

Implementasi Sistem Promosi Pejabat Struktural Di Sekretariat Daerah Kota Bitung

**Eriska Damayanti
Masye Pangkey
Helly Kolondam**

ABSTRACT: *The process of structural official promotion can be seen still the employees who are not yet qualified rank is determined, the appropriate position, not yet qualified positions of seniority and experience. In the delivery of information only verbally, so it is still difficult to be accepted and understood by the intended object or the information. The purpose of this study was to determine the Structural Promotion System Implementation at the Regional Secretariat Bitung.*

Research using qualitative methods. The informants were 10 structural, staff / implementers. Data collection by interview, while data analysis using interactive model analysis techniques. The focus of the study was defined as the implementation of a system of promotion or appointment / placement in a structural position as a civil servant which is already regulated in Government Regulation. Number 13 of 2002 on the appointment of civil servants in structural positions.

The results showed: (1) policies (rules) is communicated or disseminated to employees, but not formally. Communication and coordination between the implementing unit managers pretty good. (2) The disposition is consistent implementation of regulations on the promotion system of civil servants in a structural position has been good, but not optimally. (3) implementing human resources policies are adequate, especially in BKD and Agency of office and rank position (Baperjakat). (4) The bureaucratic structure / organization and job descriptions of the functions of the implementers of structural officer promotion system is well defined, in which the selection process and the determination of structural officials conducted by Baperjakat, while the technical and administrative processes implemented BKD.

Keywords: *Structural Promotion Policy Implementation*

PENDAHULUAN

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, Aparatur Sipil Negara atau Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur utama sumberdaya manusia aparatur negara/pemerintah mempunyai peranan yang sangat strategis dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan. Adapun sosok PNS yang diharapkan dalam upaya perjuangan mencapai tujuan nasional adalah PNS yang memiliki kompetensi, penuh kesetiaan terhadap Pancasila dan UUD 1945 dan NKRI, profesional, berbudi pekerti luhur, berdaya guna, berhasil guna, sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur aparatur negara, abdi masyarakat dan abdi negara di dalam negara hukum yang demokratis. Selain

itu, sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global untuk mewujudkan Pemerintahan yang baik (*good governance*), diperlukan PNS yang memiliki kompetensi jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Untuk mewujudkan sosok PNS yang demikian itu maka Undang-Undang Kepegawaian RI Nomor 43 Tahun 1999 mengamanatkan bahwa pembinaan PNS dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan berdasarkan pada perpaduan antara sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja, dengan maksud untuk memberi peluang bagi PNS yang berprestasi tinggi untuk meningkatkan kemampuannya secara profesional dan berkompentensi secara sehat.

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, pembinaan Pegawai Negeri Sipil dilaksanakan berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja. Yang dimaksud sistem karier adalah suatu sistem kepegawaian, dimana untuk pengangkatan didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedang dalam pengembangannya lebih lanjut, masa kerja, pengalaman, kesetiaan, pengabdian, dan syarat-syarat objektif lainnya juga turut menentukan.

Menurut Hasibuan (2008: 94) menyatakan bahwa “Prestasi kerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan serta waktu”.

Dengan demikian pengangkatan/promosi dalam jabatan struktural harus didasarkan pada sistem prestasi kerja yang didasarkan pada penilaian objektif terhadap prestasi, kompetensi, dan pelatihan PNS. Dalam pembinaan kenaikan pangkat/jabatan, disamping berdasarkan sistem prestasi kerja juga memperhatikan sistem karier.

Amanat UU No.43 Tahun 1999 tersebut menunjukkan bahwa sistem promosi PNS dalam jabatan struktural menganut perpaduan sistem prestasi kerja dan sistem karier. Artinya, promosi PNS dalam jabatan structural memperhatikan keseimbangan antara sistem prestasi kerja dan sistem karier. Sistem promosi PNS tersebut kembali dipertegas di dalam UU.No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pada pasal 72, menyatakan bahwa promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerjasama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada instansi pemerintah, tanpa membedakan gender, suku, agama, ras, dan

golongan. Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai kesempatan yang sama untuk dipromosikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Promosi pegawai merupakan bagian dari proses manajemen sumberdaya manusia dalam organisasi. Promosi berarti memperbesar wewenang dan tanggungjawab, atau meningkatkan kedudukan/posisi seseorang pegawai (Hasibuan, 2006). Menurut Hasibuan (2003), dasar-dasar promosi jabatan dibagi menjadi tiga, yaitu:

1. Pengalaman (senioritas) dimana promosi ini didasarkan kepada masa kerja dan pengalaman yang dimiliki oleh karyawan. Biasanya karyawan yang memiliki masa kerja yang cukup lama akan memiliki pengalaman yang lebih banyak.
2. Kecakapan dalam hal ini karyawan yang memiliki kecakapan mendapat prioritas untuk dipromosikan kepada jabatan yang lebih tinggi. Kecakapan yang dimaksud, adalah kecakapan dalam hal pelaksanaan prosedur kerja yang praktis, teknik-teknik khusus dan disiplin ilmu pengetahuan; kecakapan dalam menyatukan dan menyelaraskan elemen-elemen yang terkait dalam penyusunan kebijakan manajemen dan kecakapan dalam memberikan motivasi secara langsung.
3. Kombinasi pengalaman dan kecakapan. Promosi ini didasarkan kepada lamanya dinas, ijazah pendidikan formal yang dimiliki dan hasil ujian kenaikan golongan.

Oleh karena itu promosi merupakan suatu yang selalu didambakan oleh setiap pegawai; dengan promosi akan diperoleh peningkatan status sosial dan status ekonomi seorang pegawai. Promosi juga dipandang oleh pegawai sebagai suatu penghargaan atas prestasi yang tinggi, dan sekaligus sebagai pengakuan atas kemampuan dan potensi pegawai untuk menduduki posisi atau jabatan yang lebih tinggi. Karena itu promosi merupakan salah satu motivasi atau dorongan

bagi para pegawai untuk menunjukkan prestasi yang tinggi.

Sehubungan dengan promosi PNS maka PP. No.13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural, menetapkan beberapa persyaratan antara lain adalah: (1) Serendah-rendahnya menduduki pangkat 1 (satu) tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan. (2) Memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan; (3) Semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun ;(4) Memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan. (5) Senioritas dalam kepangkatan; (6) Usia; (7) Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) Jabatan; dan (7) Pengalaman jabatan. Namun dalam prakteknya masih dapat ditemukan adanya promosi pegawai pada instansi-instansi pemerintah yang tidak sepenuhnya memperhatikan persyaratan-persyaratan tersebut.

Ketentuan persyaratan tentang promosi PNS dalam jabatan struktural yang diatur dalam PP.No.13 Tahun 2012 dan yang dipertegas kembali dalam UU.No. 5 Tahun 2014 tersebut berlaku pada semua jenjang birokrasi pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Oleh karena itu promosi pejabat struktural pada semua perangkat daerah (SKPD) harus mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut.

Di Sekretariat Daerah Kota Bitung berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bitung Nomor 10 Tahun 2012, terdapat sebanyak 48 (empat puluh delapan) jabatan struktural, yaitu : 1 jabatan struktural eselon IIa (sekretaris daerah), 3 jabatan struktural eselon IIb (para asisten sekretaris daerah), 11 jabatan struktural eselon IIIa (para kepala bagian), dan 33 jabatan struktural eselon IIIb (para kepala subbagian). Hasil studi pendahuluan nampaknya ada indikasi yang dapat menunjukkan ketentuan persyaratan promosi pejabat struktural yang diatur dalam PP.13 Tahun 2002 belum sepenuhnya atau belum

secara maksimal diwujudkan. Dalam proses promosi masih dapat dilihat adanya pegawai yang belum memenuhi syarat kepangkatan yang ditentukan, menduduki posisi yang tidak sesuai dengan klasifikasi dan latar belakang pendidikan yang sesuai, belum memenuhi syarat senioritas dan pengalaman menduduki jabatan. Promosi pejabat struktural belum sepenuhnya didasarkan atas penilaian atau pertimbangan objektif dan adil, dan kadang-kadang masih mencerminkan pertimbangan subjektif. Dalam penyampaian informasi hanya secara lisan, sehingga masih sulit diterima dan dipahami oleh objek atau yang dituju informasi tersebut. PNS yang punya kedekatan dengan kekuasaan (dengan pimpinan pemerintah daerah atau dengan pejabat politik di daerah), nampaknya lebih diperhatikan dalam promosi ke jabatan struktural. Sebaliknya, PNS yang walaupun memenuhi persyaratan untuk dipromosikan ke jabatan struktural tertentu, tetapi karena tidak ada atau kurang kedekatan dengan kekuasaan, nampaknya kurang atau tidak diperhatikan dalam promosi jabatan struktural.

Fenomena tersebut dapat mengindikasikan implementasi sistem promosi pejabat struktural di Sekretariat Daerah Kota Bitung belum sepenuhnya berjalan sebagaimana mestinya. Fenomena indikasi masalah tersebut perlu dikaji melalui penelitian ilmiah dengan menggunakan teori atau model implementasi kebijakan tertentu yang sesuai/cocok untuk permasalahan tersebut. Terdorong untuk mengetahui dan mengkaji secara ilmiah mendalam permasalahan sistem promosi pejabat struktural tersebut, maka penulis tertarik mengangkat tema/judul penelitian "Implementasi Sistem Promosi Pejabat Struktural di Sekretariat Daerah Kota Bitung".

Implementasi merupakan istilah dalam Bahasa Indonesia yang berasal dari kata Bahasa Inggris "*implement*". Menurut Pressman dan Wildavsky (dalam Abdulwahab, 2008), bahwa istilah *implement* berasal dari kata *implementum* yang berarti

action of filling up, sedangkan *implementum* berasal dari kata *implore (to fill up)* dan *mentum (mentmore at full)*. Dengan kata lain *Implement* berarti *to carry out* (melakukan). Kata *to implement* mengandung dua makna, yaitu: (1) *produce* (menghasilkan), *execute* (melaksanakan), *achieve* (mencapai), *accomplish* (menyelesaikan). (2) *complete* (menyempurnakan, melengkapi, melaksanakan): *effecute* (bersusah payah mengerjakan), *realize* (merealisasikan), *bring about* (menghasilkan/mengadakan). Kamus Websters mengartikan implementasi (*implement*) sebagai menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu, menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu.

Pressman dan Wildavsky (dalam Abdulwahab, 2008) mengatakan sebuah kata kerja “mengimplementasikan” itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda “kebijakan”. Sehingga itu proses untuk mengimplementasikan kebijakan perlu mendapat perhatian yang saksama dan oleh sebab itu adalah keliru kalau kita menganggap bahwa proses tersebut dengan sendirinya akan berlangsung mulus.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Badjuri dan Yuwono, 2002) bahwa proses implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau nonpemerintah yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Model Edward III

Model implementasi kebijakan publik yang dikembangkan oleh Gorge R. Edward III menunjuk empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi, yaitu:

a. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*)

kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) (Widodo, 2011:97).

Widodo kemudian menambahkan bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transmisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

b. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa: bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang

mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut:

1) Sumber Daya Manusia (*Staff*)

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

2) Anggaran (*Budgetary*)

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

3) Fasilitas (*facility*)

Fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

4) Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*)

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

c. Disposisi (*Disposition*)

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

d. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah

dibuat standar operation prosedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

Promosi (*promotion*) merupakan salah satu langkah dari proses manajemen sumberdaya manusia dalam organisasi. Ia merupakan salah satu bagian dari kegiatan “penempatan atau pemeliharaan pegawai”. Seperti dikatakan oleh Stoner dan Wankel (1996), pemindahan pegawai adalah suatu pergeseran seseorang pegawai dari satu jabatan, tingkatan organisasi, atau tempat ke jabatan, tingkatan, atau tempat lain. Dua jenis pemindahan yang umum adalah: (1) “promosi”, yaitu suatu pergeseran ke posisi yang lebih tinggi dalam hierarki organisasi; dan (2) “pemindahan lateral”, yaitu suatu pergeseran dari suatu posisi ke posisi yang lain pada tingkatan yang sama. Selain kedua jenis pemindahan pegawai tersebut ada juga pemindahan lain yang disebut “demosi”, yaitu suatu pergeseran ke posisi yang lebih rendah dalam hierarki organisasi.

Hasibuan (2006) mengatakan, promosi berarti memperbesar wewenang dan tanggungjawab atau meningkatkan kedudukan/posisi seseorang pegawai ke tingkat yang lebih tinggi. Dengan kata lain menurut Siagian (2000), promosi ialah apabila seseorang pegawai dipindahkan dari suatu pekerjaan ke pekerjaan lain yang tanggung jawabnya lebih besar, tingkatannya dalam hierarki jabatan lebih tinggi dan penghasilan nyapun lebih besar pula. Promosi menurut Sedarmayanti (2009) adalah penempatan pegawai pada jabatan yang lebih tinggi

dengan wewenang dan tanggungjawab yang lebih tinggi dan penghasilan yang lebih tinggi pula.

Menurut Stoner dan Wankel (1996) “struktur organisasi” dapat diartikan sebagai susunan dan hubungan antar bagian-bagian komponen dan jabatan/posisi dalam suatu organisasi. Suatu struktur organisasi menspesifikasi pembagian kegiatan kerja dan menunjukkan bagaimana fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda itu dihubungkan; sampai batas tertentu struktur organisasi juga menunjukkan tingkat spesialisasi kegiatan kerja. Struktur itu juga menunjukkan hierarki dan struktur wewenang organisasi serta memperlihatkan hubungan pelaporannya.

Gibson dkk (1998) mendefinisikan secara luas pengertian struktur organisasi yaitu sebagai ciri-ciri organisasi yang dapat digunakan untuk mengendalikan atau membedakan bagian-bagiannya. Karena itu satu tujuan dari struktur organisasi adalah mengendalikan perilaku, menyalurkan dan mengarahkan perilaku untuk mencapai apa yang dianggap menjadi tujuan dari organisasi. Lanjut menurut Gibson dkk (1998), bahwa struktur sebuah organisasi dapat diuraikan dengan sejumlah karakteristik. Karakteristik itu tidak hanya menguraikan organisasi, tetapi juga mempunyai implikasi terhadap perilaku orang dan kelompok maupun organisasi itu sendiri.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, dan dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2002 menyebutkan pengertian jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Sedangkan eselon adalah tingkatan jabatan struktural.

Sistem promosi PNS merupakan gabungan/kombinasi antara promosi yang didasarkan pada prestasi kerja dan sistem karier. Hal itu secara tegas ditetapkan di dalam

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU RI No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menyebutkan bahwa “pembinaan PNS dilakukan dengan berdasarkan pada perpaduan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja; dengan demikian pengangkatan dalam jabatan harus didasarkan pada sistem prestasi kerja yang didasarkan atas penilaian objektif terhadap prestasi, kompetensi, dan pelatihan Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal pembinaan kenaikan pangkat, disamping berdasarkan sistem prestasi kerja juga diperhatikan sistem karier (Penjelasan Umum UU.No.43/1999).

Amanat UU.No.43/1999 tersebut dipertegas kembali di dalam UU.No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pada pasal 72, menyatakan bahwa promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerjasama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada instansi pemerintah, tanpa membedakan gender, suku, agama, ras, dan golongan. Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai kesempatan yang sama untuk dipromosikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Sehubungan dengan sistem promosi PNS sekarang ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural, dan kemudian dijabarkan dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP. No.13 Tahun 2002. Dalam Peraturan Pemerintah No.13 Tahun 2002 tersebut disebutkan pengertian jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian dapat dikelompokkan menurut tujuan, pendekatan, tingkat eksplanasi, dan jenis data (Sugiono, 2009). Sesuai dengan fokus penelitian ini ialah implementasi pengangkatan pejabat struktural maka penelitian ini lebih tepat/cocok menggunakan metode kualitatif.

Menurut Moleong (2006) penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian (misalnya perilaku, persepsi, tindakan, dan lainnya), secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.

Bungin (2010) mengatakan bahwa penelitian kualitatif bertujuan menggali dan membangun suatu preposisi atau menjelaskan makna dibalik realita. Penelitian kualitatif digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci. Teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi. Disebut sebagai metode kualitatif karena data yang terkumpul dan analisisnya lebih bersifat kualitatif.

Fokus penelitian ini adalah “Implementasi Sistem Promosi Pejabat Struktural” di Sekretariat Daerah Kota Bitung. Fokus penelitian tersebut didefinisikan sebagai pelaksanaan sistem promosi atau pengangkatan/penempatan PNS dalam jabatan struktural sebagaimana yang sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah RI. Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural. Fokus penelitian tersebut dikaji menggunakan teori/model implementasi kebijakan dari Edward III.

Salah satu sifat dari penelitian kualitatif ialah tidak terlalu mementingkan jumlah informan/responden, tetapi lebih

mementingkan *content*, relevansi, sumber yang benar-benar dapat memberikan informasi, baik mengenai orang, peristiwa, atau hal. Oleh karena itu teknik pengambilan informan yang digunakan dalam penelitian ini ialah teknik *purposive sampling* yaitu teknik pengambilan sumber data/informan dengan pertimbangan tertentu atau dengan tujuan tertentu (Sugiono; 2009).

Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini diambil dari pejabat struktural pada semua eselon yang ada di Sekretariat Daerah Kota Bitung, dan ditambah staf/pelaksana. Jumlah informan kunci dalam penelitian ini sebanyak 10 orang yaitu sebagai berikut:

1. Sekretaris Daerah (eselon IIa) : 1 orang;
2. Asisten SekDa (eselon IIb) : 1 orang;
3. Kepala Bagian (eselon IIIa) : 3 orang;
4. Kepala Sub-Bagian (eselon IIIb) : 3 orang;
5. Staf/Pelaksana : 2 orang

Menurut Moleong (2006) bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan; selebihnya ialah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Penelitian kualitatif menggunakan metode kualitatif yaitu pengamatan, wawancara, atau penelaahan dokumen. Penggunaan metode tersebut karena beberapa pertimbangan: (1) menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan jamak; (2) metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan responden; dan (3) metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

Berdasarkan pendapat tersebut maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Wawancara (*Interview*). Teknik wawancara ini digunakan untuk memperoleh data primer dari responden/informan. Wawancara

dilakukan dengan dua cara yaitu wawancara terpimpin (*interview guide*) dengan menggunakan pedoman, dan wawancara bebas.

2. Dokumentasi. Teknik dokumentasi ini digunakan untuk memperoleh data sekunder yaitu data yang telah terolah atau tersedia di Sekretariat Daerah Kota Bitung.
3. Observasi. Teknik observasi ini digunakan untuk mengamati secara langsung peristiwa/fenomena yang diteliti, guna melengkapi data primer hasil wawancara.

Sesuai dengan jenis penelitian ini yang merupakan penelitian kualitatif, maka teknik analisis data yang digunakan ialah analisis kualitatif. Dalam hal ini metode atau teknik analisis data yang digunakan ialah model analisis interaktif dari Miles dan Hubermann (Rohidi dan Mulyarto, 2002). Menurut Miles dan Hubermann bahwa model analisis interaktif memungkinkan peneliti melakukan kegiatan analisis secara longgar tanpa harus melalui proses yang kaku dari pengumpulan data, dilanjutkan ke reduksi data, penyajian data, dan berakhir pada verifikasi atau penarikan kesimpulan.

Langkah-Langkah Proses Analisis Kualitatif Model

Langkah-langkah proses analisis data model interaktif tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. *Data collection* (pengumpulan data); pengumpulan data di lapangan yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan studi dokumentasi;
2. *Data reduction* (reduksi data); yaitu merangkum, memilih hal-hal yang pokok yang difokuskan pada hal-hal yang penting sesuai dengan tema dan polanya. Dengan kata lain reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengeksktraksian, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Kegiatan reduksi data ini berlangsung

secara terus menerus selama penelitian berlangsung, dan dilanjutkan setelah data terkumpul dengan membuat ringkasan, menelusuri tema dan menggolongkannya ke dalam suatu pola yang lebih jelas.

3. *Data display* (penyajian data); dilakukan dalam bentuk uraian singkat, hubungan antar kategori, dan teks yang bersifat naratif.
4. *Conclust drawing and verivication* (penarikan kesimpulan dan verifikasi); Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru, yang dapat berupa deskripsi data suatu objek.

PEMBAHASAN

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa sistem promosi pejabat struktural pada birokrasi pemerintah sekarang ini mengacu atau berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural. Undang-Undang Kepegawaian yakni UU.No.5 Tahun 2014 tentang ASN (pasal 72) juga menyebutkan/menjelaskan secara umum tentang promosi PNS.

PP. No.13 Tahun 2002 menyebutkan, jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Sedangkan tingkatan dari jabatan struktural itu disebut Eselon, yaitu eselon tertinggi adalah Eselon IA sampai dengan eselon terendah yaitu Eselon V. Menurut PP. No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (pasal 35) bahwa jabatan struktural tertinggi di Daerah Kabupaten/Kota adalah jabatan struktural Eselon IIa (Sekretaris Daerah). Asisten Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota merupakan jabatan Eselon IIb; Kepala Bagian pada Setda adalah jabatan Eselon IIIa; Kepala Subbagian merupakan jabatan Eselon IIIb.

Di Sekretariat Daerah Kota Bitung terdapat sebanyak 48 Jabatan Struktural, yang terdiri dari : 1 (satu) jabatan struktural eselon

IIa (yakni Sekretaris Daerah), 3 jabatan struktural eselon IIa (Asisten Sekretaris Daerah), 11 jabatan struktural eselon IIIa (para Kepala Bagian), dan 33 jabatan struktural eselon IIIb (para Kepala Sub-Bagian). Semua jabatan struktural/eselon tersebut sudah terisi oleh pejabat definitif.

Sebagaimana disebutkan dalam uraian bab pendahuluan di muka bahwa tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana implementasi sistem promosi pejabat struktural di Sekretariat Daerah Kota Bitung. Implementasi sistem promosi pejabat struktural tersebut dikaji berdasarkan pada teori/model implementasi kebijakan dari Edward III yaitu melihat dari empat faktor/variabel penting dalam proses implementasi kebijakan yaitu komunikasi, disposisi, sumberdaya, dan struktur birokrasi/organisasi.

Menurut model implementasi Edward III bahwa komunikasi merupakan hal penting pertama yang harus dilakukan dalam implementasi suatu kebijakan publik. Menurut teori ini bahwa kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran. Menurut hasil penelitian ini bahwa sosialisasi kebijakan atau peraturan tentang promosi pejabat struktural dikomunikasikan/disosialisasikan kepada pegawai Setda Kota Bitung, namun tidak secara formal/resmi, akan tetapi melalui penyampaian dan pembinaan pada pegawai terutama pada apel pagi atau juga pada kegiatan kantor lainnya. Adanya sosialisasi kebijakan/peraturan tersebut sehingga pegawai dapat mengetahui dan memahami, dimana hal itu dapat berdampak positif pada pelaksanaan kebijakan/peraturan terutama dalam hal penerimaan dan dukungan pegawai terhadap keputusan yang diambil dalam pelaksanaan promosi pejabat struktural. Oleh karena itu kedepan, sosialisasi kebijakan harus dilakukan dengan lebih efektif. Selain sosialisasi, maka komunikasi antara instansi atau unit kerja/organisasi yang terkait dengan

implementasi kebijakan sistem promosi pejabat struktural juga harus dilaksanakan dengan efektif untuk efektifnya implementasi kebijakan. Pejabat terkait, Bagian yang menangani urusan kepegawaian di instansi itu, BKD, dan juga Baperjakat harus ada komunikasi dan koordinasi yang efektif dalam implementasi sistem promosi pejabat struktural. Penelitian ini menunjukkan bahwa komunikasi dan koordinasi dalam rangka implementasi sistem promosi pejabat struktural di Setda Kota Bitung sudah cukup efektif.

Faktor atau variabel penting yang harus ada dalam implementasi kebijakan menurut model teori implementasi Edward III adalah disposisi yaitu komitmen dan konsistensi para pelaksana kebijakan itu dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik dan benar. Sehubungan dengan itu dalam penelitian ini variabel disposisi ini dilihat dari komitmen dan konsistensi di dalam menerapkan atau melaksanakan. Karena itu hal berikut yang dilihat dalam penelitian ini adalah apakah peraturan tentang pengangkatan PNS dalam jabatan struktural dilaksanakan/diterapkan secara konsisten dan objektif terutama tentang persyaratan-persyaratan promosi sebagaimana yang ditetapkan dalam PP. No. 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS Struktural, dan juga dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN (pasal 72). Menurut hasil penelitian ini bahwa proses seleksi untuk promosi sudah dilakukan dengan baik dan objektif namun belum secara terbuka. Proses seleksi untuk promosi jabatan struktural dilaksanakan Tim Baperjakat yang diketuai oleh Sekretaris Kota dan dibantu oleh seorang sekretaris (Kepala BKD) dan tiga orang anggota yang ditunjuk oleh sekretaris kota. Objektivitas dalam promosi pejabat struktural sudah cukup baik namun belum sepenuhnya konsisten dengan peraturan terutama menyangkut persyaratan untuk promosi seperti pangkat/golongan, kualifikasi pendidikan, prestasi kerja, kompetensi

jabatan, Diklat Struktural/Penjurangan/PIM, dan pengalaman kerja/jabatan. Menurut beberapa informan bahwa secara umum seleksi dan penetapan pejabat struktural yang ada sekarang ini di Sekretariat Daerah Kota Bitung sudah objektif namun belum maksimal karena masih ada beberapa kelemahan terutama dalam hal objektivitas seleksi dan penetapan pengangkatan pejabat struktural yang masih mempertimbangkan faktor subjektivitas. Contoh, meskipun semua pejabat struktural yang ada memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan dalam peraturan, namun masih ada beberapa PNS yang lebih pantas atau lebih memenuhi syarat tetapi tidak diangkat. Oleh karena itu ke depan persyaratan untuk promosi harus lebih konsisten diterapkan/dilaksanakan. Seleksi promosi pejabat struktural di Setda hendaklah dapat menerapkan sistem terbuka melalui lelang jabatan sebagaimana yang telah berhasil dilaksanakan di daerah lain di Indonesia. Hal itu perlu dilakukan sehingga pejabat struktural yang diangkat benar-benar memenuhi persyaratan yang sudah ditetapkan terutama persyaratan pangkat/golongan, prestasi kerja, Diklat, kompetensi jabatan, dan syarat lain sebagaimana yang ditetapkan dalam PP. No. 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural, dan juga pada pasal 72 UU. Nomor 5 Tahun 2014.

Faktor ketiga yang dilihat dalam implementasi sistem promosi pejabat struktural adalah sumberdaya yaitu sumberdaya manusia dan sumberdaya finansial. Menurut model implementasi Edward III bahwa setiap kebijakan harus didukung oleh sumberdaya manusia dan finansial yang memadai. Sumberdaya manusia adalah kecukupan baik kuantitas maupun kualitas para pelaksana kebijakan. Sumberdaya finansial adalah ketersediaan dan kecukupan dana untuk pelaksanaan suatu kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sumberdaya manusia untuk pelaksanaan kebijakan sistem promosi pejabat

struktural cukup memadai secara kuantitas maupun kualitas baik yang ada di BKD maupun di Baperjakat. Sumberdaya finansial juga cukup memadai karena sudah dianggarkan pada anggaran belanja pada setiap satuan kerja atau SKPD pada setiap tahun anggaran. Adanya sumberdaya manusia yang memadai dan sumberdaya finansial yang cukup sehingga implementasi kebijakan sistem promosi pejabat struktural dapat berjalan baik.

Selain ketiga faktor tersebut maka menurut Edward III faktor struktur birokrasi juga penting dalam implementasi setiap kebijakan publik. Struktur birokrasi ini menurut Edward III mencakup dua hal penting yaitu struktur organisasi pelaksana dan mekanisme pelaksanaan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa faktor struktur birokrasi (organisasi dan mekanisme) pelaksanaan kebijakan sistem promosi pejabat struktural tidak ada masalah serius. Struktur organisasi pelaksana sudah tertata jelas baik di Baperjakat maupun di BKD. Baperjakat merupakan badan yang dibentuk untuk membantu pimpinan pemerintah kota dalam proses seleksi dan penetapan pejabat struktural. Ketua Baperjakat adalah sekretaris kota, Sekretaris Baperjakat adalah kepala BKD, dan anggota terdiri dari pejabat yang ditunjuk oleh Sekretaris Kota. BKD merupakan badan yang Tupoksinya antara lain adalah menyelenggarakan proses administrasi promosi pejabat struktural. Mekanisme pelaksanaan ditetapkan melalui standar operasional prosedur atau SOP yang jelas.

A. Kesimpulan

Dilihat dari dimensi-dimensi implementasi kebijakan model Edward III (komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur) menunjukkan implementasi sistem promosi pejabat struktural di Sekretariat Daerah Kota Bitung secara umum sudah baik namun belum maksimal, masih ada kelemahan. (1) Kebijakan (peraturan)

dikomunikasikan atau disosialisasikan kepada para pegawai namun tidak secara formal. Komunikasi dan koordinasi antar pejabat dan unit/satuan kerja pelaksana juga cukup efektif. (2) Disposisi yaitu konsistensi pelaksanaan peraturan tentang sistem promosi PNS dalam jabatan struktural (PP.13 Tahun 2002) dan UU.No.5 Tahun 2014) sudah baik namun belum maksimal karena masih ada hal-hal yang tidak sepenuhnya sesuai dengan apa yang sudah ditetapkan/digariskan terutama mengenai konsistensi penerapan persyaratan promosi. (3) Sumberdaya manusia pelaksana kebijakan sistem promosi PNS di Kota Bitung yaitu SDM pegawai Badan Kepegawaian Daerah sebagai pelaksana teknis dan administrasi promosi pejabat struktural cukup memadai secara kuantitas maupun kualitas. (4) Struktur birokrasi/organisasi dan uraian tugas fungsi dari pelaksana kebijakan sistem promosi pejabat struktural sudah tertata dengan baik, dimana proses seleksi dan penetapan pejabat struktural dilakukan oleh Badan Pertimbangan Jabatan dan Pangkat (Baperjakat), sedangkan proses teknis dan administrasinya dilaksanakan Badan Kepegawaian Daerah.

B. Saran

Bertolak dari hasil penelitian ini, maka perlu dikemukakan beberapa saran sebagai berikut:

1. Komunikasi dalam implementasi sistem promosi pejabat struktural perlu lebih efektif antara pimpinan/pejabat pengambil keputusan, pimpinan SKPD, BKD, dan Baperjakat.
2. Disposisi (komitmen dan konsistensi) pelaksana kebijakan untuk mengimplementasikan kebijakan sistem promosi pejabat struktural dilakukan dengan benar dan cukup objektif. Kedepan, sistem promosi pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kota Bitung, khususnya di Sekretariat Daerah hendaklah dilakukan secara terbuka yaitu melalui sistem lelang jabatan seperti

yang sudah dilaksanakan di beberapa daerah.

3. Sumberdaya manusia (pegawai) di BKD harus memiliki kompetensi di bidang kepegawaian, karena merekalah yang menyelenggarakan proses administrasi promosi pejabat struktural.
4. Struktur birokrasi pelaksana kebijakan sistem promosi pejabat struktural sudah jelas yaitu Baperjakat dan BKD. Agar sistem promosi pejabat struktural dapat berjalan dengan baik dan benar, maka Baperjakat harus bekerja subjektif mungkin dan selalu konsisten menerapkan atau melaksanakan peraturan promosi pejabat struktural.

DAFTAR PUSTAKA

Abdulwahab Solichin, 2008, *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara.

Badjuri dan Yuwono, 2002, *Pengantar Kebijakan Publik*, Surabaya, UNDIP.

Bungin, B.M., 2010, *Penelitian Kualitatif*, Jakarta, PT. Kencana.

Gibson,L.J., Ivancevich J. Dan Donnely,Jr, 1998, *Organisasi*, (terjemahan), Jakarta, Erlangga.

Hasibuan, Malayu S.P. 2001, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara

Hasibuan Malayu, 2002, *Manajemen Suatu Pengantar*, Yogyakarta : BPFE-UGM.

Moleong, L. J., 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya.

Rohidi,R dan Mulyarto,T., 2002, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta : UI-Press.

Siagian, S.P. 2000, *Filsafat Administrasi*, Jakarta, Gunung Agung.

Sugiono, 2009, *Metodologi Penelitian Administrasi*, Bandung, Alfabeta.

Stoner,L.J. dan Charles Wankel, 1996, *Manajemen*, (terjemahan), Jakarta, Intermedia.

Widodo, joko. 2011. *Analisis kebijakan publik (konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik)*. Malang. Bayumedia.

Sumber Lain :

Undang-Undang RI. Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah RI. Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara RI. Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas PP.No.100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).