

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sistem Kepegawaian Negara merupakan hal fundamental dan krusial dalam menjalankan sistem pemerintahan dan birokrasi di Indonesia. Sistem kepegawaian merupakan suatu sistem manajemen informasi yang berfungsi dalam mengelola seluruh data terkait administrasi kepegawaian. Baik atau buruknya sebuah birokrasi negara dipengaruhi oleh kualitas dan kapasitas kepegawaian negaranya. Prasajo (2010) menyebutkan bahwa permasalahan kepegawaian di Indonesia adalah salah satu akibat dari kurangnya perhatian negara pada reformasi administrasi. Dalam referensi terlebih dahulu, Prasajo (2007) menyebutkan bahwa akar permasalahan dari buruknya kepegawaian di Indonesia adalah pada prinsipnya terdiri dari dua hal yaitu persoalan internal dan eksternal system kepegawaian. Persoalan internal berkaitan dengan pengelolaan seperti perekrutan, gaji dan reward, ukuran kinerja, promosi jabatan, dan controlling atau pengawasan. Kemudian persoalan dari eksternal adalah adanya pengaruh yang mempengaruhi internal sehingga berpengaruh terhadap kesiapan pegawai, semangat pegawai sehingga menciptakan sebuah inovasi dan kreasi yang tumbuh dari dalam diri pegawai. Bahkan dalam penelitian Lemlit (2006) menyebutkan tingkat etos kerja dan produktivitas aparatur negara lebih rendah dari pada etos kerja yang dimiliki oleh sector swasta. Maka dalam hal ini menjadi sorotan dalam pengelolaan kepegawaian di Indonesia.

System manajemen kepegawaian telah digunakan di berbagai daerah untuk mengelola data kepegawaian. Salah satu daerah yang memiliki sistem kepegawaian untuk mengelola data kepegawaian di daerah adalah Badan Kepegawaian Daerah

(BKD) Provinsi Jawa Timur. BKD Provinsi Jawa Timur memiliki system kepegawaian yang disebut Sistem Informasi Manajemen ASN Terpadu atau Si Master. Si Master dibentuk pada tahun 2016 dan telah berhasil mendapatkan berbagai penghargaan salah satunya adalah mendapatkan beberapa penganugerahan pengelolaan kepegawaian dari tingkat nasional seperti termasuk dalam top 30 Kovablik (Kompetisi Inovasi Publik). Capaian ini telah menjadi bukti bahwa implementasi Si Master telah berjalan dengan baik.

Inovasi Si-Master merupakan inovasi pelayanan pemerintahan berbasis elektronik yang mendukung tata laksana internal birokrasi dalam rangka meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pemerintah di Instansi Pusat dan Pemerintah Daerah. Merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 disebutkan bahwa Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) adalah penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi dan kominikasi untuk memberikan layanan kepada Pengguna SPBE. Terdapat dua jenis layanan SPBE berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 yaitu layanan administrasi pemerintahan berbasis elektronik dan layanan public berbasis elektronik Adapun jenis layanan dari si Master adalah layanan yang ditujukan kepada pegawai pada pemerintahan bukan kepada publik. Merujuk pada Peraturan Gubernur Nomor 73 Tahun 2020 tentang Si ASN menyebutkan bahwa jenis layanan si master meliputi: a. kartu istri/kartu suami; b. Taspen; c. Satya Lencana; d. kartu kesehatan; e. ujian dinas; f. ujian penyetaraan ijazah; g. kenaikan pangkat; h. mutasi pegawai i. kartu pegawai; j. gaji berkala; k. pensiun; l. pengangkatan Calon PNS menjadi PNS; m. izin belajar; n. ujian kenaikan pangkat pembina; o. izin perceraian; p. hukuman disiplin; q. Daftar Usul Penetapan Angka Kredit (DUPAK); dan r.

pindah Jabatan Pelaksana. Adapun bentuk dari pelayanan-pelayanan tersebut bertujuan untuk mendukung beberapa manajemen yaitu: 1) mendukung manajemen ASN yang rasional dan berbasis system merit; 2) mewujudkan database kepegawaian yang secara valid, dan terkini atau uptodate; 3) layanan analisis kepegawaian; 4) digitalisasi layanan kepegawaian; dan 5) pembuatan laporan kepegawaian. Layanan tersebut merupakan bentuk pelayanan administrasi di pemerintahan berbasis elektronik.

Meskipun demikian, Si Master merupakan inovasi dari berbagai permasalahan dalam pengelolaan kepegawaian. Merujuk pada Nurkholis (2021) yang menyebutkan bahwa Si Master dilatar belakangi dari berbagai tantangan dan permasalahan. Adapun tantangan yang dimiliki adalah meliputi: (a) menyediakan pusat data kepegawaian yang lengkap, secara valid, dan terkini atau uptodate; (b) mengintegrasikan layanan kepegawaian yang ada di BKD Provinsi Jawa Timur; (c) mengelola data kepegawaian dengan jumlah yang banyak; dan (d) mengembalikan sistem kepegawaian yang sebelumnya belum mampu mengakomodir kebutuhan pengelolaan kepegawaian di BKD Provinsi Jawa Timur. Sementara itu, Si Master muncul karena adanya permasalahan yang meliputi: Pertama, permasalahan Informasi Database Pegawai dengan jumlah yang besar. Kedua, akses data kepegawaian. Ketiga, permasalahan database pengembangan dan pola karier pegawai. Keempat, permasalahan analisa data kepegawaian yang begitu besar. Pegawai yang saat ini berjumlah 47.415 orang ASN dan 9.823 PTT-PK (data per September 2020). Dan Kelima, permasalahan layanan kepegawaian. Berdasarkan tantangan dan permasalahan diatas, maka salah satu upaya untuuk mengatasinya adalah dengan melalui inovasi Si Master.

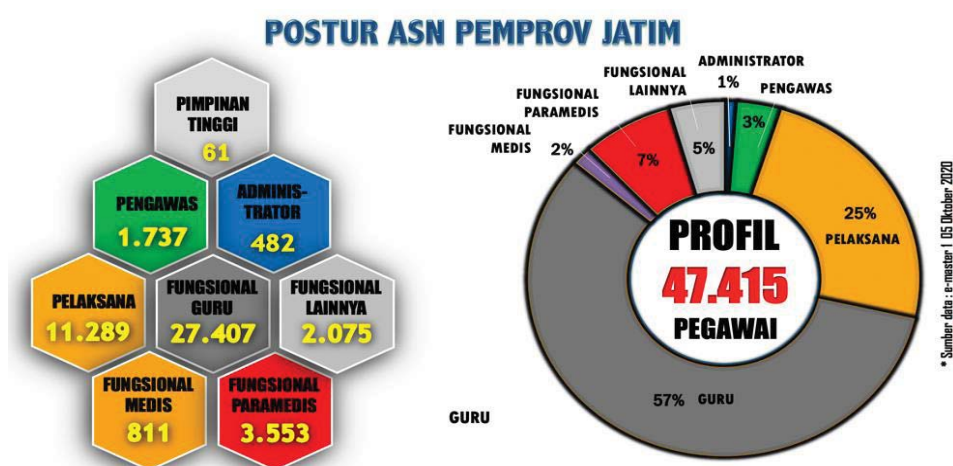
Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang meneliti terkait dengan implementasi Si Master seperti dalam penelitian yang dilakukan oleh Nurany, et al (2021) yang menyebutkan bahwa pengembangan Si Master telah menggunakan teori 5 (lima) faktor keberhasilan inovasi yaitu kepemimpinan, manajemen atau organisasi, manajemen resiko, sumber daya manusia dan teknologi. Sama dengan Nurany, Firmansyah, R. R. (2018) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa hasil penelitian menunjukkan inovasi si master berjalan cukup baik yang didukung oleh lima faktor keberhasilan yaitu dari 1) Leadership, 2) management/organization, 3) risk management, 4) human capital, dan 5) technology. Sementara itu, dalam penelitian yang dilakukan oleh Solicha, W (2021) menyebutkan bahwa pelaksanaan si master di BKD Provinsi Jawa Timur jika ditinjau dari empat elemen sukses e-government telah menunjukkan hasil yang baik. Hal itu ditunjukkan dengan beberapa kriteria dengan hasil baik dari kualitas sumber daya manusia, infrastruktur yang memadai, pihak yang terlibat/stakeholder, dan sosialisasi yang baik. Selain itu, 3 dari 5 hasil penelitian juga menunjukkan bahwa tujuan dari pelaksanaan simaster telah tercapai. Adapun 3 tujuan yang telah tercapai adalah menyajikan bahan analisis kepegawaian, menyediakan layanan kepegawaian, dan pembuatan laporan kepegawaian. Sedangkan 2 tujuan yang belum tercapai adalah mendukung manajemen ASN yang rasional dan berbasis sistem merit, dan mewujudkan database kepegawaian yang lengkap, valid, terbaru (up to date) dan terintegrasi. Adapun tujuan tersebut selaras dengan Peraturan Gubernur Nomor 73 Tahun 2020 tentang Sistem Informasi Manajemen ASN Terintegrasi yang merupakan dasar kebijakan yang memuat petunjuk dan pelaksanaan Si Master di lingkungan Provinsi Jawa Timur.

Tidak tercapainya tujuan tersebut merupakan salah satu bentuk keterbatasan atau kelemahan dari implementasi Si Master di Provinsi Jawa Timur. Maka dari itu dalam penelitian ini mencoba membahas implementasi Si Master menggunakan teori policy capacity dari sisi organisasi karena kebijakan Peraturan Gubernur Nomor 73 Tahun 2020 tentang Sistem Informasi Manajemen ASN Terintegrasi perlu dilihat dari segi kapasitas agar tercipta sebuah inovasi yang selaras antar tujuan dengan implementasi kebijakan. Selain itu karena Si Master merupakan hasil dari inovasi organisasi sehingga pihak-pihak yang terlibat mulai dari analytical, operational, dan politik perlu dilihat agar tercipta kapasitas kebijakan. Merujuk pada konsep kapasitas kebijakan yang disampaikan oleh Wu, et al (2018) menyebutkan bahwa kapasitas kebijakan merujuk pada serangkaian keterampilan atau kompetensi dan sumber daya yang diperlukan untuk melakukan fungsi-fungsi dalam kebijakan. Keterampilan atau kompetensi dapat dikategorikan menjadi tiga jenis yaitu analitis, operasional, dan politik. Seluruh kompetensi tersebut harus dimiliki oleh sumber daya pada tiga tingkat yaitu individu, organisasi, dan sistem.

Fokus utama penelitian ini adalah melihat kebijakan Si-Master dari sisi kapasitas organisasi yang meliputi segi analitis, operasional, dan politik. Pemilihan fokus pada level organisasi didasarkan bahwa Inovasi Si Master merupakan inovasi yang dihasilkan oleh Organisasi BKD Provinsi Jawa Timur sehingga terdapat beberapa pihak yang terlibat didalamnya yang lebih kompleks dari level individu maupun system. Implementasi kebijakan Si-Master pada level organisasi berangkat dari beberapa permasalahan yang meliputi Pertama, permasalahan Informasi Database Pegawai. Jumlah pegawai yang besar memerlukan sistem pendataan kepegawaian yang dilengkapi dengan data pegawai secara lengkap dan mudah

untuk di data dan dianalisis. Hal ini menunjukkan bahwa adanya kelemahan dalam analisis sehingga diperlukan analisis mendalam untuk merumuskan sebuah inovasi kebijakan. Kedua, permasalahan terkait dengan akses data kepegawaian, di mana updating dan verifikasi data kepegawaian dilakukan melalui operator dengan jumlah terbatas yang membutuhkan proses yang cukup lama. Ketiga, permasalahan database pengembangan dan pola karier pegawai, dalam upaya mengembangkan karier pegawai, perlu dilakukan peningkatan kompetensi pegawai untuk menutup kesenjangan antara kompetensi yang dimiliki dengan kompetensi yang diharapkan melalui pelaksanaan diklat, sesuai dengan posisi yang ditempati. Pegawai yang telah mengikuti diklat atau peningkatan kompetensi perlu terintegrasi dengan data kepegawaian agar diklat yang diikuti oleh pegawai sesuai dengan kompetensi yang diharapkan. Karena kondisi yang terjadi saat ini banyak kegiatan diklat yang diikuti oleh pegawai atau ASN tidak mempunyai relevansi dengan materi/ fokus diklat dengan yang uraian tugas jabatan atau kompetensi yang dibutuhkan. Melalui database pengembangan dan pola karier pegawai maka dapat dilakukan monitoring serta pengendalian bagi pegawai yang mengikuti diklat agar sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan. Permasalahan kedua dan ketiga ini menunjukkan bahwa terdapat kelemahan dalam operasional si Master. Keempat, permasalahan analisa data kepegawaian. Pegawai yang saat ini berjumlah 47.415 orang ASN dan 9.823 PTT-PK (data per September 2020) mengharuskan analisis data yang dilakukan secara terpusat sebagai bahan pengambilan keputusan. Proses analisis data yang dimaksud menghasilkan analisa kebutuhan pegawai yang diperlukan dalam satu periode pelaksanaan tugas. Selain itu muncul tuntutan analisa data yang menghasilkan data-data prediktif seperti kenaikan pangkat, kenaikan gaji berkala

dan kebijakan pengembangan kompetensi dan pemenuhan kebutuhan pegawai. Dengan jumlah pegawai yang sangat besar, proses analisa data kepegawaian harus dilakukan dengan dukungan teknologi sistem informasi yang mutakhir. Hal ini menunjukkan bahwa proses pengelolaan data kepegawaian dapat menjadi acuan dalam pengambilan keputusan sehingga diperlukan kemampuan politik dalam pengelolaan kepegawaian. Adapun besarnya anggota ASN Provinsi Jawa Timur dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar I 1 Postur ASN Pemerintah Provinsi Jawa Timur

Sumber: Aplikasi Si-Master (diakses tanggal 5 Oktober 2020)

Kemudian permasalahan kelima adalah permasalahan layanan kepegawaian. Jumlah pegawai yang besar menuntut adanya perbaikan system pelayanan yang cepat, dan terintegrasi. Pegawai Provinsi Jawa Timur yang tersebar di seluruh wilayah khususnya wilayah kepulauan dan jauh dari kantor kepegawaian membutuhkan pelayanan dapat diakses diberbagai wilayah, sehingga prosedur pelayanan yang manual harus dapat ditransformasikan kedalam sistem informasi sehingga mampu menciptakan layanan kepegawaian yang cepat dan terintegrasi. Hal ini merupakan permasalahan operasional.

Dari berbagai permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan Teori dari Wu, et al (2018) sebagai grand theory dalam penelitian ini. Hal ini didasarkan pada indikator yang digunakan oleh Wu, et al (2018) dalam melihat kapasitas kebijakan adalah dengan menggunakan pendekatan analisis, operasional, dan politik yang selaras dengan permasalahan yang telah diuraikan diatas. Studi kasus terhadap empirical problem diatas menjadi dasar perlunya penelitian ini karena kebijakan yang telah ditetapkan melalui Peraturan Gubernur Nomor 73 Tahun 2020 tentang Sistem Informasi Manajemen ASN Terintegrasi perlu dilihat dari segi kapasitas kebijakan. Hal tersebut menjadi dasar penulis tertarik untuk melakukan penelitian Tesis dengan judul **KAPASITAS KEBIJAKAN IMPLEMENTASI SI MASTER DI PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR (Studi Pada Implementasi Inovasi Si-Master di BKD Provinsi Jawa Timur).**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas, maka rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah kapasitas kebijakan dalam implementasi inovasi Si-Master di Pemerintah Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dan rumusan masalah di atas, terdapat dua tujuan yaitu tujuan umum dan tujuan khusus dalam penelitian ini. Adapun tujuan umum dalam penelitian ini adalah melihat kapasitas kebijakan dari implementasi Si Master di Provinsi Jawa Timur dari segi organisasi. Tujuan khusus dalam penelitian ini adalah

untuk mengetahui dan mendeskripsikan kapasitas kebijakan dari sisi organisasi dalam implementasi Si Master di Provinsi Jawa Timur

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat diantaranya adalah:

a. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan keilmuan khususnya implementasi inovasi Si-Master di Pemerintahan Daerah. Diharapkan penelitian ini bermanfaat dalam menambah, memperluas, memperdalam, dan memberikan memberikan sumbangan pemikiran ilmu pengetahuan dalam kaitan kebijakan public. Secara akademis, diharapkan dapat memberikan suatu sumbangan keilmuan berharga bagi pengayaan wawasan dan keilmuan serta informasi mendasar bagi peneliti lanjutan yang tertarik mendalami pengembangann inovasi di pemerintahan.

b. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai salah satu referensi dan rekomendasi dalam merumuskan serta mengimplementasikan kapasitas kebijakan inovasi terutama dalam situasi pemerintah yang dituntut untuk memberikan pelayanan yang cepat.