

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan otonomi daerah membawa angin segar bagi daerah, terutama dalam melakukan penataan organisasi yang disesuaikan dengan karakteristik daerah dan kebutuhan masyarakat. Globalisasi telah membawa dampak perubahan pada berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara tidak terkecuali bagi upaya penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik menuju era desentralisasi. Dalam bidang kepegawaian, tentu saja dituntut sebuah upaya *Up-dating* data Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara langsung dan cepat melalui Elektronik dengan memanfaatkan teknologi *internet*.

Penerapan *Elektronik Government* merupakan suatu mekanisme interaksi baru (*modern*) antara pemerintah dengan masyarakat dan kalangan lain yang berkepentingan (*stakeholder*) dimana melibatkan penggunaan teknologi informasi (komputer dan telekomunikasi, terutama internet) dengan tujuan utama memperbaiki mutu (kualitas) pelayanan publik.

Adanya otonomi daerah akan menuntut terjadinya mobilitas Pegawai Negeri Sipil dari pusat ke daerah atau sebaliknya karena kepentingan nasional dan kepentingan daerah harus berjalan secara seimbang dan harmonis. Untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur perekat dan pemersatu bangsa dalam

kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, diperlukan adanya penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan dan pembinaan kepegawaian yang terintegrasi secara nasional. Upaya pembenahan kepegawaian saat ini telah menjadi tuntutan masyarakat dalam memberikan pelayanan secara optimal dengan kebijakan desentralisasi yang ditandai dengan pergeseran konsentrasi kegiatan pemerintahan dan pembangunan dari pusat ke daerah, khususnya pada daerah kabupaten dan kota serta propinsi.

Pengembangan profesionalisme sebagai unsur pelaku layanan masyarakat, dilakukan sebagai upaya mengimbangi meningkatnya tuntutan masyarakat sesuai dengan meningkatnya pendidikan dan intelektual masyarakat serta kemajuan teknologi yang terus berkembang dari waktu ke waktu. Pembenahan manajemen kepegawaian harus diarahkan dalam upaya menyambut desentralisasi dengan melaksanakan penataan ulang Pegawai Negeri Sipil. Terjadinya pemekaran wilayah di beberapa daerah menyebabkan bertambahnya kode instansi yang melebihi dari dua angka, sehingga hal ini akan berdampak pada penggunaan Nomor Induk Pegawai yang tidak sesuai lagi.

Kondisi ini disikapi oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) melalui Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 7 Tahun 2008 tentang Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik. Pasal 1 ayat 2 Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 7 Tahun 2008 mendefinisikan Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik (KPE) sebagai Kartu Identitas Pegawai Negeri Sipil yang memuat data Pegawai Negeri Sipil dan keluarganya secara elektronik, pengganti Kartu Pegawai (KARPEG) yang dilengkapi Chip berkapasitas 64 KB. Kartu Pegawai (KARPEG)

yang saat ini berlaku belum dapat dimanfaatkan untuk kemudahan dan pemberian pelayanan multiguna kepada Pegawai Negeri Sipil, penerima pensiun dan keluarganya.

Sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 7 Tahun 2008 setiap Pegawai Negeri Sipil akan diberikan Kartu Pegawai Negeri Sipil yang memuat Data Pegawai Negeri Sipil dan keluarganya secara elektronik. Kartu Pegawai Elektronik yang akan diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil dan Penerima Pensiun. Selain itu, Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik Tambahan (KPE Tambahan) juga akan diberikan kepada suami/istri dan anak yang menjadi tanggungan Pegawai Negeri Sipil atau penerima Pensiun sesuai dengan peraturan perundangan-undangan.

Pemberian Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik (KPE) dan Kartu Pegawai Elektronik tambahan bertujuan untuk memudahkan pelayanan kepada Pegawai Negeri Sipil dan Penerima Pensiun Pegawai Negeri Sipil dan keluarganya. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 7 Tahun 2008 Pasal 7, 8 dan 9 menyatakan bahwa Fungsi dari Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik, sebagai berikut:

1. *Updating* data Pegawai Negeri Sipil secara langsung melalui Anjungan yang terdapat pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota;
2. Pelayanan Kesehatan (ASKES);
3. Pelayanan Perumahan (TAPERUM);
4. Pelayanan TASPEN;
5. Tabungan Hari Tua (THT);

6. Pelayanan Pensiun;
7. Pelayanan Haji;
8. Kartu ATM dan Transaksi Perbankan.

Kartu pegawai elektronik merupakan terobosan untuk meningkatkan pelayanan di bidang kepegawaian agar lebih efisien dan efektif, Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai unsur aparatur negara bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata tapi di sisi lain, layanan yang diterima oleh Pegawai Negeri Sipil itu sendiri masih sangat rendah, remunerasi agar Pegawai Negeri Sipil hidup layak pun juga belum sepenuhnya dapat dicapai, meski secara bertahap sudah diupayakan oleh pemerintah yang diwujudkan dengan memberikan kenaikan gaji setiap tahun.

Kartu Pegawai Elektronik diharapkan dapat memangkas berbagai birokrasi yang akan mengurangi beban Pegawai Negeri Sipil dalam pengurusan administrasi kepegawaian dan layanan yang diperoleh akan lebih transparan dan objektif. Badan Kepegawaian Negara mulai tahun 2005 mengkaji agar layanan kepada Pegawai Negeri Sipil lebih transparan, objektif, dan efisien. Tindak lanjut dari kajian itu adalah dengan diterbitkannya Kartu Pegawai Elektronik.

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 7 Tahun 2008 tentang Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik ditindaklanjuti dengan penandatanganan *Memorandum Of Understanding* (MOU) antara Badan Kepegawaian Negara dan Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung, dengan Nomor 69/K/KS/VIII/2009 dan Nomor 800/1493/25/2009. dimana kerjasama penerapan Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik merupakan wujud dari *Elektronik Government* dengan

pemanfaatan teknologi informasi sebagai alat untuk membantu menjalankan sistem pemerintahan secara lebih efektif dan efisien.

Suatu kebijakan akan memberikan manfaat maksimal kepada Pegawai Negeri Sipil apabila dilakukan sesuai dengan mekanisme yang telah ditentukan. Mekanisme tersebut menyangkut proses administratif, organisasi pelaksana, sampai pada pelaksanaan distribusi Kartu Pegawai Elektronik kepada Pegawai Negeri Sipil yang dijadikan sasaran program. Dengan kata lain, apabila sebuah kebijakan diimplementasikan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan, maka kebijakan tersebut dapat memberikan manfaat kepada *target group* kebijakan dan tujuan kebijakan tersebut akan tercapai.

Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijaksanaan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Lester dan Stewart, 200:104 dalam Winarno, 2002:101)

Sebuah kebijakan yang telah diimplementasikan akan selalu membuahkan hasil. dan setelah diimplementasikan, akan terlihat tercapai atau tidaknya tujuan kebijakan tersebut. Adapun capaian yang mungkin didapat setelah sebuah kebijakan diimplementasikan berupa *excellent implementation, good implementation, not so good implementation, bad implementation, atau nothing*. Maka, untuk mengukur berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan diperlukan aktivitas evaluasi kebijakan.

Sebuah kebijakan tidak bisa dilepas begitu saja. kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai 'evaluasi kebijakan'. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara 'harapan' dengan 'kenyataan'.

Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat 'membuahkan hasil', yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan atau target kebijakan yang ditentukan (Darwin, 1996:59 dalam widodo, 2001:212). Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak (Anderson, 1975:151 dalam Winarno, 2002, 165). Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun dampak kebijakan.

Tujuan pokok dari evaluasi bukanlah untuk menyalahkan melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah *bagaimana* mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi evaluasi kebijakan bertujuan mencari kekurangan dan menutup kekurangan.

Parson (1995:543), menyatakan bahwa terdapat dua aspek dalam evaluasi, yakni: *The evaluation of policy and its constituent programmes*; yaitu mengevaluasi kebijakan dan bentuk programnya; dan *The evaluation of people who work in the organizations which are responsible for implementing policy and programmes*, yaitu mengevaluasi orang-orang (aktor/implementor) yang bekerja didalam suatu organisasi dan bertanggungjawab terhadap pelaksanaan kebijakan dan program-program. Parsons juga menambahkan bahwa ada dua tipe evaluasi, yaitu *Formative Evaluation dan Summative Evaluation*.

Berdasarkan observasi awal yang penulis lakukan di lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung khususnya Instansi Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Pasca penandatanganan Nota Kesepahaman Bersama antara Badan Kepegawaian Negara dan Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung, tentang kebijakan Konversi Kartu Pegawai (KARPEG) ke Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik, Pemerintah Kota segera melakukan proses pem-photoan Pegawai Negeri Sipil sebagai bahan untuk pembuatan Kartu Pegawai Elektronik oleh Badan Kepegawaian Negara, selanjutnya Badan Kepegawaian Daerah sebagai *leading sector* dalam penerapan Kebijakan Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik mulai menjajaki Pihak Perbankan yang akan diajak bekerja sama dalam penfungsian layanan perbankan (Gaji).

Pergantian Pemerintahan dari Wali Kota Bandar Lampung Drs. Edy Sutrisno menuju Walikota Bandar Lampung yang baru Drs. H. Herman H.N., M.M., ternyata membawa pengaruh yang sangat besar terhadap kebijakan Kartu Pegawai Elektronik (KPE) di Kota Bandar Lampung. Kebijakan Kartu Pegawai Elektronik

seperti di'tinggal'kan begitu saja. Kartu Pegawai Elektronik (KPE) sudah didistribusikan kepada \pm 8000 Pegawai Negeri Sipil Kota Bandar Lampung tanpa adanya Layanan layanan perbankan. Hal ini dikarenakan penunjukan Bank yang akan melakukan layanan perbankan belum dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung, selain itu juga dalam hal Pelayanan Kesehatan (ASKES), Pelayanan Perumahan (TAPERUM), dan Pelayanan TASPEN Pemerintah Kota Bandar Lampung belum melakukan kerja sama sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 7 Tahun 2008. Hal ini tentu saja dapat mengganggu pelayanan dalam bidang kepegawaian.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis menganggap perlu diadakannya penelitian mengenai Evaluasi Kebijakan Implementasi Kartu Pegawai Elektronik (KPE) untuk mengukur apa yang sudah dicapai oleh kebijakan tersebut dan kemudian mengkomparasikan hasilnya dengan tujuan kebijakan sehingga nantinya akan dapat diidentifikasi sejauh mana keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Peneliti memilih tipe *'formative evaluation'* yaitu evaluasi yang dilaksanakan pada saat program sedang berlangsung (*on going*). Peneliti mengkhususkan penelitian pada aspek evaluasi dan analisis terhadap implementator atau pelaksana kebijakan.

Adapun penelitian yang dilakukan peneliti berjudul "Evaluasi Kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Implementasi Kartu Pegawai Elektronik (KPE)".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Evaluasi Kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Implementasi Kartu Pegawai Elektronik (KPE)?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengevaluasi dan menganalisis pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Implementasi Kartu Pegawai Elektronik (KPE).

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Praktis

Bagi instansi terkait, hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran, masukan-masukan bagi Aparatur Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung, serta memperbaiki Kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Implementasi Kartu Pegawai Elektronik (KPE).

2. Secara Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Pemerintahan dalam kajian Evaluasi Kebijakan Pemerintahan, selain itu penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi peneliti lain yang akan melaksanakan penelitian lanjutan tentang Evaluasi Kebijakan Pemerintah dalam Implementasi Kartu Pegawai Elektronik ditinjau dari perspektif yang lain.