

ANALISIS PELAYANAN KENAIKAN PANGKAT PEGAWAI NEGERI SIPIL (Studi Kasus di Kabupaten Semarang)

Anang Dwinanta & Rosalina Ginting *

Abstrak

Kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil (PNS), adalah penghargaan atas prestasi kerja dan pengabdian kepada Negara setelah melalui persyaratan tertentu. Selain itu, kenaikan pangkat juga dimaksudkan sebagai pendorong bagi PNS untuk lebih meningkatkan prestasi kerja dan pengabdianannya. Kenaikan pangkat, juga merupakan salah satu elemen penting dalam pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil. Beberapa masalah substansial berkenaan dengan prima tidaknya pelayanan kenaikan pangkat PNS berkaitan erat dengan tugas pokok dan fungsi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Semarang, yang antara lain adalah: 1) lemahnya kemampuan pengelola Kepegawaian SKPD; 2) belum optimalnya peran kepemimpinan BKD; 3) belum optimalnya dukungan regulasi.

Berdasarkan proses formulasi agenda melalui *Agenda Setting* ditetapkan bahwa *Institutional Agenda* yang akan dilaksanakan adalah Peningkatan Kemampuan Pengelola Kepegawaian SKPD. Sehubungan dengan hal tersebut, Alternatif Kebijakan dalam rangka penyelesaian masalah dan sekaligus kemudian sebagai hasil akhir dari analisis kebijakan public berkaitan dengan pelayanan kenaikan pangkat PNS ini antara lain bahwa untuk meningkatkan kemampuan Pengelola Kepegawaian SKPD dalam rangka peningkatan pelayanan kenaikan pangkat PNS, diperlukan kebijakan-kebijakan sebagai berikut :1) bimbingan teknis bagi pengelola Kepegawaian SKPD; 2) monitoring persiapan kenaikan pangkat di SKPD; 3) koordinasi penyelesaian administrasi kenaikan pangkat.

Kata-kata kunci : kenaikan pangkat PNS, analisis kebijakan publik

*Analisis Pelayanan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil
(Studi Kasus di Kabupaten Semarang)*

A. Pendahuluan

Kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil (PNS), adalah penghargaan atas prestasi kerja dan pengabdian kepada Negara setelah melalui persyaratan tertentu. Selain itu, kenaikan pangkat juga dimaksudkan sebagai pendorong bagi PNS untuk lebih meningkatkan prestasi kerja dan pengabdianya. Kenaikan pangkat, juga merupakan salah satu elemen penting dalam pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dengan kenaikan pangkat yang tepat waktu dan tepat sasaran, diharapkan akan menumbuhkan semangat kerja bagi PNS yang bersangkutan, karena dengan kenaikan pangkat yang tepat waktu akan berdampak pada kenaikan gaji pokok, sehingga secara tidak langsung akan berdampak juga terhadap kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.

Salah satu uraian tugas yang dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Semarang adalah Pelayanan Kenaikan Pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang merupakan salah satu penjabaran tugas dari mutasi kepegawaian. Secara umum,

kenaikan pangkat bagi PNS setiap tahun dilaksanakan sebanyak 2 (dua) periode, yaitu Periode 1 April dan Periode 1 Oktober.

Mekanisme kenaikan pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Semarang adalah sebagai berikut :

1. Pada awal Bulan Januari (untuk periode 1 April) dan awal Bulan Juli (untuk periode 1 Oktober), Badan Kepegawaian Daerah menyampaikan surat kepada seluruh Kepala SKPD, untuk segera mengajukan permohonan kenaikan pangkat bagi PNS di lingkungannya, dilengkapi dengan syarat-syarat sebagaimana ketentuan yang ada.
2. Pada Bulan Pebruari (untuk periode 1 April) dan Bulan Agustus (untuk periode 1 Oktober), BKD melaksanakan penelitian terhadap berkas yang disampaikan, termasuk merekapitulasi sesuai dengan Golongan Ruang, dimana untuk Golongan IIID ke bawah, langsung disampaikan ke Badan Kepegawaian Negara (BKN) Kantor Regional I Yogyakarta, sedangkan untuk Golongan

IVAdan IVB, permohonan dilakukan melalui Gubernur Provinsi Jawa Tengah, dalam hal ini adalah Badan Kepegawaian Provinsi Jawa Tengah, yang selanjutnya disampaikan ke BKN Kantor Regional I Yogyakarta. Sedangkan untuk Golongan IVC keatas, dari BKD Provinsi Jawa Tengah disampaikan pada Badan Kepegawaian Negara, selanjutnya diproses di Sekretariat Negara untuk ditandatangani Presiden.

3. Di BKN Kantor Regional I Yogyakarta, dilaksanakan penelitian berkas sesuai Golongan Ruang, yang bila dinyatakan lengkap maka dikeluarkan Nota Persetujuan Teknis Kenaikan Pangkat. Sedangkan berkas yang tidak lengkap, agar dilengkapi kembali sedang yang tidak memenuhi syarat, berkas dikembalikan.
4. Dari Nota Persetujuan Teknis Kenaikan Pangkat, maka untuk Golongan IV A dan IV B dikeluarkan Surat Keputusan Gubernur, yang selanjutnya

dilakukan Petikan Surat Keputusan oleh Kepala Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah, sedangkan untuk Golongan Ruang IIID ke bawah dikeluarkan Surat Keputusan Bupati Semarang dan dikeluarkan Petikan Surat Keputusan yang ditandatangani oleh Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Semarang

5. Penyerahan Petikan Surat Keputusan kenaikan Pangkat kepada Pengelola Kepegawaian SKPD untuk diteruskan kepada masing-masing PNS.

Permasalahan

Sebagai bentuk pelayanan yang baik terhadap PNS Kabupaten Semarang, Petikan Surat Keputusan Kenaikan Pangkat diharapkan dapat disampaikan kepada Pengelola Kepegawaian SKPD paling lambat sesuai dengan TMT (Terhitung Mulai Tanggal) kenaikan pangkat. Dengan adanya hal tersebut maka administrasi penggajian bagi PNS yang bersangkutan dapat segera disesuaikan sebagaimana Pangkat/Golongan Ruang yang baru.

Namun pada kenyataannya, pelayanan kenaikan pangkat banyak yang mengalami keterlambatan, sebagai akibat terlambatnya kelengkapan berkas untuk kenaikan pangkat dari SKPD dimana PNS bekerja serta sebab-sebab lain yang ikut menentukan proses kenaikan pangkat bagi PNS, diantaranya di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah, dan Badan Kepegawaian Negara.

Dengan adanya keterlambatan tersebut maka pelayanan kenaikan pangkat yang dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Semarang juga mengalami keterlambatan, yang pada akhirnya pengeluaran Petikan Surat Keputusan Kenaikan Pangkat juga mengalami keterlambatan.

Sebagai upaya pelayanan administrasi kepegawaian yang tepat waktu, maka diperlukan kepedulian semua pihak, baik PNS yang bersangkutan, Pengelola Kepegawaian SKPD, Atasan Langsung dan Kepala SKPD dimana PNS tersebut berada, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten, BKD Provinsi maupun

Badan Kepegawaian Negara (BKN) Regional I Yogyakarta.

Berkas kenaikan pangkat yang lengkap dan disampaikan sesuai jadwal waktu yang ditetapkan, maka akan memudahkan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Semarang dapat segera memproses berkas tersebut untuk proses berikutnya.

Pada kenyataannya, pelayanan kenaikan pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) sering mengalami keterlambatan. Hal ini dibuktikan dengan terlampauinya waktu berlakunya kenaikan pangkat (terhitung mulai tanggal/TMT) dengan penyampaian Petikan Surat Keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan data yang ada, usulan kenaikan pangkat PNS periode 1 Oktober 2010 sebanyak 1.037 Orang, maka yang dapat dilayani tepat waktu (penyerahan Petikan SK sebelum 1 Oktober 2010) hanya 345 orang (33,27 %), sedangkan sisanya terlambat, yaitu sebanyak 582 orang petikan SK diserahkan pada tanggal 25 Oktober 2010 dan 110 orang TMS (tidak

memenuhi syarat), sehingga yang terlambat sebanyak 66,73 %.

Sedangkan untuk periode 1 April 2011, dari 1.261 orang yang mengajukan kenaikan pangkat, 684 Petikan SK (54,24 %) diserahkan tepat waktu (sebelum 1 April 2011), sedangkan sisanya (45,76) mengalami keterlambatan.

Sehubungan dengan permasalahan kenaikan pangkat tersebut, maka perumusan masalahnya adalah : ***Bagaimana meningkatkan pelayanan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kabupaten Semarang ?***

B. Kajian Teori

1. Peran Kepemimpinan

Kepemimpinan (*leadership*) telah menjadi issue penting selama berabad-abad hingga sekarang, tidak hanya pada sektor privat (bisnis) tetapi juga sektor publik (pemerintah). Namun demikian, seringkali ada kebingungan antara istilah pemimpin dan pimpinan. Pemimpin (*leader*) adalah seorang yang menjalankan kepemimpinan (*leadership*).

Demikian juga antara Kepala (*Head*) dengan

kepemimpinan (*leadership*). Menurut Taliziduhu Ndraha dalam LAN (2011 : Hal 21-22), kekuasaan adalah kekuasaan syah (kewenangan), sehingga memiliki kekuasaan (*power*). Sedang kepemimpinan (*leadership*) adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain dengan cara tertentu, sehingga perilaku orang lain tersebut berubah menjadi integratif.

Senge (1999:74-79) juga mengungkapkan perbedaan antara pemimpin (*leader*) dengan manajer. Dalam bukunya "*The Fifth Discipline*" disebutkan bahwa pemimpin adalah orang yang terus menerus belajar, membangun organisasi dan berfikir sistem.

Peter Drucker dengan tegas menyatakan bahwa kepemimpinan pada dasarnya adalah mengenai penciptaan cara bagi orang untuk ikut kontribusi dalam mewujudkan sesuatu yang luar biasa.

Menurut Kauzes dan Posner (1987) dalam LAN (2011) menjelaskan bahwa peran kepemimpinan terdiri dari menantang proses (*challenge the process*), menginspirasi visi bersama

(*inspiring a shared vision*), memungkinkan orang lain bertindak (*enabling other to act*), menjadi model (*modelling to ways*) dan mendorong jiwa (*encouraging the heart*).

Kepemimpinan dalam organisasi memiliki peran penting untuk mencapai tujuan organisasi. Kepemimpinan yang ideal akan memberikan ruang bagi bawahan untuk berkreasi dan berimprovisasi guna menjadikan pekerjaan dan tujuan organisasi menjadi mudah diwujudkan sebagaimana dijelaskan Bernard (dalam Gibson, 1995:5) bahwa kepemimpinan merupakan agen perubahan orang yang perilakunya akan lebih mempengaruhi perilaku dan kinerja bawahan. Sementara Terry (dalam Thoha, 1983:227) mendefinisikan kepemimpinan adalah aktivitas untuk mempengaruhi orang-orang agar diarahkan mencapai tujuan organisasi. Pendapat senada disampaikan oleh Kartono (1998:63) bahwa kepemimpinan merupakan kemampuan mendorong dan mengajak orang lain untuk berbuat sesuatu guna mencapai tujuan bersama. Menurut Budihardjo (2011)

dalam ceramahnya tentang Konsep dan Teori Kepemimpinan, kepemimpinan adalah kemauan untuk berkiprah bersama guna mencapai "*common ultimate goals*". Sehingga dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan seseorang pemimpin untuk menempatkan dirinya sebagai agen perubahan bagi organisasi yang dapat mempengaruhi perilaku dan berdampak terhadap peningkatan kinerja organisasi.

Kepemimpinan sangat diperlukan oleh seorang pemimpin didalam mencapai tujuan organisasi. Kepemimpinan adalah sesuatu yang muncul dari dalam diri dan merupakan buah dari keputusan seseorang untuk mau menjadi pemimpin, baik bagi dirinya sendiri, bagi lingkungan pekerjaan, maupun bagi lingkungan sosial dan bahkan bagi negara.

Untuk mewujudkan Kepemimpinan kita mengenal beberapa nilai yang perlu diterapkan. Nilai merupakan pandangan atau anggapan atau kepercayaan sesuatu itu baik atau buruk, nilai dapat mengandung kepercayaan bahwa

suatu tindakan atau perbuatan dianggap patut atau tidak patut oleh seorang pemimpin berdasarkan pertimbangan baik secara individu maupun sebagai masyarakat.

Di dalam kepemimpinan dikenal beberapa nilai melandasi sikap dan perilaku seorang pemimpin dalam menjalankan roda organisasi, yaitu:

- 1) Visioner, yaitu kepemimpinan dalam suatu organisasi yang mampu melihat dan memandang jauh kedepan. Seorang pemimpin harus mempunyai visi yang jelas dan dipahami oleh bawahannya. Bahkan visi tersebut harus disusun secara bersama (*shared vision*)
- 2) Kebersamaan, yaitu kepemimpinan yang didukung oleh seluruh bawahannya, bahkan seluruh pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Kompleksitas suatu persoalan membutuhkan penanganan secara komprehensif, oleh karenanya membangun komunikasi dan sinergitas yang efektif dalam melaksanakan pekerjaan sangat mutlak dilakukan. Untuk itu perlu dibangun suatu kebersamaan dalam suatu unit kerja maupun dengan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya dengan membangun team work yang solid serta mengembangkan jejaring kerja. (*networking*) yang luas.
- 3) Komitmen, dimana mendukung pencapaian tugas bersama, perlu adanya komitmen yang kuat dari seluruh anggota organisasi, baik pemimpin maupun bawahan. Komitmen ini lebih mendorong pada rasa tanggungjawab yang besar didalam menjalankan tugas dan wewenangnya masing-masing. Keterampilan dan kemampuan intelektual yang tinggi tanpa adanya komitmen atau tanggungjawab akan membuat organisasi menjadi tidak berdaya dan tidak efektif. Untuk itu, seorang pemimpin harus mampu membangun komitmen yang kuat, memberikan motivasi dan inspirasi bagi seluruh anggotanya.
- 4) Inovatif, yaitu seorang pemimpin yang mampu menjadi inovator di lingkungan organisasinya.

5) Iman dan Taqwa, dimana seorang pemimpin harus dilandasi oleh iman dan taqwa kepada Tuhan yang Maha Esa. Iman dan taqwa ini sangat berperan didalam membentuk moral seseorang, sehingga menurut hemat kami, masalah iman dan taqwa ini sangat relevan untuk meningkatkan kualitas kepemimpinan seseorang.

Para pemimpin aparatur pemerintahan dihadapkan kepada lingkungan yang cepat berubah, penuh ketidakpastian, turbulensi, hiperkompetisi serta kompleksitas permasalahan. Secara teoritis ada suatu pendapat mengenai peran baru (*new roles*), dimana seorang pemimpin harus mampu berperan sebagai perancang (*designer*), pengasuh/pelayan (*steward*), dan guru (*teacher*).

Dalam prakteknya peran pemimpin birokrasi pemerintahan yang dikenal dengan aparatur pemerintah melaksanakan tugasnya sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. Di dalam pemerintahan kita terdapat beberapa instrumen yang mengatur mengenai tugas para

aparatur/pimpinan birokrasi pemerintah, diantaranya UU yang mengatur hak, tugas dan kewajiban para aparatur negara (UU Nomor 43 Tahun 1999), UU mengenai pemerintahan yang bersih dan bebas KKN (UU Nomor 28 Tahun 1999), dan UU mengenai Pemerintahan Daerah yang mengatur tugas dan kewajiban Kepala Daerah beserta perangkatnya (UU Nomor 32 Tahun 2004).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, fungsi utama aparatur pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, baik yang menjadi tugas dan kewajiban Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam rangka mendorong dan meningkatkan penyediaan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pemerintah telah mengambil kebijakan untuk menyelenggarakan otonomi daerah, sehingga merubah sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralistik menjadi desentralistik.

2. Reformasi Birokrasi

Berbicara tentang birokrasi sering kali kita asumsikan dengan urusan yang berbelit-belit, prosedur yang panjang dan memakan waktu yang lama, selalu mendapat “tanda” / konstansi dan stigma negatif dari pendengarnya. Hal ini akan menjadi lebih transparan apabila kita memantau birokrasi yang berhubungan atau berurusan dengan organisasi formal, negeri maupun swasta. Pembahasan birokrasi selalu menarik untuk dibicarakan baik sebagai bahan diskusi maupun sebagai bahan kajian ilmiah untuk diperdebatkan dengan tujuan mencari solusinya.

Apalagi topik yang akan dikaji ada hubungannya dengan reformasi sehingga memerlukan suatu pemikiran yang serius untuk menelaah dan menilai akibat-akibat yang terjadi dan yang ditimbulkan oleh aksi birokrat dalam konteks reformasi yang perlu diperbaiki.

Namun apakah sudah menjadi hal yang sulit direformasi bahwa birokrasi selalu menghambat kemudahan, kemajuan dan perkembangan suatu sistem politik khususnya memperkecil ruang gerak

demokrasi. Tulisan ini mencoba menjabarkan birokrasi berkaitan dengan reformasi dan melihat posisi itu melalui Rekonstruksi. Oleh karena itu lebih baik dijelaskan terlebih dahulu apa birokrasi dan reformasi itu? Bagaimana kontribusinya terhadap reformasi? Bagaimana posisi birokrasi dengan reformasi melalui rekonstruksi? bagaimana situasi problematik yang terjadi di Indonesia? dan strategi seperti apa yang dapat diterapkan di Indonesia? sehingga antara birokrasi dan reformasi bisa direkonstruksi.

Menurut Stuart Berg Flexner (1987), Birokrasi dapat diartikan sebagai :

’Government by many bureaus, administrators, esp of a government or government department, excessive multiplication of, and concentration of power in, administrative bureaus of administrators. Administration Characterized by excessive red tape and routine’.

Sedangkan dalam kamus besar bahasa Indonesia, birokrasi didefinisikan sebagai Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah

berpegang pada hirarki dan jenjang jabatan, dan cara kerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan yang banyak liku-likunya dan sebagainya.

Secara ringkas, visi reformasi birokrasi adalah terwujudnya tata pemerintahan yang baik (good governance). Sedangkan misi reformasi birokrasi adalah membangun, menata ulang, menyempurnakan, membina dan menertibkan birokrasi pemerintahan, agar mampu dan komunikatif dalam menjalankan peranan dan fungsinya. Target dan sasaran reformasi birokrasi ada lima hal:

1. Terbentuknya, birokrasi yang bersih, yaitu birokrasi yang anti-KKN dan berkurangnya perilaku koruptif pegawai negeri.
2. Birokrasi yang efisien dan hemat dalam menggunakan sumber daya yang terbatas (man, money, material, method and time).
3. Birokrasi yang transparan, yakni birokrasi yang seluruh kebijakan dan aktivitasnya diketahui masyarakat dan masyarakat dapat mengaksesnya dengan mudah.
4. Birokrasi yang melayani, yaitu birokrasi yang tidak minta

dilayani, tetapi birokrasi yang melayani masyarakat.

5. Birokrasi yang terdesentralisasi, yaitu kewenangan pengambilan keputusan desentralisasi kepada pimpinan unit kerja terdepan

3. Kebijakan Publik

Menurut Chandler dan Plano (1988:107) dalam Kamus Administrasi Publik, kebijakan publik (*public policy*) adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Shafriz dan Russel (1997:47) mendefinisikan kebijakan pulik sangat praktis, yaitu *whateever a government dicides to do or not to do* atau apa-apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan Paterson (2003 :1030) berpendapat bahwa kebijakan publik secara umum sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap siapa dapat apa, kapan dan bagaimana.

Keban (2008:61) mengemukakan bahwa pada

umumnya kebijakan dapat dibedakan atas :

- a. Bentuk *regulatory* yaitu mengatur orang.
- b. Bentuk *redistributive* yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari orang yang kaya lalu memberikannya kembali pada orang yang miskin.
- c. Bentuk *distributive*, yaitu melakukan distribusi yang sama atau memberikan akses yang sama terhadap sumberdaya tertentu.
- d. Bentuk *constituent*, yaitu ditujukan untuk melindungi negara.

Dunn (2004) dalam Keban (2008:67) menyatakan bahwa dalam rangka pemecahan masalah ada beberapa tahap penting, antara lain agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*) dan penilaian kebijakan (*policy assessment*).

Mustopadidjaja (2002) menyatakan bahwa perumusan

kebijakan publik merupakan *core business* para pejabat Eselon I dan II. Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik merupakan siklus kegiatan dan memerlukan analisis kebijakan secara terus menerus. Dunn (2000) menyatakan bahwa analisis kebijakan agar berorientasi pada masalah.

Policy Agenda atau *Agenda Setting* menurut Anderson dalam LAN (2011) adalah awal dari *Policy Process* yang terdiri dari *Agenda Setting, Formulation, Adoption, Implementation* dan *Evaluation*

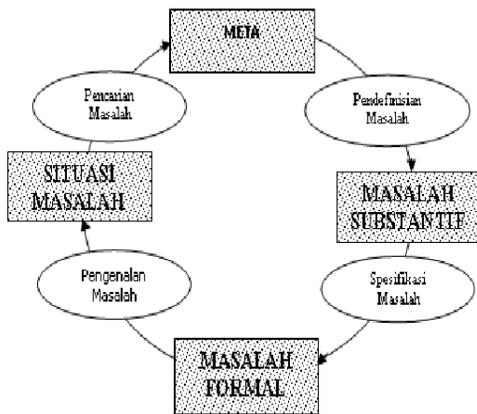
Menurut Dunn (2000), suatu sistem kebijakan dimana di dalamnya mencakup hubungan timbal balik diantara tiga unsur, yaitu Kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Mustopadidjaja (2002) menambahkan elemen Kelompok Sasaran Kebijakan.

Menurut Mustopadidjaja (2002), tujuh langkah dalam formulasi kebijakan publik adalah sebagai berikut :

1. Penemuan Persoalan/Masalah
2. Penentuan Tujuan
3. Perumusan Alternatif
4. Penyusunan Model

5. Penetapan Kriteria
6. Penilaian Alternatif
7. Perumusan Rekomendasi

Menurut Dunn (1994) Perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses dengan 4 (empat) fase yang saling tergantung yaitu Pengenalan masalah, Pencarian masalah, Pendefinisian masalah dan Spesifikasi masalah.



Dalam pelaksanaan identifikasi dari masalah dapat dilakukan dengan peramalan yaitu berusaha merencanakan dan menetapkan kebijakan sehingga tindakan yang terbaik dapat dipilih diantara berbagai kemungkinan yang ditawarkan oleh masa depan. 3 bentuk utama ramalan yaitu

1. Proyeksi adalah ramalan yang didasarkan pada ekstrapolasi atas kecenderungan masa lalu maupun masa kini ke masa depan.
2. Prediksi adalah Ramalan yang didasarkan pada asumsi teoritis yang tegas
3. Perkiraan adalah ramalan yang didasarkan pada penilaian yang informatif atau penilaian pakar tentang situasi masyarakat masa depan.

Rekomendasi adalah prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai konsekuensi yang mungkin dari serangkaian arah tindakan di masa depan dan nilai-nilai atau manfaat dari tindakan tersebut.

Rekomendasi menjadi mungkin hanya ketika analisis berhadapan dengan situasi untuk memilih diantara dua atau lebih alternatif. Dalam bentuknya yang paling sederhana pilihan dapat dijelaskan sebagai sebuah proses penalaran yang meliputi tiga komponen yang berhubungan:

1. Definisi masalah mengharuskan tindakan

2. Perbandingan konsekuensi dari dua atau lebih alternatif untuk menyelesaikan masalah
3. Rekomendasi alternatif yang akan dapat membuahkan hasil yang diinginkan.
4. Kriteria keputusan terdiri dari enam tipe utama yaitu: efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsive dan ketepatan.

Untuk membantu analisis kebijakan public, dan digunakan alat (*tools*) *Agenda Setting dan System Thinking*.

a. Agenda Setting

Menurut Anderson dalam LAN (2011), *Agenda Setting* atau *Agenda Formulation* adalah tahap awal dari *Policy Agenda*. *Policy Agenda* berawal dari *private problem* kemudian berkembang lebih lanjut menjadi *public problem*. Selanjutnya *Public Problem* ini dikonversikan ke *issue* masalah kebijakan, sehingga mengalir menjadi *Systemic Agenda* dan terakhir ke *institutional agenda*

b. System Thinking

Maní (2000) dalam Trilestari (2010) menjelaskan 6 (enam) alasan mengapa metoda *system thinking* diperlukan, yaitu :

1. Meningkatnya kompleksitas dan perubahan dalam kehidupan.
2. Tumbuh dan meningkatnya kesalingbergantungan dari dunia ini
3. Adanya pemikiran dalam manajemen teori dan praktek.
4. Terus meningkatnya kesadaran global, meskipun pengambilan keputusan masih bersifat lokal.
5. Meningkatnya penghargaan terhadap pembelajaran sebagai suatu kunci kemampuan organisasi.
6. Permasalahan yang muncul tak dapat diselesaikan dengan cara berfikir yang menciptakan masalah tersebut.

O'Comor (1997) dalam Trilestari (2010) menjelaskan tentang manfaat pedekatan *system thinking*, yaitu :

1. Mendapatkan pengaruh dengan melihat pola yang menggerakkan peristiwa.
2. Berfikir lebih strategik dan efektif dalam menghadapi

permasalahan-permasalahan yang dihadapi.

3. Mengurangi upaya penyelesaian masalah dengan cara coba-coba.
4. Berfikir dan berkomunikasi dengan jelas untuk melihat lebih jauh ke depan.
5. Membantu untuk melangkah lebih jauh, dan tidak sekedar menyalahkan orang lain atau diri sendiri.
6. Membantu mengelola diri kita serta orang lain sehingga lebih efektif.

4. Kenaikan Pangkat PNS

Sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil, bahwa untuk meningkatkan prestasi kerja dan pengabdian Pegawai Negeri Sipil kepada Negara serta mewujudkan keadilan dalam memberikan penghargaannya, maka kepada Pegawai Negeri Sipil dapat diberikan Kenaikan Pangkat.

Selanjutnya dijelaskan bahwa Kenaikan Pangkat bukan

merupakan hak Pegawai Negeri Sipil, tetapi merupakan penghargaan atas prestasi kerja dan pengabdiannya kepada Negara. Secara umum, kenaikan pangkat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu kenaikan pangkat reguler dan kenaikan pangkat pilihan. Periode kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil ditetapkan pada tanggal 1 April dan 1 Oktober setiap tahun, kecuali ditentukan lain yang diatur dengan Peraturan yang berlaku.

Sebagaimana Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002, kenaikan pangkat reguler, dapat diberikan setingkat lebih tinggi apabila,

1. Sekurang-kurangnya telah 4 (empat) tahun dalam pangkat terakhir .
2. Setiap unsur peilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir.

Sedangkan Pasal 9 menjelaskan bahwa kenaikan pangkat pilihan, diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang :

1. Menduduki jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu.

2. Menduduki jabatan tertentu yang pengangkatannya ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
3. Menunjukkan prestasi kerja yang luar biasa.
4. Menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara.
5. Diangkat menjadi Pejabat Negara.
6. Memperoleh Surat Tanda Tamat Belajar/Ijazah.
7. Melaksanakan tugas belajar dan sebelumnya menduduki jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu.
8. Telah selesai mengikuti dan lulus tugas belajar.
9. Dipekerjakan atau diperbantukan secara penuh di luar instansi induknya yang diangkat dalam jabatan pimpinan, yang telah ditetapkan persamaan eselonnya atau jabatan fungsional tertentu.

Kenaikan pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan fungsional tertentu, dapat dinaikkan pangkatnya setingkat lebih tinggi apabila :

1. Sekurang-kurangnya telah 2 (dua) tahun dalam pangkat terakhir.

2. Telah memenuhi angka kredit yang ditetntukan
3. Setiap unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir.

Disamping kenaikan pangkat reguler dan kenaikan pangkat pilihan, sebagaimana Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002, maka Pegawai Negeri Sipil dan meninggal dunia atau akan diberhentikan dengan hormat dengan hak pensiun karena batas usia pensiun, dapat diberikan kenaikan pangkat pengabdian setingkat lebih tinggi, apabila :

1. Memiliki masa bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil selama :
 - a. Sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun secara terus menerus dan sekurang-kurangnya telah 1 (satu) bulan dalam pangkat terakhir.
 - b. Sekurang-kurangnya 20 (dua puluh) tahun secara terus menerus dan sekurang-kurangnya telah 1 (satu) tahun dalam pangkat terakhir.

- c. Sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun secara terus menerus dan sekurang-kurangnya telah 2 (dua) tahun dalam pangkat terakhir.
2. Setiap unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 1 (satu) tahun terakhir.
 3. Tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang atau berat dalam 1 (satu) tahun terakhir.

C. Analisis

1. Gambaran Umum

Kabupaten Semarang adalah salah satu dari 35 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Wilayahnya terdiri dari 235 Desa/Kelurahan yang terbagi menjadi 19 Wilayah Kecamatan. Dalam pelaksanaan tugas pemerintahan, Kabupaten Semarang memiliki Pegawai Negeri Sipil (PNS) 11.150 Orang. Jumlah PNS tersebut bekerja di 72 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) baik yang berada di Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Badan, Dinas, Kantor, RSUD, Kecamatan maupun Kelurahan.

Berkaitan dengan pelayanan kenaikan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Semarang, maka yang terlibat dalam tugas-tugas tersebut adalah Kepala Bidang Pengadaan dan Mutasi Kepegawaian, Kepala Bidang Data dan Formasi serta Kepala Bidang Pembinaan dan Pengembangan Pegawai. Masing-masing Kepala Bidang dibantu oleh dua Kepala Sub Bidang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing, serta staf yang berfungsi sebagai operator pelayanan. Disamping bidang-bidang, Kepala BKD Kabupaten Semarang dibantu oleh Sekretariat yang dipimpin seorang Sekretaris, dibantu Kasubbag Umum dan Kepegawaian, serta Kasubbag Perencanaan dan Keuangan. Jumlah keseluruhan sumberdaya manusia di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Semarang sejumlah 60 Orang.

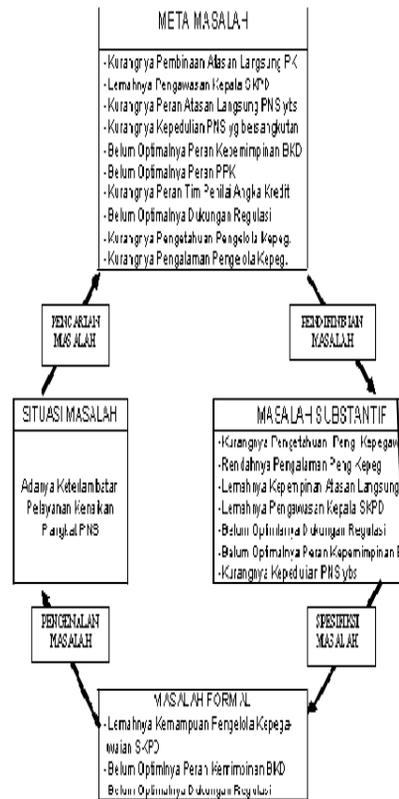
Disamping kondisi kepemimpinan di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Semarang, beberapa hal yang secara tidak langsung berpengaruh terhadap pelayanan kenaikan pangkat bagi PNS Kabupaten Semarang adalah

kondisi kepemimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Semarang, kondisi kepemimpinan di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah dan kondisi Kepemimpinan di Badan Kepegawaian Negara (BKN) Kantor Regional I Yogyakarta. Hal ini disebabkan di organisasi-organisasi tersebut juga terlibat dalam proses kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kabupaten Semarang.

2. Analisis Kebijakan Publik

Sesuai dengan Dunn (1994), maka tujuh langkah formulasi kebijakan publik berkaitan dengan keterlambatan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Semarang, dapat dianalisis sebagai berikut :

2.1. Penemuan Persoalan/Masalah



Dari Gambar diatas dapat dijelaskan bahwa dengan upaya pengenalan masalah maka ditemukan situasi masalah yaitu Adanya Keterlambatan Pelayanan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil. Keterlambatan pelayanan tersebut

*Analisis Pelayanan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil
(Studi Kasus di Kabupaten Semarang)*

dicari masalahnya sehingga terdapat meta masalah yaitu 1) Kurangnya Pembinaan Atasan Langsung Pengelola Kepegawaian ; 2) Lemahnya Pengawasan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah ; 3) Kurangnya Peran Atasan Langsung PNS yang bersangkutan ; 4) Kurangnya Kepedulian PNS yg bersangkutan ; 5) Belum Optimalnya Peran Kepemimpinan BKD ; 6) Belum Optimalnya Peran Pejabat Pembina Kepegawaian ; 7) Kurangnya Peran Tim Penilai Angka Kredit ; 8) Belum Optimalnya Dukungan Regulasi ; 9) Kurangnya Pengetahuan Pengelola Kepegawaian dan 10) Kurangnya Pengalaman Pengelola Kepegawaian.

Setelah didefinisikan, maka meta masalah tersebut ditemukan masalah substantif, yaitu :

1. Kurangnya Pengetahuan Pengelola Kepegawaian
2. Rendahnya Pengalaman Pengelola Kepegawaian
3. Kurangnya Pembinaan Atasan Langsung Pengelola Kepegawaian
4. Kurangnya Pengawasan Kepala SKPD

5. Belum Optimalnya Dukungan Regulasi
6. Belum Optimalnya Peran Kepemimpinan BKD
7. Kurangnya Kepedulian PNS

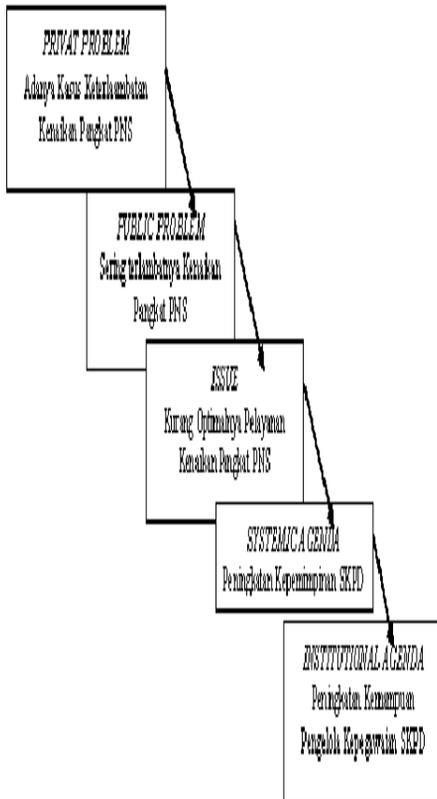
Beberapa masalah substantif tersebut, yang perlu segera dilakukan upaya penyelesaiannya berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Semarang sehingga menjadi masalah formal adalah sebagai berikut :

1. Lemahnya Kemampuan Pengelola Kepegawaian SKPD
2. Belum Optimalnya Peran Kepemimpinan BKD
3. Belum optimalnya Dukungan Regulasi

2.2. Penentuan Tujuan

Penentuan Tujuan dilaksanakan berdasarkan *Institutional Agenda* sesuai dengan tahap-tahap dalam *Agenda Setting*. Proses formulasi agenda berkaitan

adanya keterlambatan pelayanan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Semarang sebagaimana gambar berikut :



Berdasarkan proses formulasi agenda tersebut dapat diketahui bahwa *Institutional Agenda* yang ditetapkan adalah Peningkatan

Kemampuan Pengelola Kepegawaian SKPD. Sehubungan dengan hal tersebut, maka tujuan kebijakan yang akan diambil adalah Meningkatkan Kemampuan Pengelola Kepegawaian Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

2.3 Perumusan Alternatif Kebijakan

Berdasarkan proses formulasi agenda melalui *Agenda Setting* ditetapkan bahwa *Institutional Agenda* yang akan dilaksanakan adalah Peningkatan Kemampuan Pengelola Kepegawaian SKPD. Sehubungan dengan hal tersebut, Alternatif Kebijakan dalam rangka penyelesaian masalah adalah :

1. Bimbingan Teknis bagi Pengelola Kepegawaian SKPD
2. Monitoring Persiapan Kenaikan Pangkat di SKPD
3. Koordinasi Penyelesaian Administrasi Kenaikan Pangkat

2.4 Penyusunan Model

Analisis Pelayanan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus di Kabupaten Semarang)

Berdasarkan Causal Loops Diagram (CLD) tersebut dapat diketahui Model Kebijakan berkaitan dengan Peningkatan Kemampuan Pengelola Kepegawaian dalam rangka pelayanan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Semarang.

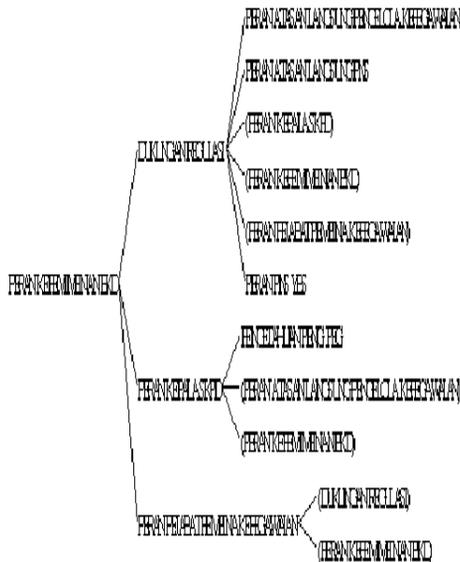
Untuk mengetahui Variabel yang menjadi Pengungkit (*leverage*) ditetapkannya kebijakan dapat diketahui berdasarkan jumlah loops terbanyak dari masing-masing Variabel, sebagaimana berikut.

Jumlah Loops dan Length masing-masing variabel

No	VARIABEL	LOOPS	LENGTH
1	Peran Atasan Langsung Peng. Kep.	6	3
2	Peran Kepala SKPD	3	3
3	Pengetahuan Pengelola Kepegawaian	2	2
4	Pengalaman Pengelola Kepegawaian	4	4
5	Peran PNS yang bersangkutan	3	4
6	Peran Atasan Langsung PNS ybs	6	4
7	Peran Tim Penilai Angka Kredit	4	3
8	Peran Kepemimpinan BKD	7	3
9	Peran Pejabat Pembina Kepegawaian	5	3
10	Dukungan Regulasi	6	3

Berdasarkan Tabel tersebut diatas dapat diketahui bahwa Peran Kepemimpinan BKD memiliki jumlah Loops paling banyak yaitu sebanyak 7 (tujuh) Loops, sehingga Variabel Peran Kepemimpinan BKD merupakan Pengungkit (*Leverage*) kebijakan Peningkatan Kemampuan Pengelola Kepegawaian dalam rangka pelayanan kenaikan pangkat PNS, kemudian disusul Peran Atasan Langsung Pengelola Kepegawaian SKPD, Peran Atasan Langsung PNS yang bersangkutan serta Dukungan regulasi, yang masing-masing memiliki 6 (enam) loops.

Bila digambarkan dengan Uses Tree, bagaimana Peran Kepemimpinan BKD mempengaruhi variabel lainnya dapat diketahui pada Gambar berikut :



1.5. Penetapan Kriteria

Kriteria disusun berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhi pencapaian indikator yang digunakan untuk peningkatan kemampuan pengelola kepegawaian SKPD dalam rangka pelayanan kenaikan pangkat PNS di Kabupaten Semarang. Oleh karena itu, kriteria/faktor stratejik yang mempengaruhi pencapaian indikator tersebut adalah Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya dan Hukum.

Penilaian Alternatif

Beberapa alternatif kebijakan yang dapat diambil untuk peningkatan kemampuan pengelola kepegawaian dalam rangka pelayanan Kenaikan Pangkat PNS yang tepat waktu adalah sebagai berikut :

1. Bimbingan Teknik Pengelola Kepegawaian SKPD (Alternatif I)
2. Monitoring Persiapan Kenaikan Pangkat di SKPD (Alteratif II)
3. Koordinasi Penyelesaian Administrasi Kenaikan Pangkat (Alternatif III)

Sedangkan penilaian Alternatif Kebijakan berdasarkan Kriteria/Faktor Stratejik dengan perhitungan sebagaimana Tabel berikut ini.

Tabel Model Penilaian Alternatif Kebijakan

No	KRITERIA	BOBOT	Ait I		Ait II		Ait III	
			Nilai	Skor	Nilai	Skor	Nilai	Skor
1	Politik	15	3	45	2	30	2	30
2	Ekonomi	20	4	80	2	40	2	40
3	Sosial	15	2	30	2	30	3	45
4	Budaya	20	2	40	3	60	3	60
5	Hukum	30	3	90	2	60	2	60
JUMLAH		100	265		220		235	
PERINGKAT			I		III		II	

Kriteria Penilaian :

Nilai 1 = kurang baik

Nilai 2 = Sedang

Nilai 3 = Baik

Nilai 4 = Sangat baik

Berdasarkan Penilaian Kriteria / Faktor Strategik terhadap tiga alternatif kebijakan diperoleh hasil :

1. Peringkat I adalah Bimbingan Teknik bagi Pengelola Kepegawaian SKPD (Alternatif I) dengan skor sebesar 265.
2. Peringkat II adalah Koordinasi Penyelesaian Administrasi Kenaikan Pangkat (Alternatif III), dengan skor sebesar 235.
3. Peringkat III adalah Monitoring Persiapan Kenaikan Pangkat di SKPD (Alteratif II) dengan skor sebesar 220, dan

D. Perumusan Rekomendasi

Berdasarkan tahap-tahap analisis 7 (tujuh) langkah formulasi kebijakan publik (Mustopadidjaja, 2000), maka untuk meningkatkan kemampuan Pengelola Kepegawaian SKPD dalam rangka peningkatan pelayanan kenaikan pangkat PNS,

diperlukan kebijakan-kebijakan sebagai berikut :

1. Bimbingan Teknik bagi Pengelola Kepegawaian SKPD.
2. Koordinasi Penyelesaian Administrasi Kenaikan Pangkat di SKPD.
3. Monitoring Persiapan Kenaikan Pangkat di SKPD.

5. Penutup

Berdasarkan hasil analisis terhadap permasalahan yang ada, maka direkomendasikan hal-hal sebagai berikut :

1. Untuk meningkatkan pelayanan kenaikan pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Semarang, diperlukan peningkatan kemampuan Pengelola Kepegawaian Satuan Kerja Perangkat Daerah.
2. Peningkatan kemampuan Pengelola Kepegawaian SKPD dapat dilaksanakan melalui beberapa alternatif kebijakan sebagai berikut :

- a. Bimbingan Teknis bagi Pengelola Kepegawaian SKPD.
 - b. Koordinasi Penyelesaian Administrasi Kenaikan Pangkat.
 - c. Monitoring Persiapan Kenaikan Pangkat di SKPD
- Indonesia Nomor 12 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonymous, 2004. *Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah..*
- , 1999, *Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Hak, Tugas dan Kewajiban Aparatur Negera.*
- , 1999. *Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.*
- , 2002. *Peraturan Pemerintah Republik*
- , 2011. *Kajian Paradigma. Paradigma Kepemimpinan. Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat II. Lembaga Administrasi Negara (LAN), Jakarta.*
- , 2011. *Kajian Kebijakan Publik. Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat II. Lembaga Administrasi Negara (LAN), Jakarta.*
- , 2011. *Kajian Manajemen Strategik. Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat II. Lembaga Administrasi Negara (LAN), Jakarta.*

*Analisis Pelayanan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil
(Studi Kasus di Kabupaten Semarang)*

- , 2007. *Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 19 Tahun 2007 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Inspektorat, Lembaga Teknik Daerah dan Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Semarang*
- , 2007. *Peraturan Bupati Semarang Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Rincian Tugas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Inspektorat, Lembaga Teknik Daerah dan Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Semarang*
- Mustopadidjaja, AR., 2003. *Paradigma-paradigma Pembangunan. Lembaga Administrasi Negara (LAN), Jakarta.*
- Nugroho, Riant, 2003. *Kebijakan Publik – Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Rewansyah, Asmawi, 2011. *Kepemimpinan dalam pelayanan Publik*, STIA LAN, Jakarta.
- , 2011. *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance*, CV Yusaintanas Prima, Jakarta.
- Sange, Peter M, 1996, *Disiplin Kelima – Seni & Praktik dari Organisasi Pembelajaran*, Binarupa Aksara, Jakarta.
- Soemarsono, 2001. *Pemberdayaan Usaha Ekonomi Masyarakat - Sebuah Acuan Kebijakan (Buku 2)*. Dirjen PMD Depdagri, Jakarta.

- Soemodiningrat, Gunawan, 2001. *Responsi Kebijakan Pemerintah Terhadap Kesenjangan Ekonomi – Studi Empiris Pada Kebijaksanaan dan Program Pembangunan Dalam rangka Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia*. PerPod, Jakarta.
- Soetrisno, 2011. *Systems Thinking – Berpikir Serba Sistem*, CV. Dewa Ruchi, Jakarta.
- Sumaryadi, I. Nyoman, 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom & Pemberdayaan Masyarakat*, Citra Utama, Jakarta
- Sudarsono, 2003. *Krisis Di Mata Para Presiden – Kaidah berpikir Sistem Para Pemimpin Bangsa, Matabangsa dan Mega Sentra Multi Konsultan*, Yogyakarta.
- Trilestari, Endang Wirjatmi dan Lukmanulhakim Almamalik, 2011. *Systems Thinking – Suatu Pendekatan Pemecahan Permasalahan yang Kompleks dan Dinamis*, STIA LAN Bandung Press, Bandung. Tjokrowinoto
- Moelyanto, dkk, 2001. *Birokrasi Dalam Polemik*, Pusat Studi Kewilayahan UMM dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- *) Anang Dwinanta, Mahasiswa program Doktor Administrasi Publik UNDIP
- *) Dra. Rosalina Ginting, M.Si, Dosen FPIPS IKIP PGRI Semarang, saat ini sedang menempuh studi doctoral Administrasi Publik UNDIP Semarang