BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Sudah menjadi keharusan bagi pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas berbagai pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Dalam rangka untuk mewujudkan pelayanan publik yang maksimal pada instansi pemerintah, maka perlu diterapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut World Bank (Munaf, 2016:5), *good governance* diartikan sebagai 'cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumberdaya-sumberdaya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat'.

Salah satu faktor penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik adalah Sumber Daya Manusia (SDM) yang berperan di dalamnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 angka 1, ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Peran Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai SDM pada instasi pemerintah sangat besar dalam pengelolaan pemerintahan dan kebijakan yang telah disusun, serta kualitas pelayanan publik yang dihasilkan. Maka dari itu, diperlukan pula Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang baik. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen

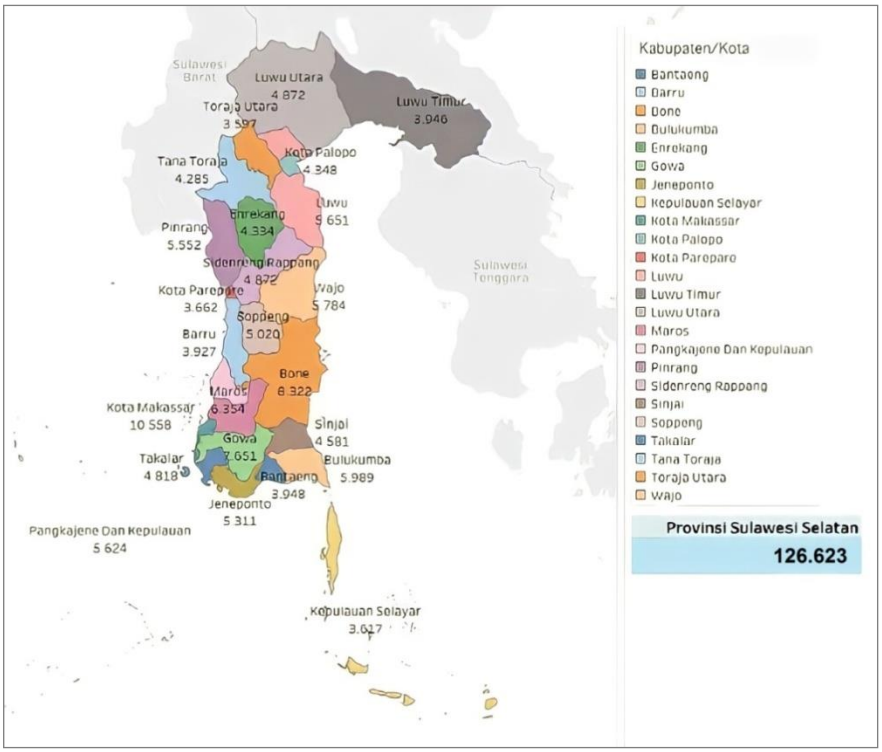
Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 1 angka 1, bahwa hal tersebut dilakukan dalam rangka menghasilkan PNS yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pada Pasal 2 disebutkan bahwa Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan; pengadaan; pangkat dan jabatan; pengembangan karier; pola karier; promosi; mutasi; penilaian kinerja; penggajian dan tunjangan; penghargaan; disiplin; pemberhentian; jaminan pensiun dan jaminan hari tua; dan perlindungan. Menurut Sulistyo (2010:47), “bagi pegawai yang prestasi kerjanya bagus, maka dia akan mendapat promosi yang berarti diberikannya pangkat, golongan atau jabatan yang lebih tinggi dari yang dimilikinya saat ini.” Hal ini juga dapat menjadi dorongan kepada PNS untuk lebih meningkatkan prestasi kerja dan pengabdiannya untuk negara dan masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 3, bahwa sistem Kenaikan Pangkat dibedakan menjadi kenaikan pangkat reguler dan kenaikan pangkat pilihan. Kenaikan pangkat reguler adalah penghargaan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat yang ditentukan tanpa terikat pada jabatan. Sedangkan, kenaikan pangkat pilihan adalah kepercayaan dan penghargaan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil atas prestasi kerjanya yang tinggi. Selain kedua jenis kenaikan pangkat tersebut, terdapat juga kenaikan pangkat anumerta yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang dinyatakan tewas karena menjalankan tugas kewajibannya ataupun akibat perbuatan anasir yang tidak bertanggungjawab. Kemudian, terdapat juga kenaikan pangkat pengabdian bagi Pegawai Negeri Sipil yang meninggal dunia,

mencapai batas usia pensiun, atau cacat karena pekerjaan dinas dan tidak dapat bekerja lagi pada semua jabatan negeri.

Pengelolaan layanan kenaikan pangkat PNS diselenggarakan oleh Badan Kepegawaian Nasional (BKN) secara nasional, sedangkan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) menjadi perpanjangan tangan dalam menjalankan kebijakan daerah di bidang kepegawaian daerah. Sesuai dengan tugas dan fungsinya, BKD Provinsi Sulawesi Selatan merupakan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang memiliki tugas dan wewenang dalam menjalankan pengelolaan layanan kenaikan pangkat PNS di tingkat Provinsi Sulawesi Selatan.

Gambar 1
Jumlah PNS Setiap Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan
Desember 2021



Sumber: Deputi Bidang Sistem Informasi Kepegawaian BKN, 2021.

Berdasarkan data yang didapatkan, per Desember 2021 jumlah PNS di Provinsi Sulawesi Selatan adalah sebanyak 126.623 orang. Hal ini menunjukkan bahwa dalam pengelolaan layanan kenaikan pangkat PNS diperlukan manajemen pelayanan publik yang baik. Sebab, semakin banyak yang membutuhkan layanan, serta semakin besar tanggungjawab yang diemban oleh penyelenggara layanan, maka peluang munculnya masalah juga menjadi meningkat. Jika hal tersebut terjadi, bukan hanya penyelenggara layanan yang akan sibuk, tetapi akan berdampak pula pada kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat sebagai penerima layanan. Untuk mewujudkan pelayanan publik yang lebih berkualitas, serta berjalan efektif dan efisien, maka diperlukan Standar Operasional Prosedur (SOP).

Hasil obeservasi yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa dalam pengelolaan layanan kenaikan pangkat pada BKD Provinsi Sulawesi Selatan, masih terdapat kendala yang membuat proses pengelolaan kenaikan pangkat menjadi kurang efektif dan efisien. Adapun kendala yang dirasakan, yaitu sebagai berikut:

1. Kurang diketahuinya persyaratan dan berkas yang harus dipenuhi untuk mengajukan kenaikan pangkat reguler dan pilihan

Tidak jarang berkas yang dikumpulkan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) atau berstatus Berkas Tidak Lengkap (BTL) pada sistem ketika diiput pada aplikasi SAPK. Hal ini disebabkan karena masih banyak PNS yang belum mengetahui berkas apa saja yang dibutuhkan dan harus dilengkapi sebagai syarat pengusulan kenaikan pangkat. Selain itu, terdapat beberapa perbedaan persyaratan dan berkas yang dibutuhkan antara kenaikan pangkat reguler dan kenaikan pangkat pilihan.

Soemaatmadja (2020:70) mengemukakan:

> Beberapa bentuk dan berbagai pengaduan yang dikeluhkan oleh masyarakat di antaranya :
> a) Prosedur dan mekanisme kerja pelayanan yang berbelit-belit;
> b) Tidak Transparan dan Kurang Informatif ;
> c) Kurang Akomodatif;
> d) Kurang konsisten;
> e) Terbatasnya fasilitas sarana dan prasarana pelayanan;
> f) Masih banyak praktek pungutan liar serta tindakan-tindakan yang berindikasikan penyimpangan dan KKN (Korupsi Kolusi dan Nepotisme).

Salah satu penyebab kurang diketahuinya berkas syarat kenaikan pangkat oleh PNS, karena kurangnya informasi yang disediakan oleh BKD Provinsi Sulawesi Selatan. Saat obeservasi di lapangan, tidak terdapat media yang bersi informasi mengenai berkas apa saja yang harus disiapkan PNS jika ingin mengusulkan kenaikan pangkat. Selain itu, pada *website* resmi BKD Provinsi Sulawesi Selatan juga tidak terdapat informasi mengenai berkas syarat kenaikan pangkat. Padahal informasi seperti itulah yang diperlukan oleh PNS.

Hal ini tentu menjadi penghambat dalam pemrosesan usul kenaikan pangkat PNS. Sebab, jika berkas yang dikumpulkan tidak memenuhi syarat atau tidak lengkap, maka pengusulan kenaikan pangkat tidak akan diproses. Ini akan mengakibatkan terhambatnya proses kenaikan pangkat. Bahkan, jika berkas masih berstatus TMS atau BTL sampai periode kenaikan pangkat berakhir, maka usulannya akan tertunda dan diajukan pada periode berikutnya.

2. Terhambatnya proses pengelolaan kenaikan pangkat reguler dan pilihan

Terhambatnya proses pengelolaan layanan kenaikan pangakat reguler dan pilihan diakibatkan karena lambatnya pengumpulan berkas persyaratan oleh PNS yang mengajukan kenaikan pangkat dalam periode waktu yang telah ditentukan. Proses usul kenaikan pangkat dapat berjalan lambat jika PNS yang

mengajukan kenaikan pangkatnya lambat dalam mengumpulkan berkas persyaratan selama periode kenaikan pangkat, apalagi jika berkas usulan yang diajukan malah berstatus TMS atau BTL. Selain itu, hal lain yang menyebabkan terhambatnya proses pengelolaan kenaikan pangkat pada BKD Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu permasalahan sarana dan prasarana. Sebenarnya, fasilitas yang disediakan sudah cukup lengkap, namun jika melihat banyaknya jumlah usul yang harus dikelola, maka sarana dan prasarananya juga perlu ditingkatkan kuantitas dan kualitasnya, seperti komputer, printer, jaringan internet, dan lain sebagainya. Kemudian, hal lain yang perlu menjadi perhatian juga adalah SDM yang menjadi pengelola layanan kenaikan pangkat. Sebab, mengingat jumlah usul kenaikan pangkat yang cukup banyak, maka diperluka SDM yang berkompeten dan benar-benar paham mengenai alur dan syarat pengelolaan kenaikan pangkat.

Proses pengelolaan layanan kenaikan pangkat untuk satu usul saja sudah membutuhkan waktu yang lama, apalagi jika usulan yang diajukan dalam satu periode berjumlah ribuan. Tercatat dalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) BKD Provinsi Sulawesi Selatan, pada tahun 2021 jumlah keseluruhan usulan kenaikan pangkat pada periode April dan Oktober adalah sebanyak 8.203. Bayangkan saja dalam satu tahun BKD Provinsi Sulawesi Selatan harus mengelola usul sebanyak itu, ditambah lagi jika proses harus tertunda karena usulan yang diterima berstatus TMS atau BTL. Maka dari itu, sangat diperlukan pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan yang lebih terstruktur dan sistematis, sehingga walaupun banyak usulan yang diterima, namun semuanya tetap dapat ditangani dan dikelola dengan baik.

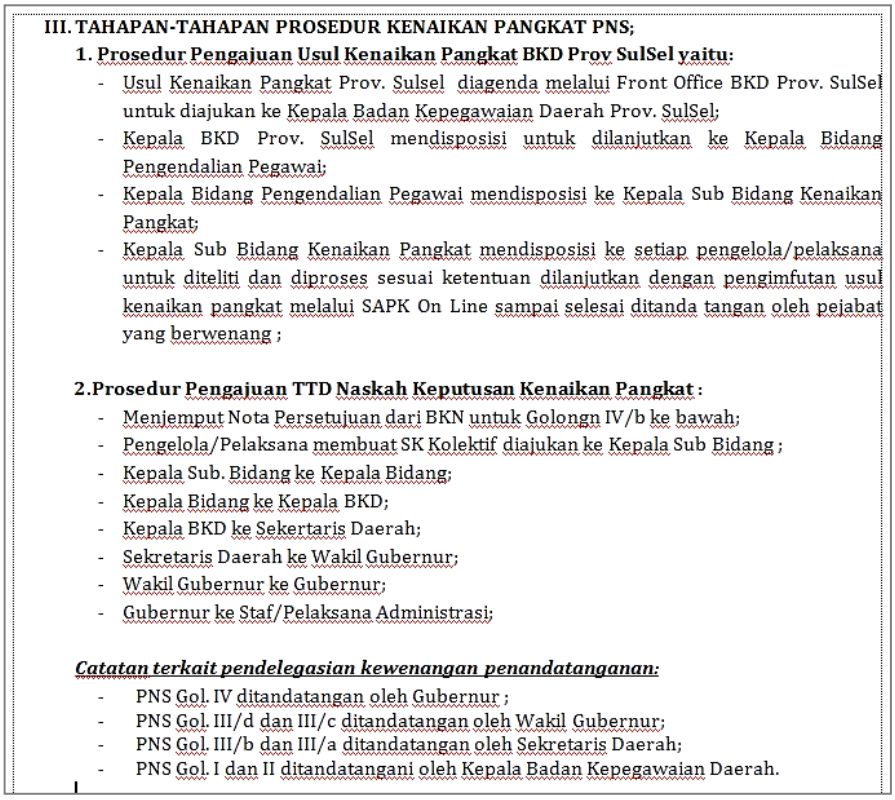
3. Belum ada SOP AP yang resmi disahkan oleh BKD Provinsi Sulawesi Selatan mengenai pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan

SOP sangat dibutuhkan dalam menjalankan sebuah pelayanan, agar alur dan proses sebuah pelayanan dapat berjalan dengan baik. BKD Provinsi Sulawesi Selatan sebenarnya telah memiliki SOP dalam melakukan pengelolaan layanan kenaikan pangkat PNS. Namun berdasarkan hasil observasi awal, SOP terkait kepangkatan yang diterapkan pada BKD Provinsi Sulawesi Selatan hanya perihal Pembuatan Surat Keputusan (SK) Kenaikan Pangkat per Golongan Ruang, yakni Golongan I/b – II/d , III/a – III/d, dan IV/a – IV/b. SOP tersebut tidak mengatur alur dan proses pengelolaan layanan kenaikan pangkat PNS lebih rinci dari awal pengajuan usul kenaikan pangkat dari tiap Perangkat Daerah diterima.

Sementara itu, SOP yang diterapkan pada Sub Bidang Kepangkatan BKD Provinsi Sulawesi Selatan adalah SOP untuk pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan. Meskipun begitu, SOP yang diterapkan tersebut juga belum memiliki alur dan rincian proses yang jelas, sebab format yang digunakan hanya menggunakan salah satu jenis format SOP yang umum, yaitu langkah sederhana (*simple steps*).

Simple steps adalah bentuk SOP yang paling sederhana. SOP ini biasanya digunakan jika prosedur yang akan disusun hanya memuat sedikit kegiatan dan memerlukan sedikit keputusan yang bersifat sederhana. *Simple steps* tidak dapat digunakan sebagai SOP utama dalam menjalankan pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan, sebab layanan ini sifatnya kompleks sehingga membutuhkan SOP yang dapat menjelaskan proses yang harus dilakukan secara lebih detail.

Gambar 2
SOP Langkah Sederhana (*Simple Steps*) Pengelolaan Layanan Kenaikan Pangkat pada BKD Provinsi Sulawesi Selatan



III. TAHAPAN-TAHAPAN PROSEDUR KENAIKAN PANGKAT PNS;

1. Prosedur Pengajuan Usul Kenaikan Pangkat BKD Prov SulSel yaitu:

- Usul Kenaikan Pangkat Prov. Sulsel diagenda melalui Front Office BKD Prov. SulSel untuk diajukan ke Kepala Badan Kepegawaian Daerah Prov. SulSel;
- Kepala BKD Prov. SulSel mendisposisi untuk dilanjutkan ke Kepala Bidang Pengendalian Pegawai;
- Kepala Bidang Pengendalian Pegawai mendisposisi ke Kepala Sub Bidang Kenaikan Pangkat;
- Kepala Sub Bidang Kenaikan Pangkat mendisposisi ke setiap pengelola/pelaksana untuk diteliti dan diproses sesuai ketentuan dilanjutkan dengan pengimfutan usul kenaikan pangkat melalui SAPK On Line sampai selesai ditanda tangan oleh pejabat yang berwenang ;

2.Prosedur Pengajuan TTD Naskah Keputusan Kenaikan Pangkat :

- Menjemput Nota Persetujuan dari BKN untuk Golongn IV/b ke bawah;
- Pengelola/Pelaksana membuat SK Kolektif diajukan ke Kepala Sub Bidang ;
- Kepala Sub. Bidang ke Kepala Bidang;
- Kepala Bidang ke Kepala BKD;
- Kepala BKD ke Sekertaris Daerah;
- Sekretaris Daerah ke Wakil Gubernur;
- Wakil Gubernur ke Gubernur;
- Gubernur ke Staf/Pelaksana Administrasi;

Catatan terkait pendelegasian kewenangan penandatanganan:

- PNS Gol. IV ditandatangan oleh Gubernur ;
- PNS Gol. III/d dan III/c ditandatangan oleh Wakil Gubernur;
- PNS Gol. III/b dan III/a ditandatangan oleh Sekretaris Daerah;
- PNS Gol. I dan II ditandatangani oleh Kepala Badan Kepegawaian Daerah.

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, 2019.

Selain itu, sebagaimana yang telah diatur pada bagian Lampiran Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 35 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan, bahwa SOP yang digunakan dalam pengelolaan proses pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan yang dijalankan oleh organisasi pemerintah adalah SOP Administrasi Pemerintahan (SOP AP). Kemudian, format SOP AP yang dipersyaratkan dalam Kebijakan Reformasi Birokrasi memiliki format yang telah distandarkan tidak seperti format SOP pada umumnya. Format SOP AP yang digunakan dalam Kebijakan Reformasi

Birokrasi adalah format diagram alir bercabang (*Branching Flowcharts*) dan menggunakan hanya lima simbol *Flowcharts*.

Menurut Nurdin (2019:26), hal-hal yang perlu diperhatikan, yaitu:

> Sumber Daya Aparatur yang memahami alur kerjanya. Beberapa kendala dalam penyusunan SOP adalah sulitnya menuangkan proses kerja ke dalam bagan alur SOP jika Sumber Daya Aparatur tidak paham apa, yang dikerjakan, bagaimana proses layanan dan siapa pihak yang terlibat dalam memberikan pelayanan.

Dengan melihat permasalahan yang terjadi di lapangan, maka dalam penerapannya, dianggap perlu untuk melakukan penyusunan SOP AP pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan pada BKD Provinsi Sulawesi Selatan. Hal ini dimaksudkan guna menciptakan kemudahan, baik bagi penerima yakni PNS lingkup Provinsi Sulawesi Selatan untuk mendapatkan layanan kenaikan pangkat sesuai dengan yang dibutuhkan, maupun bagi pegawai pengelola layanan dalam mengelola layanan kenaikan pangkat PNS sesuai dengan jenisnya, sehingga kualitas layanan akan lebih meningkat.

Sejalan dengan hal tersebut, untuk mewujudkan pelayanan publik yang lebih berkualitas, penulis berniat untuk mendalami dan meneliti lebih lanjut mengenai penanganan permasalahan yang telah diuraikan di atas, dengan mengangkat judul penelitian: Penyusunan SOP AP Pengelolaan Layanan Kenaikan Pangkat Reguler dan Pilihan pada BKD Provinsi Sulawesi Selatan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, terdapat beberapa masalah yang akan dibahas, yaitu dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah prosedur dan tahapan pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan bagi PNS yang baik dan benar?

2. Bagaimanakah tahapan penyusunan SOP AP pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan pada BKD Provinsi Sulawesi Selatan?
3. Bagaimanakah model/bentuk SOP AP pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan yang akan disusun untuk BKD Provinsi Sulawesi Selatan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah tersebut, adapun tujuan penelitian dilakukan, yaitu sebagai berikut:

1. Mengetahui prosedur dan tahapan pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan bagi PNS yang baik dan benar;
2. Mengetahui tahapan yang akan dilakukan, sehingga penyusunan SOP AP pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan pada BKD Provinsi Sulawesi Selatan dapat terlaksana dengan baik; dan
3. Menghasilkan *output* berupa model/bentuk SOP AP pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan pada BKD Provinsi Sulawesi Selatan.

D. Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang berkepentingan dengan penelitian ini. Adapun manfaat yang ingin dicapai, yaitu:

1. Secara Teoritis

Hasil Penelitian ini dapat menambah pengetahuan di bidang Ilmu Administrasi Pembangunan Negara, khususnya mengenai penyusunan SOP AP pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan bagi PNS yang baik

dan benar. Bagi penulis, dapat menambah pengetahuan mengenai pengelolaan layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan, serta pengaruhnya dalam mewujudkan kualitas pelayanan publik yang lebih baik, secara lebih mendalam.

2. Secara Praktis

Output penelitian ini yang berupa SOP AP, diharapkan dapat memudahkan pegawai pengelola layanan kenaikan pangkat pada BKD Provinsi Sulawesi Selatan dalam mengelola layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan bagi PNS di lingkup Provinsi Sulawesi Selatan. Sejalan dengan hal tersebut, penelitian ini dapat menjadi acuan serta pertimbangan dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan terkait pelayanan publik pada BKD Provinsi Sulawesi Selatan di masa mendatang. Kemudian, penelitian ini dapat menjadi bahan informasi bagi masyarakat, khususnya bagi PNS sebagai penerima layanan kenaikan pangkat reguler dan pilihan. Selain itu, penelitian ini dapat dijadikan sebagai dasar dan bahan acuan serta literatur untuk penelitian sejenis lainnya.