

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemerintahan didalam suatu negara merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan negara. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan Negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.

Pemerintahan adalah lembaga atau badan publik yang mempunyai fungsi dan tujuan Negara, atau pemerintahan adalah lembaga atau badan-badan publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Organisasi yang dimaksud yaitu organisasi formal yang didalamnya terdapat kumpulan dari dua orang atau lebih yang mengikatkan diri dengan suatu tujuan bersama secara sadar serta dengan hubungan kerja yang rasional dalam menjalankan segenap proses penyelenggaraan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah suatu Negara, serta untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan Negara, guna menyelenggarakan kepentingan umum. Terdapat badan negara yang mewadahi organisasi formal yaitu Instansi pemerintah yang meliputi satuan kerja/satuan organisasi

kementerian/departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, kesekretariatan lembaga tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah. Dalam pedoman penyusunan penetapan kinerja daerah, Instansi pemerintah adalah sebuah kolektif dari unit organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Aparatur-aparatur yang ada dalam negara berwenang untuk melaksanakan tugas dan fungsinya yaitu mampu meyenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat berdasarkan ideologi negara dalam upaya mencapai tujuan organisasi atau lembaga karena unsur manusiawi merupakan unsur yang paling penting yang menentukan sukses tidaknya roda pemerintahan tersebut.

Aparatur Sipil Negara (disingkat ASN) adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ASN terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pegawai Aparatur Sipil Negara memiliki fungsi, tugas dan peran. Pegawai Aparatur Sipil Negara berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik dan perekat dan pemersatu bangsa. Pegawai Aparatur Sipil Negara bertugas melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, serta mempererat persatuan dan

kesatuan Negara Republik Indonesia. Pegawai Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang professional, bebas, dari intervensi politik serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara harus berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk mewujudkan aparatur sipil negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib bertanggung jawabkan kinerjanya dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara.

Jumlah Aparatur Sipil Negara yang sangat banyak dari seluruh instansi pemerintahan yang ada diseluruh Indonesia ini menimbulkan banyak peluang tumpang tindihnya keabsahan data yang ada pada setiap elemen dalam manajemen aparatur sipil negara itu sendiri mulai dari bagian kepegawaian pada tiap instansi, dilanjutkan ke dalam instansi yang memiliki wewenang lebih tinggi dalam mengelolah data setiap aparatur sipil negara yaitu Badan Kepegawaian Daerah (BKD) hingga pada tahap akhir pengelola data yaitu Badan Kepegawaian Negara (BKN). Tidak validnya data yang ada pada setiap tingkat instansi sangat terlihat jelas dari berbagai permasalahan yang ada seperti ketika data-data para

aparatur sipil negara yang sudah habis masa kerja atau dengan nama yaitu pensiun, seharusnya dihapus dari data base yang memuat para aparatur negeri sipil yang masih aktif tetapi ternyata masih tercatat bahkan belum ada pembaharuan data.

Peran Badan Kepegawaian Negara (BKN) sangat berpengaruh besar dalam mengelola data-data pegawai negeri sipil yang ada karena BKN memiliki kewenangan terhadap penyelenggaraan kebijakan manajemen Aparatur Sipil Negara, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria manajemen Aparatur Sipil Negara. Validitas data yang belum ada keseragaman antar instansi inilah memperkuat alasan Badan Kepegawaian Negara mengeluarkan peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara (Perka) Nomor 19 yang di landasi berdasarkan pasal 47 dan pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, memiliki fungsi dan tugas antara lain untuk menyimpan informasi pegawai Aparatur Sipil Negara yang telah dimutakhirkan oleh Instansi Pemerintah, serta bertanggung jawab atas pengelolaan dan pengembangan Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara.

Mendukung penyelenggaraan manajemen, penyimpanan, pengelolaan dan pengembangan Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara berbasis kompetensi maka diperlukan database Aparatur Sipil Negara yang akurat. Dalam rangka penerapan Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara berbasis Teknologi Informasi yang mudah diaplikasikan, mudah diakses dan memiliki sistem keamanan yang terpercaya, efisien, efektif, dan akurat, maka Pendataan Ulang Pegawai Negeri Sipil perlu dilakukan secara online dan terintegrasi antara instansi pemerintah.

Serta untuk menjamin kelancaran pelaksanaan Pendataan Ulang Pegawai Negeri Sipil secara elektronik agar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien, maka perlu diatur mengenai tata cara pendaftaran dalam Pendataan Ulang Pegawai Negeri Sipil dengan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 19 tentang Pedoman Pelaksanaan Pendataan Ulang Pegawai Negeri Sipil Secara Elektronik.

Pengamatan sementara Di Sub Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat terdapat beberapa masalah yang terjadi menyangkut pelaksanaan Pendataan Ulang Pegawai Negeri Sipil Secara Elektronik yaitu masih lambatnya sistem server online yang telah tersedia, error nya server online yang banyak diakses diberbagai instansi pemerintahan sehingga memperlambat kinerja petugas verifikator, kurangnya pemahaman atau keahlian mengenai penggunaan teknologi komputer dan sistem online pada para aparatur yang menginput data pegawai negeri sipil, hingga sulitnya mengkolektifkan kelengkapan data fisik yang diperlukan dari setiap pegawai negeri sipil yang ada sehingga menimbulkan pertanyaan apakah sosialisai tentang pelaksanaan Pendataan Ulang Pegawai Negeri Sipil secara elektronik (e-PUPNS) terhadap para aparatur yang telah diberikan tugas dan kewenangan sebagai verifikator telah berjalan dengan baik dan dapat dikatakan berhasil sehingga dapat menjalankan tugasnya untuk mengelola data pegawai-pegawai yang sudah tercatat sesuai data-data sebelumnya yang sudah ada.

Sejalan dengan permasalahan di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDATAAN ULANG

PEGAWAI NEGERI SIPIL SECARA ELEKTRONIK (e-PUPNS) DI SUB BAGIAN KEPEGAWAIAN SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI JAWA BARAT”

1.2 Perumusan Masalah

Dari latar belakang diatas yang telah diuraikan diatas, maka dapat diidentifikasi masalahnya sebagai berikut:

Bagaimana Implementasi Kebijakan Pendataan Ulang Pegawai Negeri Sipil secara elektronik (e-PUPNS) Di Sub Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat ?

1.3 Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis mengenai Implementasi Kebijakan Pendataan Ulang Pegawai Negeri Sipil Secara Elektronik (e-PUPNS) Di Sub Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain sebagai berikut:

- 1) Manfaat Akademis, hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Administrasi Negara, khususnya mengenai pelaksanaan dalam penyelenggaraan Pendataan Ulang Pegawai Negeri Sipil secara elektronik (e-PUPNS) di Sub Bagian Kepegawaian Sekretariat daerah Provinsi Jawa Barat
- 2) Manfaat Praktis, hasil penelitian ini dapat sebagai bahan literatur untuk semua yang memerlukan teori implementasi Kebijakan di lingkungan jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Pasundan Bandung dan memberikan sumbangan pemikiran bagi Sub Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat tentang penyelenggaraan Pendataan Ulang Pegawai Negeri Sipil secara elektronik (e-PUPNS) di Sub Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat.

1.4 Kerangka Pemikiran

Umumnya kita mengenal dua istilah yang sama dan terkadang sulit untuk membedakannya, yaitu kebijakan dan kebijaksanaan. Ditelaah kedalam istilah ini sangatlah berbeda. Ditelaah lebih dalam ke dua istilah ini sangatlah berbeda. Istilah kebijakan merupakan terjemahan dari kata "*policy*" sedangkan kebijaksanaan merupakan terjemahan dari kata "*wisdom*" yang berasal dari bahas inggris.

Berdasarkan pendapat diatas penulis kemukakan kembali mengenai perbedaan kata kebijakan dan kebijaksanaan, yang di kutip dari islamy (1998:3)

Sebagai berikut:

“Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi sedangkan kebijaksanaan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya, lebih-lebih kita dapat memisahkan kata policy itu dalam kontek politik, karena pada hakekatnya proses pembuatan kebijaksanaan itu adalah merupakan proses politik.”

Suyatna (2009:05) mengemukakan kebijakan adalah “suatu program kegiatan yang dipilih oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.”

Peneliti akan mengemukakan beberapa pengertian kebijakan menurut beberapa para ahli, menurut Friedrich yang dikutip oleh Winarno dalam bukunya Teori dan Proses Kebijakan Publik (2002:16) yaitu sebagai berikut:

“Kebijakan adalah sebagai suatu arah tindakan yang di usulkan oleh seseorang, sekelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai tujuan.”

Anderson dalam Winarno (2002:16) mengemukakan Kebijakan adalah “Arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.”

Asumsi peneliti yang di peroleh dari kedua pendapat para ahli bahwa kebijakan adalah sebuah tindakan yang menjadi program kegiatan yang di pilih

sejumlah orang yang mana tindakan tersebut memiliki maksud dan tujuan mengatasi suatu masalah.

Pengertian Kebijakan Publik menurut William Dunn yang diterjemahkan oleh Wibawa (2003:109) mengemukakan “Kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah.”

Mac dan Wilde dalam Suyatna (2009:8) mengemukakan Kebijakan publik “adalah serangkaian tindakan yang di pilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang”

Thomas R Dye dalam Toha (2003:62) mengemukakan Kebijakan Publik adalah “apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan”.

Asumsi peneliti yang di peroleh dari beberapa pendapat para ahli bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka mencapai tujuan.

Menelaah suatu proses kebijakan, terdapat aspek yang sangat penting yaitu implementasi kebijakan. Menurut Jones dalam Suyatna (2009:51) mengemukakan implementasi kebijakan adalah “proses mewujudkan program sehingga memperlihatkan hasilnya (*those activities directed towardd putting a program into effect*)”.

Wahab (2002:64) mengemukakan implementasi kebijakan adalah “suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dari dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau dekrit Presiden)”.

Asumsi peneliti yang di peroleh dari beberapa pendapat para ahli bahwa implementasi kebijakan adalah proses pembentukan suatu program yang dilaksanakan dalam bentuk aturan yang telah di tetapkan.

Edward III dalam Agustino (2008:149) mengemukakan bahwa dalam implementasi kebijakan diperlukan variabel-variabel pelaksanaan yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi memegang peranan penting dalam proses kebijakan, yaitu transmisi, konsistensi dan kejelasan (clarity). Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif.
2. Sumber daya dapat merupakan faktor yang penting meliputi staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul diatas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.
3. Disposisi atau kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini adanya lingkungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.
4. Struktur birokrasi yang melaksanakan kebijakan mempunyai pengaruh penting terhadap implementasi. Salah satu dari aspek-aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya Standard Operating Prosedur (SOP). Prosedur-prosedur biasa ini

dalam menanggulangi dalam keadaan-keadaan umum digunakan dalam organisasi-organisasi publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan fragmentasi organisasi adalah struktur organisasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan.

Tidak tercapainya tujuan kebijakan antara lain disebabkan oleh tidak terpenuhinya syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini, peneliti mendasarkan pada teori yang ditemukan oleh George Edward III, dengan alasan akademis dimana teori tersebut menurut peneliti lebih relevan terhadap fenomena yang terjadi di lapangan karena teori tersebut berbicara faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Sedangkan alasan praktisnya adalah adanya keterbatasan yang dimiliki peneliti baik menyangkut waktu penelitian.

1.5 Lokasi Dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat, Jl. Diponegoro No. 22 - Bandung. Secara sederhana, kegiatan dan waktu penelitian dapat dilihat pada tabel: