

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SISTEM APLIKASI PELAYANAN KEPEGAWAIAN

Delpa Nopri Kasmi dan Dadang Mashur

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: Implementation Personnel Policy Service Application System. This research aims to analyze implementation the factors and that influence policy of Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian (SAPK) in the Regional Office XII of National Civil Service Agency at Pekanbaru. The results showed that policy implementation of SAPK less well implemented due to inconsistencies in implementation of existing procedures by relevant agencies and the lack of commitment of the proposing agency to submit proposals promotion Servants civil suit procedure is 3 (three) months before the promotion period. While the factors that affect policy implementation of SAPK is the existing human resources are very limited and are often given additional assignments and quality supporting facilities have not been up there, as well as internet networks to operate SAPK is often impaired.

Abstrak: Implementasi Kebijakan Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi dan faktor yang mempengaruhi kebijakan Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian (SAPK) di Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara Pekanbaru. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan implementasi kebijakan SAPK kurang terimplementasi dengan baik dikarenakan tidak konsistennya pelaksanaan prosedur yang sudah ada oleh instansi yang terkait dan kurangnya komitmen instansi pengusul untuk menyampaikan usulan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil sesuai prosedur yaitu 3 (tiga) bulan sebelum periode kenaikan pangkat. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan SAPK adalah sumberdaya manusia yang ada sangat terbatas dan sering diberi tugas tambahan dan kualitas fasilitas pendukung yang ada belum maksimal, serta jaringan internet mengoperasikan SAPK sering mengalami gangguan.

Kata Kunci: kenaikan pangkat, PNS, SAPK

PENDAHULUAN

Rendahnya kualitas pelayanan publik merupakan salah satu sorotan yang diarahkan kepada birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Safroni (2012) mengungkapkan bahwa berbagai tanggapan masyarakat belakangan ini menunjukkan bahwa berbagai jenis pelayanan publik mengalami kemunduran yang sebagian ditandai dengan banyaknya penyimpangan dalam layanan publik tersebut. Sistem dan prosedur pelayanan yang berbelit-belit dan sumber daya manusia yang lamban dalam memberikan pelayanan juga merupakan aspek layanan publik yang banyak disoroti.

Untuk memperbaiki pandangan tersebut pemerintah senantiasa berupaya mewujudkan apa yang disebut *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik. Prinsip-prinsip *good governance* antara lain transparansi, akun-

tabilitas, partisipasi dan kepastian hukum, sedangkan modal dasar untuk mewujudkan *good governance* yaitu manajemen kerja yang efektif dan efisien meliputi sumber daya manusia, teknologi, ekonomi dan sosial budaya.

Pengembangan *E-Government* yang dilakukan salah satunya adalah Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian (SAPK) yang dikembangkan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN). Langkah ini dilakukan BKN untuk mewujudkan efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam melaksanakan manajemen kepegawaian nasional. Kebijakan ini merupakan kebijakan yang ruang lingkupnya meliputi seluruh wilayah Indonesia. Dengan kata lain setiap Pegawai Negeri Sipil di Indonesia yang akan mendapatkan pelayanan dari BKN, maka instansinya harus mengusulkan melalui SAPK ini. Jika hal

tersebut tidak dilakukan, maka sanksi yang diberikan adalah tidak diprosesnya usulan yang diajukan tersebut.

Proses pelayanan kepegawaian yang dapat dilakukan dengan SAPK antara lain meliputi penetapan Nomor Induk Pegawai (NIP), pencetakan surat keputusan pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), pemberian nomor persetujuan atau pertimbangan teknis kenaikan pangkat dan pencetakan surat keputusan kenaikan pangkat, penetapan dan pencetakan surat keputusan pemberhentian dengan hak pensiun dan untuk *updating* data mutasi lain-lain.

Adapun tujuan BKN menerapkan SAPK adalah:

1. Standarisasi sistem informasi kepegawaian berbasis informasi teknologi yang terintegrasi sebagai media dalam pelayanan, pengawasan, dan pengendalian administrasi kepegawaian.
2. Tersedianya *database* kepegawaian sebagai media informasi *sharing* bagi instansi dan *stakeholders* sesuai dengan kebutuhan.
3. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas :
 - a. Tersedianya data dan informasi yang *up to date* dengan cepat dan akurat.
 - b. Menghilangkan duplikasi sistem dan data.
 - c. Menyederhanakan dan meningkatkan standarisasi proses.
 - d. Optimalisasi beban tugas.
4. Meningkatkan pelayanan kepegawaian bagi Pegawai Negeri Sipil.
5. Penerapan *Good Governance*.
 - a. Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas.
 - b. Meningkatkan *public image* pemerintah.
6. Meningkatkan kerjasama antar instansi pemerintah dan *stakeholders* untuk mencapai efisiensi dan efektivitas dalam memenuhi kebutuhan yang berkaitan dengan manajemen kepegawaian.
7. Meminimalisasi *digital divide* sumber daya manusia pengelola data kepegawaian.

Dalam pemanfaatan SAPK dikoordinasikan oleh BKN dan pelaksanaannya berpedoman

pada Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemanfaatan SAPK. Dalam perkembangannya dikeluarkan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 18 Tahun 2010 tentang Prosedur Penetapan Nomor Identitas Pegawai Negeri Sipil, Kenaikan Pangkat, Pemberhentian dan Pemberian Pensiun Pegawai Negeri Sipil, dan Perpindahan Antar Instansi Berbasis Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian *On-Line* (SAPK *On-Line*).

Penerapan SAPK *on-line* ini juga ditujukan untuk mempercepat pelayanan dan memperpendek birokrasi, serta mempermudah segala macam urusan di bidang kepegawaian, misalnya proses kenaikan pangkat. Dengan penerapan ini juga diharapkan pengelolaan administrasi kepegawaian di lingkungan pemerintah menjadi lebih baik dan bersih dari sebelumnya. Mempercepat pelayanan dan memperpendek birokrasi tersebut dapat diwujudkan karena dengan diterapkannya SAPK akan tersedia *database* kepegawaian dan tersedia data dan informasi yang *up to date* dengan cepat dan akurat. Ke depan dalam *database* kepegawaian tersebut akan terekam seluruh data Pegawai Negeri Sipil, sehingga jika diperlukan data untuk kenaikan pangkat misalnya maka tidak perlu lagi meminta dari Pegawai Negeri Sipil bersangkutan. Unit kepegawaian instansinya cukup menggunakan data yang ada dalam *database* SAPK. Hal ini tentu juga memperpendek birokrasi karena untuk mendapatkan data tersebut tidak perlu lagi melalui surat menyurat birokrasi secara berjenjang sesuai dengan hirarkinya.

Berdasarkan data dari Bidang Mutasi Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara Pekanbaru pada periode Oktober 2011 usulan masuk berjumlah 18.722 berkas. Periode April 2012 usulan masuk berjumlah 27.077 berkas. Sedangkan pada periode Oktober 2012 usulan masuk berjumlah 23.759 berkas. Dalam standar operasional prosedur Bidang Mutasi Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara yang sudah ditetapkan, 1 (satu) berkas usulan harus diselesaikan selama 22 (dua puluh dua) menit. Dari 12 (dua belas) pegawai Bidang Mutasi

Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara, 9 (sembilan) orang bertugas sebagai petugas yang memverifikasi usulan yang masuk. Sedangkan 3 (tiga) orang lagi bertugas memberikan nomor persetujuan dan mencetak nota persetujuan untuk ditanda tangani.

Dengan ketentuan jam kerja sebanyak 7,5 (tujuh koma lima) jam per hari, maka setiap petugas akan menyelesaikan sebanyak 20 (dua puluh) berkas per hari. Jika ditotal 9 (sembilan) orang, maka per hari beban kerja yang mampu diselesaikan adalah 180 (seratus delapan puluh) berkas. Untuk periode Oktober 2011 misalnya, dengan jumlah usulan masuk 18.722 (delapan belas ribu tujuh ratus dua puluh dua), maka baru akan terselesaikan selama lebih kurang 104 (seratus empat) hari kerja. 104 (seratus empat) hari kerja tersebut sama dengan lebih kurang 5 (lima) bulan. Padahal idealnya pekerjaan tersebut harus mampu diselesaikan selama 3 (tiga) bulan.

Harus diakui bahwa persoalan yang paling mendasar saat ini adalah kesiapan para pengguna SAPK baik itu petugas di Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara Pekanbaru maupun mitra kerja di Badan Kepegawaian Daerah yang masih belum maksimal. Proses usulan dan pemberian persetujuan kenaikan pangkat yang semula dilakukan secara manual, sekarang harus dilakukan dengan menggunakan sistem teknologi informasi. Bagi mitra kerja di Badan Kepegawaian Daerah beban kerja yang banyak tetapi tidak diimbangi dengan koneksi jaringan sering menjadi kendala utama. Sedang bagi petugas di Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara, pekerjaan yang semula hanya memverifikasi dokumen fisik usulan, sekarang juga ditambah dengan proses komputerisasi yakni verifikasi usulan secara sistem dan dilanjutkan dengan pemberian nomor persetujuan teknis secara sistem juga.

Grindle (1980) berpendapat bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan mekanisme penjabaran atau operasional dari keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, yaitu menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang akan memperoleh apa dari suatu kebijakan. Kemudian

Edward III (1980) mengemukakan bahwa *“Policy implementation, is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it effects”*. Edward III (1980) mengembangkan model didahului dengan dua permasalahan yang menjadi pertanyaannya: yaitu 1) kondisi-kondisi awal apakah yang diperlukan untuk mensukseskan/keberhasilan implementasi kebijakan, 2) hambatan apakah yang ada di dalam mengimplementasikan kebijakan. Untuk menjawab dua pertanyaan itu, Edward III mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumberdaya, kecenderungan atau tingkah laku pelaksana, dan struktur birokrasi.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi dan faktor yang mempengaruhi kebijakan Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian (SAPK) di Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara Pekanbaru.

METODE

Peneliti menggunakan metode deskriptif karena penelitian ini dimaksudkan untuk memberi gambaran tentang implementasi kebijakan Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian (SAPK) di Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara Pekanbaru, serta mendeskripsikan sejumlah konsep yang berkenaan dengan masalah Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian (SAPK) tersebut. Berdasarkan metode tersebut peneliti menggunakan pendekatan kualitatif.

Penelitian dilakukan terhadap pihak-pihak yang mempunyai peranan baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pelaksanaan implementasi kebijakan SAPK di Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara Pekanbaru. Di dalam penelitian ini, pengujian data dilakukan dengan teknik triangulasi, yaitu melakukan *check*, *recheck*, dan *crosscheck* terhadap data yang diperoleh, teori, metodologi, dan peneliti. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data, yaitu untuk keperluan pengecekan sebagai pembandingan data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan SAPK

Implementasi kebijakan SAPK di Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara Pekanbaru belum sesuai dengan tujuan sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2008 dan kemudian Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 18 Tahun 2010 yaitu meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan kepegawaian sehingga mampu memberikan pelayanan yang lebih baik, lebih cepat, transparan dan akuntabel. Dalam kenyataannya setelah diimplementasikannya SAPK tersebut di Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara Pekanbaru dalam proses pemberian persetujuan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil belum memberikan dampak sebagaimana yang diharapkan. Memang dari aspek transparansi dan akuntabilitas pelayanan pemberian persetujuan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil dengan menggunakan SAPK sudah mengarah ke arah lebih baik. Hal tersebut bisa dilihat dari mudahnya Pegawai Negeri Sipil mendapatkan informasi terkait usulan kenaikan pangkat mereka serta semakin bagus kualitas pemberian persetujuan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil karena bantuan sistem menyaring usulan-usulan yang tidak memenuhi syarat. Namun demikian dari aspek ketepatan waktu masih belum bisa dicapai. Hal itu dapat dilihat dari fakta bahwa masih banyak beban kerja yang belum terselesaikan padahal tanggal mulai berlakunya persetujuan kenaikan pangkat tersebut sudah masuk.

Kondisi di atas terjadi akibat tidak dilaksanakannya prosedur yang telah ditetapkan secara konsisten. Ketetapan waktu dalam pelayanan pemberian persetujuan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil dengan menggunakan SAPK ini tidak akan tercapai apabila salah satu prosedur sebagaimana diatur diabaikan atau tidak dilaksanakan. Proses rekonsiliasi data sebagai langkah awal dalam implementasi SAPK ini tidak dilakukan oleh instansi terkait. Tidak adanya komitmen untuk melakukan rekonsiliasi data ini masih bisa terbantu oleh menu yang ada dalam SAPK. Menu tersebut memungkinkan instansi

tetap bisa mengusulkan walaupun rekonsiliasi belum dilakukan secara maksimal.

Kemudian permasalahan yang kedua adalah kurangnya komitmen instansi pengusul untuk menyampaikan usulan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil di lingkungannya 3 (tiga) bulan sebelum periode kenaikan pangkat sebagaimana telah diatur dalam prosedur penerapan kebijakan SAPK. Kecenderungan instansi pengusul menyampaikan usulan ketika sudah mendekati batas akhir waktu penyampaian yang dibuat oleh Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara Pekanbaru. Bahkan ada instansi yang menyampaikan usulan melebihi batas akhir waktu yang telah ditentukan. Hal tersebut tentu saja berdampak terhadap ketepatan waktu bagi Kantor Regional XII untuk mengeluarkan nomor persetujuan. Permasalahan inilah salah satu penyebab tujuan mewujudkan pelayanan yang lebih baik, khususnya ketetapan waktu belum bisa tercapai.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan SAPK

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni komunikasi, sumberdaya, kecenderungan atau tingkah laku dan struktur birokrasi. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Kemudian apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak

efektif. Terakhir struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Berdasarkan teori Edwards III di atas dan sesuai dengan hasil penelitian yang penulis telah lakukan, maka penulis menyimpulkan bahwa tidak berhasilnya secara maksimal implementasi kebijakan SAPK di Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara Pekanbaru utamanya disebabkan oleh faktor sumberdaya, baik itu sumberdaya manusia maupun fasilitas pendukung. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya sumberdaya manusia di Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara sangat terbatas. Jumlahnya hanya setengah dari standar kebutuhan sebuah Kantor Regional Badan Kepegawaian Negara. Hal tersebut mengakibatkan petugas di Bidang Mutasi selaku Bidang yang mengimplementasikan SAPK tersebut sering diberi tugas tambahan yang sudah tentu akan mengganggu pekerjaan mengimplementasikan SAPK.

Selain itu, dari sumberdaya manusia yang ada, hanya 3 (tiga) orang yang berlatar belakang pendidikan teknologi informasi. Dari jumlah tersebut hanya 1 (satu) orang yang mendapatkan pendidikan dan latihan mengimplementasi SAPK secara komprehensif. Kemudian dari aspek fasilitas pendukung, secara kuantitas maupun kualitas masih dianggap belum mencukupi. Namun yang paling menghambat adalah koneksi internet untuk mengoperasikan SAPK sering mengalami gangguan. Kondisi tersebut dirasa sangat mengganggu proses pekerjaan dalam mengimplementasikan SAPK.

Selanjutnya faktor komunikasi hanya menjadi penghambat ketika awal sosialisasi kebijakan SAPK tersebut. Instansi pengusul menganggap SAPK sama dengan sistem yang sudah dibangun di instansi masing-masing. Namun dengan komunikasi yang baik Badan Kepegawaian Negara mampu menjelaskan substansi perbedaan SAPK dengan sistem lain yang ada, serta Badan Kepegawaian Negara juga mampu meyakinkan instansi akan pentingnya SAPK dimasa yang akan datang. Oleh karena itu, walaupun pada tahap awal implementasi kebijakannya

seperti dijelaskan di atas, namun sekarang komunikasi tidak lagi menjadi faktor penghambat.

Kemudian faktor kecenderungan atau tingkah laku pelaksana dan struktur birokrasi, sesuai dengan penelitian yang penulis lakukan bukanlah sesuatu yang menjadi hambatan. Seluruh petugas pelaksana implementasi SAPK memahami tugas mereka dan memberikan respon positif terhadap implementasi SAPK. Dari aspek struktur birokrasi juga dapat dilihat bahwa dalam mengimplementasikan SAPK sudah ada *Standar Operating Prosedure (SOP)* yang dibuat dan bahkan sudah diperoleh Sertifikat Quality Management Sistem (QSM) ISO 9001:2008 oleh Bidang Mutasi Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara.

Pada akhirnya sebagaimana teori Edwards III, bagaimanapun baiknya komunikasi antar pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan, para pelaksana memiliki pengetahuan dan memahami serta memberikan respon positif terhadap kebijakan, serta sudah adanya *Standar Operating Prosedure (SOP)* yang ditetapkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Namun jika dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut kekurangan sumberdaya baik itu sumberdaya manusia maupun fasilitas pendukung, maka implementasi kebijakan tersebut, dalam hal ini kebijakan SAPK dalam pemberian persetujuan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil di Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara Pekanbaru tidak akan terimplementasi dengan baik.

SIMPULAN

Pelaksanaan kebijakan Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian (SAPK) kurang terimplementasi dengan baik dikarenakan dengan menggunakan sistem SAPK, proses pemberian persetujuan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil menjadi lebih kompleks, yaitu secara manual melakukan verifikasi usulan dan setelah itu menginput melalui SAPK untuk memberikan nomor persetujuan kenaikan pangkat. Rekonsiliasi data yang merupakan tahap awal implementasi kebijakan SAPK tidak dilaksanakan secara konsisten oleh *stakeholder* yang meng-

akibatkan entrian data PNS yang akan diusulkan kenaikan pangkatnya tidak lengkap. Usulan kenaikan pangkat oleh *stakeholder* ke Kantor Regional XII Badan Kepegawaian Negara cenderung dilakukan pada akhir batas waktu pengiriman sehingga pekerjaan menumpuk di akhir. Selain itu masih ada *stakeholder* yang mengirimkan usulan kenaikan pangkat melewati batas waktu yang ditentukan.

DAFTAR RUJUKAN

- Edward III, George C, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press Inc, Washington DC
- Grindle, Merilee S. 1980, *Politics and Policy Implementation in the third world*, Princeton University Press. New Jersey
- Safroni, M. Ladzi, 2012. “*Manajemen dan Reformasi Pelayanan Publik*” dalam *Konteks Birokrasi Indonesia*. Aditya Media, Malang
- Wahab, Solihin Abdul. 2004. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo
- Wrihatnolo dan Nugroho. 2007. *Manajemen Pemberdayaan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.