredenberg dalam Alwasilah (2002:56) yang mendasarkan penggunaan pendekatan kualitatif dalam suatu penelitian antara lain: 1) penelitian kualitatif menyajikan bentuk yang menyeluruh (*holistic*) dalam menganalisa suatu fenomena; 2) penelitian jenis ini lebih peka menangkap informasi kualitatif-deskriptif, dengan cara relatif tetap berusaha mempertahankan keutuhan (*wholeness*) dari obyek yang berarti bahwa data yang dikumpulkan dalam rangka studi kasus dipelajari sebagai keseluruhan yang terintegrasi.

Data yang telah dikumpulkan selanjutnya dianalisa dengan menggunakan model analisis interaktif (*interactive model analysis*) dari Miles & Huberman (1992) yang diterjemahkan oleh Rohidi (2007:20) meliputi tahapan *Data Reduction* (Reduksi Data); *Data Display* (Penyajian Data); dan *Conclusion Data/Drawing/Verification* (Kesimpulan Data).

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Komunikasi

Hasil penelitian berkaitan dengan faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan Sistem Pelayanan Kenaikan Pangkat Otomatis berbasis *Less Paper* (tanpa berkas) oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara ditemukan bahwa sudah dilakukan sosialisasi sebagai bentuk komunikasi pada dinas, kantor, badan dan bagian namun adanya kesalahan persepsi dimana sebagian pegawai menganggap bahwa kenaikan pangkat otomatis artinya tanpa berkas sedangkan sesuai dengan aturan diwajibkan untuk mengupload SKP sebagai bahan pertimbangan kenaikan pangkat yang juga adalah bukti kinerja.

Dunn, memberikan pendapatnya tentang implementasi kebijakan sebagai bentuk Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah kegiatan praktis, yang dibedakan dari perumusan kebijakan, yang pada dasarnya bersifat teoritis. (Dunn, 1981:56). Sehubungan dengan sifat praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan, maka adalah lumrah bahwa implementasi selalu berkaitan dengan proses

politik dan administrasi. Dikatakan berkaitan dengan proses politik karena perumusan kebijakan melalui kompromi politik (legistatif) dan dilaksanakan oleh eksekutif sebagai penyelenggara kebijakan. Pandangan yang lebih lengkap dan detail definisi implementasi kebijakan disampaikan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Hupe bahwa :Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya digabungkan dalam undang-undang tetapi yang juga dapat berbentuk perintah eksekutif atau keputusan pengadilan yang penting. Idealnya, keputusan itu mengidentifikasi masalah yang harus didandani dengan manik-manik, menetapkan tujuan yang harus dikejar, dan dalam berbagai cara, ‘menyusun’ proses implementasi.

Berhubungan dengan komunikasi Edwards III mengatakan melalui karya ilmi-ahnya, yakni: *“For implementation to be effective, those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear, accurate, and consistent. If the policies decision-makers wish to be implemented are not clearly specified, they may be misunderstood by those at whom they are directed. Obviously, confusion by implementers about what to do increases the chances that they will not implement a policy as those who passed or ordered it intended.”* (Edwards III, 1980:9) (Kebijakan implementasi dapat berjalan secara efektif, jika yang bertanggungjawab dalam proses implementasi kebijakan tersebut mengetahui apa yang harus dilakukannya. Perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus mampu disampaikan secara jelas, akurat dan konsisten kepada orang-orang yang benar-benar mampu melaksanakannya. Jika pesan dan perintah kebijakan yang diberikan oleh pembuat kebijakan tidak jelas dan terspesifikasikan maka kemungkinan besar akan terjadi kesalahpahaman ditingkat implementor kebijakan yang ditunjuk. Jelas sekali akan terjadi kebingungan ditingkat implementor khususnya dalam memahami deskripsi tugas yang harus dilakukannya. Kondisi ini akan memberi peluang kepada mereka untuk tidak mengimplementasikan kebijakan tersebut sebagaimana dikehendaki oleh pemberi mandat atau pembuat kebijakan.)

Berhubungan dengan pandangan tentang faktor komunikasi, disebutkan bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif, apabila adanya bertanggung jawab yaitu dengan diketahuinya apa yang harus dilakukan. Konsekuensinya perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus disampaikan secara jelas, akurat, dan konsisten kepada orang-orang yang mampu. Bila faktor komunikasi mandek maka akan terjadi kesalahpahaman oleh para pelaksana yang ditunjuk. Bertalian dengan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa bahwa faktor komunikasi memiliki peranan penting sebagai acuan bagi pelaksana kebijakan dalam mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Selain itu, komunikasi juga dapat berperan sebagai perintah dari atasan terhadap pelaksana kebijakan sehingga penerapan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Berdasarkan uraian teori dan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa Implementasi kebijakan kenaikan pangkat otomatis berbasis *less paper* (tanpa berkas) di BKD Kab.TTU masih terdapat kesalahan persepsi mengenai konsep otomatis. Hal ini seperti diungkapkan oleh Edward III bahwa apabila komunikasi mandek maka akan terjadi kesalahpahaman oleh para pelaksana yang ditunjuk.

Sumber daya Manusia

Hasil penelitian berkaitan dengan sumber daya manusia yang mengurus kenaikan pangkat otomatis di BKD Kab.TTU ditemukan bahwa jumlah sumber daya manusia masih kurang dibandingkan dengan jumlah pegawai negeri sipil yang harus dilayani di lingkungan Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Utara yang berjumlah 5.159 orang. Selain itu juga pegawai BKD Kab.TTU yang mengurus kenaikan pangkat otomatis cukup memahami tupoksi dengan baik. Hal ini

ditandai dengan kemampuan memberikan penjelasan secara detail dan dimengerti oleh pegawai negeri sipil yang akan mengajukan usul kenaikan pangkat otomatis.

Terhadap faktor kedua yaitu Sumber Daya Edwards III mengemukakan bahwa: "*Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise : relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of other involved in implementation : the authority to ensure the policies are carried out as they are intended, and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or within which to provide services. Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, services will not be provided, and reasonable regulation will not be developed.*" (Edwards III, 1980:9) (Sumber daya yang penting meliputi staf yang tepat dengan keahlian yang dibutuhkan; informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakannya dan terjadi penyesuaian terhadap siapa saja yang terlibat di dalam implementasi kebijakan kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan dengan maksud dan tujuan tertentu: dan berbagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah, dan persediaan) di dalamnya untuk kepentingan pelayanan publik)

Pendapat di atas menyiratkan bahwa walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan dan tidak terjadi kesalahpahaman tetapi bila kekurangan sumber daya pada *implementor* maka implementasi kebijakan tidak efektif. Sumber daya yang dimaksudkan adalah sumber daya *implementor* artinya *implementor* harus memiliki kompetensi dan sumber daya finansial. Tanpa sumber daya kebijakan hanyalah dokumen.

Disposisi

Hasil penelitian berkaitan dengan disposisi atau sikap pelaksana kebijakan ditemukan bahwa cukup nyaman dalam mengimplementasikan kebijakan kenaikan pangkat otomatis berbasis *less paper* (tanpa berkas). Hal ini dapat dilihat dari sikap sopan dan ramah dalam melayani. Selain itu juga adanya lingkungan kerja yang kondusif sehingga pegawai bekerja dengan tekun dan tertib sesuai dengan SOP. Namun perlunya pemutakhiran perlengkapan elektronik, meningkatkan kecepatan internet dan pelatihan teknis bagi pegawai agar lebih baik dan profesional.

Faktor ketiga sebagai pertimbangan dalam mengimplementasikan kebijakan menurut Edwards III menegaskan : "*The disposition or attitude of implementations is the critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementors can exercise considerable discretion in the implementation policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. another reason is the complexity of the policies themselves. The way in which implementers exercise their direction, however, depends in large part upon their disposition toward the policies. Their attitude, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how the policies affecting their organizational and personal interest.*" (Edwards III, 1980:9) (Sikap pelaksana merupakan faktor penting ketiga dalam proses implementasi kebijakan publik. Jika implementasi kebijakan diharapkan berlangsung efektif, maka para implementor kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya, tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan dan kecendrungan sikap positif untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kebanyakan para implementor menggunakan sedapat mungkin otoritas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Salah satu alasan mengenai hal ini disebabkan independensi mereka terhadap eksistensi dari pembuat kebijakan. Alasan

yang lain adalah kompleksitas masalah dari kebijakan itu sendiri. Meskipun cara lain para implementor menggunakan otoritasnya tergantung dari kecenderungan sikap mereka yang mengacu kepada kebijakan-kebijakan tersebut, namun pada akhirnya sikap merekalah yang akan mempengaruhi cara pandang mereka terhadap kebijakan tersebut dan bagaimana mereka melihat kebijakan akan berdampak terhadap kepentingan perorangan dan organisasi mereka).

Maksud dari pandangan di atas adalah salah satu keberhasilan dalam implementasi sebuah kebijakan adalah sikap pelaksana atau disposisi. Yang dimaksudkan dengan disposisi dalam pengertian ini adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh *implementor* seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Jika *implementor* memiliki disposisi yang baik maka akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan dan sebaliknya.

Struktur Birokrasi

Hasil penelitian berkaitan dengan implementasi kebijakan kanaan pangkat otomatis otomatis berbasis *less paper* (tanpa berkas) ditemukan bahwa struktur birokrasi sangat mendukung implementasi kebijakan KPO berbasis *less paper* karena berbasis IT sehingga bisa dipantau dan transparan. Namun harus berjenjang yang memakan waktu yang cukup lama.

Berhubungan dengan faktor struktur birokrasi Edward III menjelaskan: *“Even if sufficient resources to implement a policy exist and implementers know what to do and want to do it. Implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic structure. Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions being overlooked?”* (Edwards III, 1980:12). (Meskipun sumberdaya dalam rangka untuk mengimplementasikan kebijakan telah mencukupi dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan serta bersedia untuk melaksanakannya, tapi terkadang proses implementasi kebijakan masih terhambat oleh in-efisiensi struktur birokrasi. Fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna keberhasilan proses implementasi sebuah kebijakan. Disisi lain bahwa dalam implementasi kebijakan membutuhkan kerjasama yang melibatkan banyak orang. Hal ini menyebabkan terbuangnya sumber daya yang langka, menutup kesempatan, menciptakan kebingungan, menggiring kebijakan-kebijakan untuk menghasilkan tujuan silang, dan mengakibatkan fungsi-fungsi penting menjadi terlupakan).

Struktur organisasi sangat berpengaruh terhadap implementasi sebuah kebijakan dan salah satu hambatan dalam birokrasi adalah fragmentasi organisasi. Dimana fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna keberhasilan implementasi sebuah kebijakan yang membutuhkan kerja sama dengan banyak orang. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Subarno dalam analisis kebijakan publik terhadap pandangan Edward III bahwa : “struktur organisasi yang terlalu panjang dan rumit akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape* yakni prosedur yang rumit dan kompleks sehingga menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel”.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bab-bab terdahulu maka peneliti dapat menyimpulkan beberapa hal di antaranya:

1. Faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan sistem pelayanan kenaikan pangkat otomatis berbasis *less paper* (tanpa berkas) oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara ditemukan bahwa sudah dilakukan sosialisasi sebagai bentuk komunikasi pada dinas, kantor, badan dan bagian namun adanya kesalahan persepsi dimana sebagian pegawai menganggap bahwa kenaikan pangkat otomatis artinya tanpa berkas sedangkan sesuai dengan aturan diwajibkan untuk mengupload SKP sebagai bahan pertimbangan kenaikan pangkat yang juga adalah bukti kinerja.
2. Sumber daya manusia yang mengurus kenaikan pangkat otomatis di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara masih kurang dibandingkan dengan jumlah pegawai negeri sipil di Kabupaten Timor Tengah Utara yang berjumlah 5.159 orang. Selain itu juga pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara yang mengurus kenaikan pangkat otomatis cukup memahami tupoksi dengan baik. Hal ini ditandai dengan kemampuan memberikan penjelasan secara detail dan dimengerti oleh pegawai negeri sipil yang akan mengajukan kenaikan pangkat otomatis.
3. Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan ditemukan bahwa cukup nyaman dalam mengimplementasikan kebijakan kenaikan pangkat otomatis. Hal ini dapat dilihat dari sikap sopan dan ramah dalam melayani. Selain itu juga adanya lingkungan kerja yang kondusif sehingga pegawai bekerja dengan tekun dan tertib sesuai dengan SOP. Namun perlunya pemutakhiran perlengkapan elektronik dan pelatihan teknis bagi pegawai agar lebih baik dan profesional.
4. Struktur birokrasi sangat mendukung implementasi kebijakan kenaikan pangkat otomatis karena berbasis IT sehingga bisa dipantau dan transparan. Namun harus berjenjang yang memakan waktu yang cukup lama.

REFERENSI

- Alwasilah, A. Chaedar. 2002. Pokoknya Kualitatif, Dasar-Dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif. Pustaka Jaya. Jakarta.
- Anderson, James E. 1978. Public Policy Making. New York: Holt, Rinehart and Winston, 2nd ed.
- Edwards III, George C. 1980. Implementing Public Policy. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Dunn, William. N. 1981. Public Policy Analysis And Introduction. USA: Prentice Hall.
- Grindle, Merilee S. 1980. Politics and Policy Implementation in The Third World. New Jersey: Princeton University Press.
- Hill, Michael and Peter Hupe. 2002. Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practise, London-New Delhi: Sage Publications dan Thousand Oak.
- Iskandar, 2009. Metodologi Penelitian Kualitatif, Aplikasi Untuk Penelitian

Pendidikan, Hukum & Ekonomi dan Manajemen, Sosial, Humaniora, Politik, Agama dan Filsafat. Gunung Persada (GP Press). Jakarta.

Miles, Mathew B dan Huberman, Michael A. 1992. *Analisa Data Kualitatif*. Terjemahan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. Universitas Indonesia Press (UI-PRESS), 2007. Jakarta.

Straus, Anselm & Corbin, Juliet. 1997. *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif. Prosedur, Teknik dan Teori Grounded* (Penyadur Drs. HM Djunaedi Ghony), PT Alfabeta. Bandung.

SUMBER LAIN

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 Tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemanfaatan Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian

Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 25 tahun 2013 tentang pedoman pemberian persetujuan teknis kenaikan pangkat reguler pegawai negeri sipil untuk menjadi pembina tingkat I golongan ruang IV/b ke bawah.