

**IMPLEMENTASI PERATURAN KEPALA BKN NOMOR 25 TAHUN
2013 TENTANG KENAIKAN PANGKAT *PAPER LESS* DALAM
MENINGKATKAN PELAYANAN BERBASIS *ONLINE*
DI BKPSDM KABUPATEN ACEH TENGGARA**

TESIS

OLEH

**DEWI SUSANTI
NPM. 181801011**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2020**

**IMPLEMENTASI PERATURAN KEPALA BKN NOMOR 25 TAHUN
2013 TENTANG KENAIKAN PANGKAT *PAPER LESS* DALAM
MENINGKATKAN PELAYANAN BERBASIS *ONLINE*
DI BKPSDM KABUPATEN ACEH TENGGARA**

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik
pada Pascasarjana Universitas Medan Area

OLEH

**DEWI SUSANTI
NPM. 181801011**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2020**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : Implementasi Peraturan Kepala BKN Nomor 25 Tahun 2013
Tentang Kenaikan Pangkat *Paper Less* dalam Meningkatkan
Pelayanan Berbasis *Online* di BKPSDM Kabupaten Aceh
Tenggara**

Nama : Dewi Susanti

NPM : 181801011

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Heri Kusmanto, MA

Dr. Adam, MAP

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**

Direktur

Dr. Abdul Kadir, M.Si

Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada Tanggal 10 September 2020

Nama : Dewi Susanti

NPM : 181801011



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Dr. Abdul Kadir, M.Si

Sekretaris : Dr. Rudi Salam Sinaga, S.Sos, M.Si

Pembimbing I : Dr. Heri Kusmanto, MA

Pembimbing II : Dr. Adam, MAP

Penguji Tamu : Prof. Dr. Badaruddin, M.Si

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, 10 September 2020

Yang menyatakan,

Meterai
6000

Dewi Susanti

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

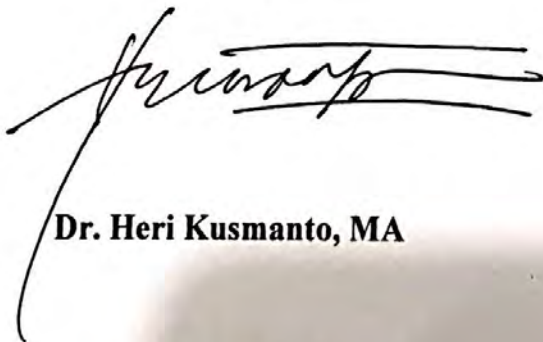
**Judul : Implementasi Peraturan Kepala BKN Nomor 25 Tahun 2013
Tentang Kenaikan Pangkat *Paper Less* dalam Meningkatkan
Pelayanan Berbasis *Online* di BKPSDM Kabupaten Aceh
Tenggara**

Nama : Dewi Susanti

NPM : 181801011

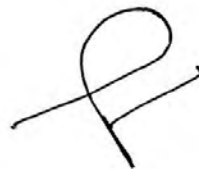
Menyetujui

Pembimbing I



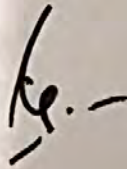
Dr. Heri Kusmanto, MA

Pembimbing II



Dr. Adam, MAP

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**



Dr. Abdul Kadir, M.Si

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

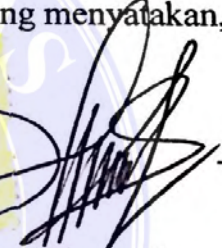
PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, 10 September 2020

Yang menyalakan,




Dewi Susanti

ABSTRAK

Implementasi Peraturan Kepala Bkn Nomor 25 Tahun 2013 Tentang Kenaikan Pangkat *Paper Less* dalam Meningkatkan Pelayanan Berbasis *Online* di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara

Nama : Dewi Susanti
NPM : 181801011
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Heri Kusmanto, MA
Pembimbing II : Dr. Adam, MAP

Peningkatan pelayanan kepegawaian berbasis teknologi informasi *online* sesuai Peraturan Kepala (Perka) BKN No. 25 Tahun 2013 sudah dilaksanakan di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kab. Aceh Tenggara. Dengan tujuannya untuk memperlancar dan memudahkan setiap pegawai dalam pengurusan administrasi kepegawaian kenaikan pangkat dan pensiun. Namun pada kenyataannya kebijakan ini belum berjalan efektif bagi pegawai di BKPSDM. rumusan masalah adalah (1) Bagaimana implementasi Peraturan Kepala BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kab. Aceh Tenggara? (2) Apakah hambatan dalam implementasi Peraturan Kepala BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kab. Aceh Tenggara? Tujuan penelitian ini adalah menganalisis bagaimana implementasi Peraturan Kepala BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kab. Aceh Tenggara serta hambatan dalam implementasi Peraturan Kepala BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kab. Aceh Tenggara. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan analisis kualitatif. Pengumpulan data di peroleh dari wawancara, dokumentasi, dan observasi. Hasil penelitian yang diuji dengan teori Edward III sebagai berikut (1) Komunikasi sudah berlangsung di BKPSDM Kab. Aceh Tenggara dengan melakukan sosialisasi pelayanan berbasis *online* antara pegawai dan pimpinan sudah berjalan dengan baik. (2) Sumber daya pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kab. Aceh Tenggara belum berjalan maksimal dengan kurangnya fasilitas dan ketersediaan prasarana. (3) Sikap pelaksana di BKPSDM Kab. Aceh Tenggara memiliki perhatian yang tinggi terutama terhadap tugas-tugas yang harus dikerjakan. (4) Struktur birokrasi di dalam kebijakan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pimpinan sudah berusaha melibatkan bawahan untuk ikut berpartisipasi didalamnya. Saran dari penelitian ini adalah BKPSDM Kab. Aceh Tenggara sebaiknya membuat strategi pengembangan SDM melalui pelatihan, pendidikan, pembinaan, *recruitment* dan melalui perubahan sistem. Dan memaksimalkan sarana dan prasarana berupa peralatan mesin dan peralatan komunikasi.

Kata Kunci: Implementasi, *Online*, Perka BKN No. 25 Tahun 2013, *Paper Less*

ABSTRACT

Implementation of Regulation of The Head of Bkn Number 25 in 2013 Concerning Paper Less Stage Increase in Improving Online Based Services in BKPSDM Tenggara Aceh District

Name : Dewi Susanti
NPM : 181801011
Study Program : Master of Science Public Administration
Supervisor I : Dr. Heri Kusmanto, MA
Supervisor II : Dr. Adam, MAP

Improved online information technology-based staffing services in accordance with the Regulation of the Head (Perka) of BKN No. 25 of 2013 has been implemented in the Personnel and Human Resources Development Agency (BKPSDM) Kab. Southeast Aceh. With the aim of facilitating and facilitating each employee in managing the personnel administration of promotion and retirement. However, in reality this policy has not been effective for employees at BKPSDM. the formulation of the problem is (1) How is the implementation of the Regulation of the Head of BKN No. 25 of 2013 concerning Increasing the Rank of Paper less in improving online-based services in BKPSDM Kab. Southeast Aceh? (2) What are the obstacles in the implementation of Regulation of the Head of BKN No. 25 of 2013 concerning Increasing the Rank of Paper less in improving online-based services in BKPSDM Kab. Southeast Aceh? The purpose of this research is to analyze how the implementation of the Regulation of the Head of BKN No. 25 of 2013 concerning Increasing the Rank of Paper less in improving online-based services in BKPSDM Kab. Aceh Tenggara as well as obstacles in the implementation of Regulation of the Head of BKN No. 25 of 2013 concerning Increasing the Rank of Paper less in improving online-based services in BKPSDM Kab. Southeast Aceh. The research method used in this research is descriptive with qualitative analysis. Data collection is obtained from interviews, documentation, and observations. The results of the research tested with Edward III's theory are as follows (1) Communication has taken place in BKPSDM Kab. Aceh Tenggara by conducting online-based service outreach between employees and leaders has been going well. (2) Online-based service resources in BKPSDM Kab. Aceh Tenggara has not run optimally with a lack of facilities and infrastructure availability. (3) The attitude of the implementer in BKPSDM Kab. Aceh Tenggara has a high level of attention, especially to the tasks that must be done. (4) The bureaucratic structure in the decision-making policies carried out by the leadership has tried to involve subordinates to participate in it. The suggestion from this research is BKPSDM Kab. Aceh Tenggara should develop a human resource development strategy through training, education, coaching, recruitment and through system changes. And maximize the facilities and infrastructure in the form of machine tools and communication equipment.

Keywords: *Implementation, Online, Perka BKN No. 25 of 2013, Paper Less*

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan kesempatan kepada saya. Shalawat serta salam semoga tercurah kepada Rasulullah SAW sebagai penyemangat saya.

Penulisan ini dapat diselesaikan berkat bantuan dan dorongan dari berbagai pihak baik moril maupun materil. Saya banyak menerima masukan, bimbingan, serta dorongan untuk menyelesaikan penulisan tesis tersebut. Oleh sebab itu, saya sampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga serta penuh keikhlasan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc, selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS, selaku direktur Pascasarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Abdul Kadir, SH, M.Si selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Medan Area.
4. Bapak Dr. Heri Kusmanto, MA sebagai Pembimbing I yang telah dengan sabar mendidik saya.
5. Bapak Dr. Adam, MAP sebagai Pembimbing II yang telah banyak membantu dalam penulisan tesis ini.

Teristimewa kepada kedua orang tua saya, Papi R. ALWY. N dan Mami BASARIA Br. Nababan yang sangat saya sayangi, yang telah mencurahkan segenap cinta dan kasih sayang serta perhatiannya. Semoga Allah SWT selalu melimpahkan Rahmat, Kesehatan, Karunia dan Keberkahan di dunia dan di

akhirat atas budi baik yang telah diberikan. Terima kasih kepada Suami saya AWALLUDIN yang telah memberikan saya ijin untuk melaksanakan Tesis ini serta anak- anak yang saya tercinta, Wulan Ria Winita, Rahayu Dwi Al Qory, Hannypah Hasnah Nabila, Imam Nawawi Ashodqi dan Ridha Alwy Nabila yang telah menjadi penyemangat dalam keadaan apapun. Kepada saudara saudari saya tersayang, terima kasih atas do'a, dukungan, baik moril dan materil. Juga buat sahabat, mitra, kerabat yang telah memberikan dukungannya kepada saya.

Akhirnya, semoga tesis ini dapat bermanfaat dengan segala keterbatasannya. Terimakasih. Wassalamualaikum Wr.Wb.

Kutacane, April 2020

Peneliti



DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR GAMBAR.....	vii
DAFTAR LAMPIRAN	viii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Penelitian	1
1.2 Rumusan Masalah	8
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Manfaat Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Kebijakan Publik	10
2.2 Implementasi Kebijakan	12
2.3 Model Implementasi Kebijakan	18
2.4 Pengukuran Implementasi Kebijakan	20
2.5 <i>Paper less Online</i>	24
2.6 Perka BKN No. 25 Tahun 2013	27
2.7 Definisi Pelayanan	29
2.7.1. Manajemen Pelayanan	30
2.7.2. Faktor-faktor Pendukung Pelayanan	31
2.7.3. Kualitas Pelayanan	33
2.8 Kerangka Pemikiran	35
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1 Jenis Penelitian	37
3.2 Lokasi dan Waktu Penelitian	37

3.3	Informan Penelitian	38
3.4	Teknik Pengumpulan Data	38
3.5	Teknik Analisis Data	40
	3.5.1. Reduksi Data	41
	3.5.2. Penyajian Data	41
	3.5.3. Verifikasi	41
3.6	Definisi Konsep Dan Operasional	42
	3.6.1. Konsep	42
	3.6.2. Operasional	45

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1	Gambaran Umum Lokasi	51
	4.1.1. BKPSDM	51
	4.1.2. Tupoksi Jabatan	53
	4.1.2.1 Tupoksi Kepala Badan	56
	4.1.2.2 Tupoksi Sekretaris	56
	4.1.2.3 Tupoksi Bagian Umum	57
	4.1.2.4 Tupoksi Bidang Pengembangan SDM	57
	4.1.2.5 Tupoksi Bidang Mutasi, Hukum dan Formasi	58
	4.1.2.6 Tupoksi Bidang Kepangkatan, Pensiun	59
4.2	Aturan Dasar Penggunaan <i>Paper less Online</i>	59
4.3	Implementasi Perka BKN Nomor 25 Tahun 2013	62
4.4	Penelitian Terdahulu	72
4.5	Hambatan Perka BKN Nomor 25 Tahun 2013	76

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.1	Kesimpulan	81
5.2	Saran	83

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Skema Kerangka Konseptual	36
Gambar 1.2 Struktur Organisasi BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara	55



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Dokumentasi Wawancara Peneliti



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Kabupaten Aceh Tenggara adalah salah satu Kabupaten di Provinsi Aceh .Indonesia dan Ibu Kotanya adalah Kutacane, Kabupaten ini berada di Daerah Pengunungan dengan ketinggian 1.000 meter di atas permukaan laut yang merupakan pengunungan Bukit Barisan , tepatnya di Taman Gunung lauser yang merupakan salah satu kebanggaan Aceh Tenggara yang sudah terkenal seluruh Dunia yang tergolong paru-paru dunia, Aceh Tenggara dengan Luas 4.231.km2 memiliki 16 Kecamatan terdiri dari Kecamatan Badar, Babussalam, Babel, Babul Makmur, Babul Rahmah, Bukit Tusam,Darul Hasanah, Deleng Phokisen, Ketambe, Lawe Alas, Lawe Bulan, Lawe Sigalagala, Lawe Sumur, Leuser, Semadam dan Kecamatan Tanoh Alas,dan jumlah Gampong Atau Desa sebanyak 385 Desa, terdiri dari 9 etnis Etnis, Suku Alas, Batak, Gayo, Padang, Singkil, Karo, Mandeling, Jawa dan dan suku Nias, dan sebagian Masyarakat memiliki mata Pencarian Petani, Wiraswasta dan sebagian Kecil ASN.

Aceh Tenggara merupakan Bagian dari Aceh Tengah Takengon dan sejak 26 Juni 1974 Aceh Tenggara menjadi Kabupaten dengan ibu Kota Kutacane dan Pada saat itulah Aceh Tenggara di Pimpin Oleh Bupati yang pertama yaitu Lettu H. Syahadat. Yang berkantor di jalan Iskandar Muda, Mandala Kecamatan Babussalam. Daerah ini banyak kita jumpai perkantoran dan merupakan komplek perkantoran yang besar, antara lain bagian Urusan Kepegwaian dibawah asisten

Administrasi dan Umum Assisten III dan pada Tahun 2006 berubah menjadi Badan Kepegawian Daerah (BKD) dengan adanya perubahan Peraturan Bupati Kabupaten Aceh Tenggara No. 25 Tahun 2017 tanggal 06 Januari 2017, nomenklatur berubah menjadi Badan Kepegawaian Pengembangan Sumber Daya manusia (BKPSDM) Tipe B beralamat Jln Kutacane – Belangkejeren K.M..3.5 Tanah Merah, saat ini periode April 2020 jumlah PNS/ASN di BKPSDM sebanyak 34 orang, sedangkan yang membidangi kepangkatan sebanyak 13 orang.

Penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan. Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pada Bab I, Pasal 1 ayat 1 ditegaskan bahwa penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan

badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Era kemajuan teknologi informasi memiliki peluang dikembangkannya komunikasi secara *online* melalui jaringan komputer dan dapat mengurangi penggunaan kertas untuk surat menyurat dan pembuatan dokumen dalam sebuah kantor dengan penerapan *Paper less Online System*. Tujuannya adalah merancang suatu sistem *paper less* berbasis *online* yang dapat diterapkan dalam lingkup perkantoran. Saat ini ada begitu banyak kampanye tentang *go green*, salah satunya mengenai penghematan kertas di lingkungan kantor. Salah satu yang gencar disuarakan adalah mengenai konsep *paper less online*. Konsep ini berkaitan dengan tahap mereduksi penggunaan kertas dalam proses administrasi perkantoran.

Dengan adanya *paper less*, tidak lagi memerlukan kertas yang banyak baik itu untuk surat, memo, *schedule* kerja, ataupun catatan kecil. *Paper less* merupakan suatu sistem yang diciptakan untuk mengelola sistem administrasi. Ide *paper less* yang berbasis *online* mulai mencuat pada akhir tahun 90-an. Filosofinya adalah menggunakan sesedikit mungkin kertas dan digitalisasi dokumen. Manfaatnya adalah meningkatkan produktivitas, hemat biaya, efisien tempat dan mengurangi dampak lingkungan. Konsep *paper less* adalah mengurangi pemakaian kertas bukan meniadakan pemakaian kertas sama sekali. Jadi jangan menerjemahkan *paper less* “Bebas Kertas”. Karena idealnya adalah hampir tidak mungkin untuk kantor tidak memakai kertas. Pada dasarnya perkembangan teknologi informasi dan komunikasi memberikan berbagai pilihan kemudahan yang dapat membantu menjalankan tugas dan pekerjaan baik itu

organisasi *profit oriented* dan *non profit oriented*. Peluang dikembangkannya komunikasi secara *online* dan dapat meninggalkan penggunaan kertas untuk surat menyurat dan dokumen dalam sebuah kantor dengan penerapan *Paper less Online System*. Untuk pelaksanaan di organisasi *profit* (swasta) bukan sesuatu hal yang sulit untuk memasukkan teknologi informasi ke dalam setiap kegiatan produksi. Hal ini dikarenakan tingginya tingkat persaingan sehingga masing-masing organisasi berlomba-lomba untuk memberikan pelayanan terbaik yang efisien dan efektif. Dalam mengaplikasikan "*Paper less Online System*" ini perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Aspek SDM (Pengguna). Tahap awal yang perlu dirintis yakni pada level paling atas, diikuti level lebih bawah dst. Jika dalam organisasi pada level atas masih sulit, perlu diujicoba pada bagian tertentu yang sudah familiar dengan Teknologi Informatika.
2. Aspek Dokumen. Tahap awal dimulai pada jenis dokumen yang tidak sering didistribusikan, dan dibuat sistem *double* yakni *offline* dan *online*, misal tentang Surat Keputusan, Dokumen Hasil rapat, Dokumen petunjuk pelaksanaan, Dokumen Job Diskripsi, Portofolio, Status, dll. Sistem *Online* akan secara penuh diberlakukan setelah dipastikan setiap individu pada level tertentu sudah dapat membuka dan membaca dokumen *online*.
3. Aspek Sistem Aplikasi. Dokumen *online* disimpan dalam aplikasi yang terproteksi dan berjenjang hak aksesnya. Tentang aplikasi menitik beratkan pada keamanan data dan kemudahan pemakaian.

4. Aspek Sosialisasi. Individu yang memiliki hak akses tertentu dilatih untuk mengakses sistem agar dapat melakukan berbagai aktifitas sesuai fasilitas dalam sistem. Perubahan kebiasaan perilaku perlu diwujudkan untuk disesuaikan dengan *Paperless Online System*, dengan memperkenalkan sistem yang akan dipakai.
5. Aspek Sarana Pendukung. Ketersediaan sarana yang diperlukan untuk mewujudkan *Paper less Office System* perlu disediakan secukupnya, antara lain, tidak terbatas pada Kebijakan, *Hardware*, Infrastruktur Jaringan, SDM tenaga bantu, Dana, dan Forum komunikasi, dll.
6. Aspek Komunikasi. Hal ini memerlukan seorang visioner untuk dapat menjelaskan kenapa *Paper less Online System* diberlakukan. Pembicaraan diawal sebelum *Paper less Online System* diluncurkan perlu adanya forum untuk penyampaian dan mewujudkan persamaan persepsi dan tujuan.

Banyaknya pemakaian kertas sangat mudah dikaitkan dengan aktivitas kantor. Sebagai contoh, kebanyakan dari para pekerja kantoran telah terbiasa langsung membuang kertas yang salah cetak atau salah print, meski masih menyisakan satu sisi lain yang kosong. Jika mau berhemat, sisi lain kertas tersebut masih bisa digunakan untuk menyusun konsep kerja, maupun mencoba mencetak beberapa naskah agar memperoleh hasil cetakan yang maksimal. Selain itu, pada praktek yang sering terjadi, ada banyak dokumen yang dicetak atau diprint, tetapi pada kenyataanya dokumen tersebut tidaklah begitu penting untuk dicetak.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan pegawai instansi pemerintahan serta merupakan unsur aparatur negara untuk menjalankan pemerintahan dan

pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Salah satu aspek kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional ialah kinerja sumber daya manusia (SDM) yang profesional dalam hal ini yaitu kinerja PNS yang berkualitas. Dalam era saat ini penggunaan teknologi dapat membawa perubahan dalam berbagai aspek. Kemajuan teknologi informasi memberikan pengaruh yang besar. Semakin pesatnya pertumbuhan teknologi informasi mendorong pemanfaatannya di berbagai bidang. Program peningkatan pelayanan kepegawaian berbasis teknologi informasi *online* sesuai Peraturan Kepala (Perka) BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* yang sudah dibangun di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Aceh Tenggara meliputi *Paper less Online* secara public dan berkesinambungan di bidang kepangkatan. Harapannya, agar lebih efektif dalam rangka meningkatkan kapabilitas sumber daya Aparatur Sipil Negara (ASN), sehingga lebih profesional. Dengan adanya sistem ini BKPSDM berharap ingin meningkatkan percepatan layanan kepegawaian utama, seperti Kenaikan Pangkat (KP) dan Pensiun, dan menerapkan sistem pelayanan Kenaikan Pangkat Otomatis (KPO) dan Penetapan Pensiun Otomatis (PPO) dengan berbasis *less-paper*.

Pengertian *less-paper* yang diartikan dalam layanan KPO & PPO, yakni dengan mengurangi persyaratan administratif yang sebelumnya masih memerlukan banyak dokumen, kini diminimalisasi. Sistem layanan kepegawaian KPO & PPO sendiri sudah dilaksanakan oleh BKPSDM dari sejak per TMT 1 April 2018 atau Januari 2018 dengan mengacu pada Peraturan Kepala (Perka)

BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Pedoman Pemberhentian Persetujuan Teknis Kenaikan Pangkat Reguler PNS. Layanan KPO & PPO dengan berbasis *less-paper* dilakukan untuk memangkas dokumen persyaratan administratif yang harus dipenuhi ketika mengajukan usulan Kenaikan Pangkat dan pensiun, sehingga proses pengusulan hingga penetapan dapat berjalan singkat tanpa melewati alur yang panjang dengan prosedur yang kompleks. Hal ini merupakan komitmen dari BKPSDM untuk terus melakukan terobosan dalam mempermudah dan mempersingkat seluruh layanan kepegawaian, serta mengoptimalkan seluruh sistem informasi kepegawaian yang cepat, tepat, dan akurat. Dengan adanya *sistem paper less online* yang berkesinambungan tentu membutuhkan kerjasama dan komitmen seluruh pihak, terutama pihak setiap Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam melakukan rekonsiliasi data PNS melalui Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian (SAPK) yang dimiliki oleh BKPSDM. Harapan dari BKPSDM dengan adanya terobosan ini dapat memperlancar dan memudahkan setiap Aparatur Sipil Negara dalam pengurusan administrasi kepegawaian terutama masalah kenaikan pangkat dan pensiun. Namun pada kenyataannya belum diketahui dengan jelas kebijakan ini telah berjalan efektif dan memberikan dampak bagi pelayanan Pegawai Negeri Sipil di BKPSDM.

Diketahui bahwa dalam pengadaan sistem *paper less online* di BKPSDM dibutuhkan sumber daya manusia yang memadai, baik dari kuantitas maupun kualitas dan aspek sarana pendukung. SDM ini berperan dalam melakukan monitoring. Teknisi harus selalu siap sedia dalam melakukan perawatan terhadap sistem dan melakukan perbaikan jika terjadi kerusakan. Jumlah dan kualitas SDM

yang tidak memadai akan mempengaruhi performa dari sistem informasi yang berjalan dan hal ini akan sangat mempengaruhi tingkat pelayanannya. Berdasarkan uraian di atas maka peneliti tertarik untuk meneliti dan mengkaji lebih dalam bagaimana Implementasi Kenaikan Pangkat *Paper less* Dalam Meningkatkan Pelayanan Berbasis *Online* di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan kepala BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara?
2. Apa saja yang menjadi hambatan dalam implementasi Peraturan kepala BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis bagaimana implementasi Peraturan kepala BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis online di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara.
2. Untuk menganalisis hambatan dalam implementasi Peraturan kepala BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan menambah khasanah pengetahuan umumnya dibidang kebijakan publik, khususnya mengenai tentang kenaikan pangkat *paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* secara publik dan berkesinambungan yang dilaksanakan oleh BKPSDM dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah, penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara khususnya BKPSDM dalam upaya merumuskan kebijakan yang akan membantu mengoptimalkan kenaikan pangkat *paper less online* secara publik dan berkesinambungan. Selain itu sebagai bahan masukan bagi para Pegawai Negeri Sipil yang bertugas di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara untuk bersama-sama memahami dalam pengimplementasian kebijakan Pemerintah *paper less* berbasis *online* dalam meningkatkan pelayanan.
- b. Bagi masyarakat, penelitian ini mampu memberikan wawasan luas tentang kebijakan publik dari Pemerintah yaitu bagaimana implementasi *paper less* berbasis *online* dalam meningkatkan pelayanan secara publik dan berkesinambungan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik mempunyai pengertian yang variatif tergantung dari siapa yang mengemukakan sehingga tidak dapat digeneralisasikan menjadi suatu pengertian yang representatif memuaskan. Menurut Dye, "*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*". Dye berpendapat sederhana bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (Nugroho, 2006). Menurut Anderson, kebijakan dipandang sebagai suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan oleh seorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson (Nurcholis, 2007:263) mengklasifikasikan kebijakan itu menjadi dua, yaitu: Substantif, yaitu apa yang harus dilakukan pemerintah, dan Prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan itu diselenggarakan. Menurut Mulyadi (2015), kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi kesalahan tertentu melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang mempunyai wewenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan Negara dan pembangunan, berlangsung dalam satu kebijakan tertentu. Menurut Lister dalam Ekowati (2005) sebagai hasil maka implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkatan absraksi tertinggi implementasi sebagai akibat ada perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran kebijakan. Implementasi dapat di konseptualisasikan sebagai suatu proses, hasil dan akibat. Menurut Woll,

kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah dimasyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat (Nurcholis, 2007). Dalam definisi tersebut, Woll menyatakan bahwa pengaruh dari tindakan atau aktivitas pemerintah tersebut ialah:

1. Adanya pilihan kebijakan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya dengan menggunakan kekuatan publik yang pada akhirnya dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat.
2. Ada *output* kebijakan yakni dengan dibuatnya kebijakan pemerintah dituntut membuat aturan, anggaran, personil dan regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.
3. Adanya dampak kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Menurut James Anderson (Islamy, 2000:17) mendefinisikan kebijakan adalah “*A Purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu). Selanjutnya Richard Rose (Winarno, 2002:15) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “Serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri”. Dari pendapat-pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik memiliki ciri-ciri antara lain:

- a. Selalu mempunyai tujuan tertentu atau suatu tindakan yang berorientasi pada tujuan.

- b. Bersifat positif berupa tindakan-tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan suatu keputusan pemerintah untuk tidak melakukan apapun.
- c. Serangkaian kegiatan yang tidak berdiri sendiri.
- d. Dibuat dan dilakukan oleh pemerintah.
- e. Didasari oleh suatu peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.
- f. Ditujukan untuk kepentingan umum.

Menurut William Dunn setiap kebijakan publik mencakup beberapa tahapan yang saling bergantung menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Menurut Winarno (2002:17) bahwa, kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik meliputi tiga kegiatan pokok yaitu:

- a. Perumusan Kebijakan publik
- b. Implementasi kebijakan publik
- c. Evaluasi Kebijakan public

2.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi. Menurut Riant Nugroho, rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% keberhasilan dan 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi (Nugroho, 2006). Suatu program kebijakan publik harus

diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan Undang-Undang. Kata implementasi (*implementation*) berasal dari kata dasar verb *implement*, menurut kamus *Oxford-Advanced Learner's Dictionary* (1995:595) bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to put something into effect* (menggerakkan sesuatu untuk menimbulkan dampak atau akibat), *to carry something out* (melaksanakan sesuatu). Dengan demikian implementasi menurut arti kata harfiah adalah pelaksanaan sesuatu, sehingga implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai pelaksanaan suatu kebijakan. Konsep implementasi kebijakan bervariasi tergantung dari sudut pandang atau pendekatan yang digunakan. Implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses menurut pendapat Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2002:102) membatasi implementasi kebijakan sebagai berikut, Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut. Dengan demikian pada tahap implementasi kebijakan ini

mencakup usaha-usaha mengubah keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional maupun usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil. Dan tahap implementasi baru terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan. Namun demikian suatu implementasi kebijakan tidak selalu berhasil adakalanya tujuan tidak tercapai. Suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai disebut sebagai *implementation gap* (Abdul Wahab, 2007:61). Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi atau aktor atau kelompok organisasi atau aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut (Abdul Wahab, 2007:61). Lebih lanjut Hogwood dan Gunn (Abdul Wahab, 2007:61) membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam 2 kategori, yaitu:

1. *Non implementation* (tidak terimplementasikan) mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat didalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai persoalan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi.
2. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil) terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana,

namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Hal ini biasanya dipengaruhi oleh faktor-faktor:

- a. Pelaksanaannya jelek (*bad execution*)
- b. Kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*)
- c. Kebijakan itu sendiri bernasib jelek (*bad luck*)
- d. Sejak awal kebijakan tersebut memang jelek, dalam artian telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realistis.”

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa peran pelaksana implementasi sangat menentukan terimplementasikannya suatu kebijakan sehingga pelaksana implementasi harus benar-benar memahami kebijakan yang akan dilaksanakan. Disamping itu faktor eksternal perlu diperhatikan pula untuk dapat mendukung bagi kelancaran dalam implementasi kebijakan tersebut. Untuk mengetahui apa yang sebenarnya terjadi setelah suatu kebijakan dibuat dan dirumuskan adalah subyek implementasi kebijakan. Selanjutnya implementasi kebijakan dapat dianalisa dari beberapa pendekatan meliputi pendekatan struktural, pendekatan prosedural, pendekatan manajerial, pendekatan keperilakuan dan pendekatan politik seperti yang ditulis oleh Abdul Wahab (2007:111-120). Dalam penelitian ini implementasi kebijakan dianalisa dengan menggunakan pendekatan prosedural. Dilihat dari pendekatan prosedural maka implementasi dipandang sebagai proses prosedural. Pendekatan prosedural menjelaskan implementasi dari proses prosedur yang tepat dijalankan dalam

implementasi kebijakan. Definisi prosedur (*procedure*) menurut Richard F. Neuschel (Jogiyanto, 2001:1) sebagai berikut “Suatu prosedur adalah suatu urutan operasi klerikal (tulis menulis), biasanya melibatkan beberapa orang di dalam satu atau lebih departemen, yang diterapkan untuk menjamin penanganan yang seragam dari transaksi-transaksi bisnis yang terjadi”. Pendapat yang lain dikemukakan oleh Jerry FitzGerald, Ardra F. FitzGerald dan Warren D. Stallings, Jr. (Jogiyanto, 2001:2) mendefinisikan prosedur sebagai berikut “Suatu prosedur adalah urutan yang tepat dari tahapan-tahapan instruksi yang menerangkan apa (*what*) yang harus dikerjakan, siapa (*who*) yang mengerjakannya, kapan (*when*) dikerjakan dan bagaimana (*how*) mengerjakannya”. Dengan demikian yang dimaksud prosedur adalah urutan-tahapan instruksi bagaimana suatu kegiatan dilaksanakan menyangkut pelaksana, waktu, tata cara dan aturan maupun ketentuan yang berlaku yang dijalankan. Dengan demikian implementasi kebijakan yang dimaksud adalah pelaksanaan suatu kebijakan sesuai tata cara, aturan maupun ketentuan yang berlaku. Dimana yang dimaksud dengan tata cara adalah urutan bagaimana kegiatan dilakukan, aturan adalah hal-hal yang bersifat mengatur sebagai pegangan dalam melaksanakan kegiatan dan ketentuan adalah hal-hal yang bersifat mengikat berkaitan dengan aturan yang ada. Kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang sangat penting di dalam kebijakan publik. Menurut Udoji (Wahab 2008:64), menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan

hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Menurut Nakamura dan Smallwood (Tangkilisan 2003:17), hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkannya ke dalam keputusan yang bersifat khusus. Sedangkan Jones (Tangkilisan 2003:17), implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan dari proses kebijakan setelah penetapan Undang-Undang. Sebagaimana yang telah dinyatakan oleh Ripley dan Franklin (Winarno 2014:148), implementasi kebijakan adalah apa yang terjadi setelah Undang-Undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau jenis keluaran yang nyata. Proses implementasi berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan Undang-Undang, kemudian *output* kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh Badan (Instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak dari *output* tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh Badan-Badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap Undang-Undang atau peraturan yang bersangkutan.

2.3 Model Implementasi Kebijakan

Edward (Subarsono, 2005:90), melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edward III menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- a. Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- b. Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan?

Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication, resources, disposition, dan bureucratic structure*.

1. 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*). 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 (transimisi), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi mengkehendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan mengkehendaki 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 mengkehendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

2. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III 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.

3. Disposisi atau Sikap Pelaksana (*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.

4. 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 *standart operation procedur (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.

2.4 Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle (1980:10) dan Quade (1984:310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel

kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat. Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986:12) didasarkan pada tiga aspek, yaitu:

1. Tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang.
2. Adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah.
3. Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Sedangkan menurut Goggin *et al.* (1990:20), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel:

1. Dorongan dan paksaan pada tingkat federal.
2. Kapasitas pusat atau Negara.
3. Dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan dan bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat. Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dari Korten juga relevan digunakan sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keefektifan kebijakan atau program menurut Korten tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana. Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Menurut Quade (1984:310), dalam proses implementasi

kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan.
2. Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya.
3. Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan.
4. Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Sebagai komparasi dapat dipahami pemikiran Mazmanian dan Sabatier yang mengembangkan kerangka kerja analisis implementasi (Wahab, 1991:117). Menurutnya, peran penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap, kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya, pengaruh langsung variabel politik

terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan. Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat. Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup kesukaran teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Variabel kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasi mencakup kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber daya, keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, aturan keputusan dari badan pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana, dan akses formal pihak luar. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, dukungan dari pejabat atasan, dan komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007:16). Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi mencakup *output* kebijakan badan pelaksana, kesediaan kelompok sasaran mematuhi *output* kebijakan, dampak nyata *output* kebijakan, dampak *output* kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan dan perbaikan.

2.5 *Paper less Online*

Paper less Online adalah kebijakan pengurangan kertas dalam kegiatan administrasi. *Paper less online* merupakan suatu sistem yang diciptakan untuk mengelola sistem administrasi. Ide *paper less online* mulai mencuat pada akhir tahun 90-an. Filosofinya adalah menggunakan sesedikit mungkin kertas dan digitalisasi dokumen. Manfaatnya adalah meningkatkan produktivitas, hemat biaya, efisien tempat dan mengurangi dampak lingkungan. *Paper less online*

memang sudah menggemakan beberapa tahun lalu. Sejak kemajuan di bidang teknologi informasi dan komputer, manusia mendapatkan alternatif lain dalam mengolah dan membaca berbagai dokumen. *Paper less online* merupakan suatu cita-cita untuk membiasakan diri mengolah dan membaca dokumen dalam bentuk digital, dengan kata lain mengurangi pemakaian kertas sebagai bahan pokok penulisan dokumen seperti sekarang. *Paper less online* diperlukan karena salah satunya adalah guna membantu melestarikan sumberdaya hutan. Salah satu isu utama yang menjadi fokus perhatian masyarakat dunia adalah upaya pengurangan kertas guna membantu melestarikan sumberdaya hutan. Semua masyarakat di dunia termasuk Indonesia sepakat bahwa penggunaan kertas yang tidak terkontrol telah mendorong percepatan laju degradasi hutan. Maka jika di terjemahkan dalam dunia teknologi digital masa kini, isu ini adalah indikasi bahwa dunia sepakat untuk meninggalkan kertas sebagai media untuk menyimpan dokumentasi dan beralih ke *e-document*. Sejumlah perangkat penyimpan data elektronik kini mudah diperoleh karena telah dijual bebas. Contohnya adalah penyimpan data *USB Flash Drive*, keping cakram padat (CD) atau *hardisk portable*. Semuanya di desain untuk memudahkan penggunaannya dimana pun. Orang dapat membawanya ke mana saja. Data dapat di baca saat kapanpun diperlukan. Pilihan ini sangat mendukung kondisi masyarakat dengan mobilitas tinggi serta secara tidak langsung mengurangi penggunaan kertas sebagai media penyimpan data. Maka bukan tidak mungkin, *paper less* di Indonesia bisa menjadi kenyataan. Kepraktisan dan kecepatan kerja alat penyimpan data tadi, juga turut mendorong semakin banyaknya pembaca yang mendokumentasikan bahan bacaan dalam bentuk *soft file*. Dengan demikian mereka lebih mudah untuk melakukan transaksi

informasi, baik antar pribadi, antar komunitas maupun antar Negara. Sehingga berita online yang disajikan dalam bentuk data elektronik akan menjadi pilihan pertama pembaca masa depan. Tetapi hal ini tidak berarti dokumen konvensional seperti koran, majalah dan buku akan hilang begitu saja. Semua ada masanya. Budaya *paper less* (tidak menggunakan kertas) masih sangat tidak diakomodasi dalam berbagai aktivitas administrasi publik pemerintahan maupun di dunia pendidikan. Sangat begitu banyak lembar-lembar kertas yang dipergunakan dalam sebuah urusan administrasi maupun hal lain. Wajar bila kemudian terlalu banyak pepohonan yang ditebangi untuk kebutuhan menyediakan kertas. Negeri pun akhirnya berlomba untuk mendirikan pabrik pulp dan kertas, lalu kemudian meminta jutaan hektar lahan hutan untuk ditanami akasia, sengon dan leda. Pelayan publik negeri hanya sibuk dengan sebuah kepentingan politik kelompok. Sistem *e-gov* hanyalah sebuah proyek. Budaya *paper less online* tak akan pernah menjadi budaya di hari esok, karena tak pernah diberikan ruang oleh pelayan publik yang masih memegang kuasa atas negeri. Terdapat beberapa keuntungan dalam penerapan *paper less online* ini antara lain:

1. Efisiensi biaya karena mengurangi jumlah pemakaian kertas dan juga pengadaan *filling cabinet* ataupun tempat penyimpanan dokumen lainnya.
2. Efisiensi waktu dan tenaga dalam distribusi maupun pencarian dokumen yang diperlukan.
3. Berkurangnya tumpukan kertas yang dapat mengganggu kerapian ruangan sebuah kantor dan mengganggu kenyamanan bekerja.

4. Menjamin keamanan dokumen, karena sebuah dokumen hanya dapat diakses oleh orang-orang tertentu saja sesuai opsi yang ditentukan oleh distributor data.
5. Mendorong kreativitas bahkan mungkin meningkatkan gairah bekerja karyawan dengan membuat kegiatan paper less online.

Ada beberapa manfaat yang di tawarkan oleh penggunaan *paper less online* antara lain:

1. Efisien waktu
2. Manajemen Dokumentasi lebih baik
3. Kenyamanan kerja lebih baik
4. Mendukung terjadinya keputusan yang lebih baik
5. Manajemen lebih terkendali
6. Membaiknya citra organisasi

Pada dasarnya *paper less online* memiliki banyak manfaat selain ramah lingkungan karena tidak menambah sampah juga cukup membantu mengurangi tumpukan kertas di meja kerja atau belajar. Ditambah lagi dengan format digital penyebaran informasi menjadi lebih mudah dan cepat.

2.6 Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 25 Tahun 2013

Lampiran Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 25 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pemberian Persetujuan Teknis Kenaikan Pangkat Reguler Pegawai Negeri Sipil Untuk Menjadi Pembina Tingkat I Golongan Ruang IV/b Ke Bawah. Dalam Peraturan Pemerintah No. 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2002 dan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian

Negara No. 12 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2002, antara lain ditentukan bahwa:

- a. Kenaikan pangkat adalah penghargaan yang diberikan atas prestasi kerja dan pengabdian Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan terhadap Negara. Selain itu kenaikan pangkat juga dimaksudkan sebagai dorongan kepada Pegawai Negeri Sipil untuk lebih meningkatkan prestasi kerja dan pengabdianya.
- b. Oleh karena kenaikan pangkat merupakan penghargaan, maka setiap penghargaan baru mempunyai nilai apabila kenaikan pangkat tersebut diberikan tepat pada orang dan tepat pada waktunya.
- c. Kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil ditetapkan pada tanggal 1 April dan 1 Oktober setiap tahun, kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Pemerintah ini.
- d. Kenaikan pangkat regular diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang:
 1. Tidak menduduki jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu.
 2. Melaksanakan tugas belajar dan sebelumnya tidak menduduki jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu.
 3. Dipekerjakan atau diperbantukan secara penuh di luar instansi induk dan tidak menduduki jabatan pimpinan yang telah ditetapkan persamaan eselonnya atau jabatan fungsional tertentu.

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara ini bertujuan sebagai pedoman bagi Pejabat Badan Kepegawaian Negara, Pejabat Pembina Kepegawaian, dan pejabat lain yang ditunjuk dalam penetapan kenaikan pangkat

regular Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah dalam pangkat Pembina Tingkat I golongan ruang IV/b ke bawah.

2.7 Definisi Pelayanan

Pelayanan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah sebagai suatu usaha untuk membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan orang lain. Sedangkan menurut Moenir (2010:26) pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materi melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu pelayanan merupakan sebuah proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Sedangkan menurut Groonros (1990:27) dalam Ratminto dan Atik (2005:2) pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang di sediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan. Berbeda dengan Supranto (2006:227) mengatakan bahwa pelayanan atau jasa merupakan suatu kinerja penampilan, tidak terwujud dan cepat hilang, lebih dapat dirasakan dari pada dimiliki, serta pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengonsumsi jasa tersebut. Menurut Philip Kotler dalam Supranto (2006:228) karakteristik jasa dapat diuraikan sebagai berikut:

1. *Intangible* (tidak terwujud)

Suatu jasa memiliki sifat tidak berwujud, tidak dapat dirasakan dan dinikmati sebelum dibeli oleh konsumen.

2. *Inseparability* (tidak dapat dipisahkan)

Pada umumnya jasa yang diproduksi (dihasilkan) dan dirasakan pada waktu bersamaan dan apabila dikehendaki oleh seseorang untuk diserahkan kepada pihak lainnya, maka dia akan tetap merupakan bagian dari jasa tersebut.

3. *Variability* (bervariasi)

Jasa senantiasa mengalami perubahan, tergantung dari siapa penyedia jasa, penerima jasa dan kondisi dimana jasa tersebut diberikan.

4. *Perishability* (tidak tahan lama)

Daya tahan suatu jasa tergantung suatu situasi yang diciptakan oleh berbagai faktor.

Sedangkan menurut Sampara dalam Sinambela (2011:5) pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Berdasarkan berbagai pendapat diatas maka kesimpulan bahwa pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seorang maupun sekelompok orang untuk memenuhi kebutuhan orang lain sesuai dengan prosedur dan sistem yang telah ditetapkan sebelumnya.

2.7.1 Manajemen Pelayanan

Menurut Moenir (2006:186) manajemen pelayanan adalah manajemen proses, yaitu sisi manajemen yang mengatur dan mengendalikan proses layanan, agar mekanisme kegiatan pelayanan dapat berjalan tertib, lancar, tepat mengenai sasaran dan memuaskan bagi pihak yang harus dilayani. Sedangkan menurut Ratminto dan Atik septi Winarsih (2005:4) manajemen pelayanan adalah suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasi rencana, mengkoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan

demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan. Dari pengertian-pengertian yang di kemukakan di atas kesimpulan bahwa manajemen pelayanan merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan, dengan manajemen yang baik akan memudahkan terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat. Dengan manajemen juga daya guna dan hasil guna unsur-unsur manajemen akan dapat ditingkatkan.

2.7.2 Faktor-faktor Pendukung Pelayanan

Terdapat enam faktor yang mendukung terlaksananya pelayanan publik yang baik dan memuaskan (Moenir, 2010:88-119) antara lain:

1. Faktor Kesadaran

Suatu proses berpikir melalui metode renungan, pertimbangan dan perbandingan, sehingga menghasilkan keyakinan, ketenangan, ketetapan hati dan keseimbangan dalam jiwanya sebagai pangkal tolak untuk perbuatan dan tindakan yang akan dilakukan kemudian.

2. Faktor Aturan

Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Makin maju dan majemuk suatu masyarakat makin besar peranan aturan dan dapat dikatakan orang tidak dapat hidup layak dan tenang tanpa aturan. Pertimbangan pertama manusia sebagai subyek aturan ditujukan kepada hal-hal yang penting, yaitu:

- a. Kewenangan
- b. Pengetahuan dan pengalaman
- c. Kemampuan bahasa
- d. Pemahaman oleh pelaksana

e. Disiplin dalam pelaksanaan

3. Faktor Organisasi

Organisasi pelayanan pada dasarnya tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya tetapi ada sedikit perbedaan dalam penerapannya, karena sasaran pelayanan ditujukan secara khusus kepada manusia yang mempunyai watak dan kehendak multi kompleks.

4. Faktor Pendapatan

Pendapatan ialah seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenaga dan pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau badan atau organisasi, baik dalam bentuk uang, natura maupun fasilitas, dalam jangka waktu tertentu.

5. Faktor Kemampuan dan Keterampilan

Kemampuan berasal dari kata dasar mampu yang dalam hubungan dengan tugas atau pekerjaan berarti dapat (kata sifat atau keadaan) melakukan tugas atau pekerjaan sehingga menghasilkan barang atau jasa sesuai dengan yang diharapkan. Kata jadian kemampuan dengan sendirinya juga kata sifat atau keadaan yang ditujuka pada sifat atau keadaan seseorang yang dapat melaksanakan tugas atau pekerjaan atas dasar ketentuan-ketentuan yang ada.

6. Faktor Sarana Pelayanan

Sarana pelayanan yang dimaksud disini ialah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhungan dengan organisasi kerja itu.

Fungsi sarana pelayanan tersebut antara lain:

- a. Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan sehingga dapat menghemat waktu.
- b. Meningkatkan produktivitas, baik barang maupun jasa.
- c. Kualitas produk yang lebih baik atau terjamin.
- d. Ketepatan susunan dan stabilitas ukuran terjamin.
- e. Lebih mudah atau sederhana dalam gerak para pelakunya.
- f. Menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan.
- g. Menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi sifat emosional mereka.

Oleh sebab itu, peran sarana pelayanan cukup penting disamping unsur manusianya. Upaya meningkatkan produktivitas kerja dan mutu pelayanan yang diberikan suatu anggota pemerintah maupun swasta kepada masyarakat atau kliennya harus pula dikaitkan dengan pengetahuan dan keterampilan para anggota tersebut. Artinya rendahnya produktivitas kerja dan mutu pelayanan yang diberikan seorang pegawai tidak semata-mata disebabkan oleh tindakan dan perilaku yang disfungsi akan tetapi sangat mungkin karena tingkat pengetahuan dan keterampilan yang tidak sesuai dengan tugas yang dipegang olehnya.

2.7.3 Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan (*service quality*) telah hampir menjadi faktor yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan suatu organisasi birokrasi pemerintah maupun organisasi perusahaan. Kualitas pelayanan yang baik dan sesuai dengan kebutuhan pengguna jasa public, sangat penting dalam upaya mewujudkan kepuasan pengguna jasa publik (*customer satisfaction*). Menurut Sinambela (2011:6) kualitas pelayanan adalah segala sesuatu yang mampu

memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*). Sedangkan menurut Kasmir dalam Pasolong (2011:133) mengatakan bahwa pelayanan yang baik adalah kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang telah ditentukan. Menurut Zeithaml-Parasurman-Berry dalam Pasolong (2011:135) untuk mengetahui kualitas pelayanan yang dirasakan secara nyata oleh konsumen, terdapat indikator ukuran kepuasan konsumen yang terletak pada lima dimensi kualitas pelayanan menurut apa yang dikatakan konsumen. Kelima dimensi tersebut, yaitu:

1. *Tangibles* (bukti langsung)

Kualitas pelayanan berupa sarana fisik perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi.

2. *Reliability* (kehandalan)

Kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya.

3. *Responsiveness* (daya tanggap)

Kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.

4. *Assurance* (jaminan)

Kemampuan dan keramahan serta sopan santun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen.

5. *Empathy* (empati)

Sikap tegas tetapi penuh perhatian dari pegawai terhadap konsumen.

Garvin dalam Tjiptono dan Diana (2003:27) menyatakan terdapat delapan dimensi kualitas untuk memberikan pelayanan yang baik, yaitu:

- a. Kinerja (*performance*), karakteristik operasi pokok dari produk inti.
- b. Ciri-ciri atau keistimewaan tambahan (*features*), yaitu karakteristik sekunder atau pelengkap.
- c. Keandalan (*reability*), yaitu kemungkinan kecil akan mengalami kerusakan atau gagal dipakai.
- d. Kesesuaian dengan spesifikasi (*conformance to specification*), yaitu sejauh mana karakteristik desain dan operasi memenuhi standar-standar yang telah ditetapkan sebelumnya.
- e. Daya tahan (*durability*), berkaitan dengan berapa lama produk tersebut dapat terus dilakukan.
- f. *Serviceability*, meliputi kecepatan, kompetensi, kenyamanan, mudah direparasi, penanganan keluhan yang memuaskan.
- g. Estetika, yaitu daya tarik produk terhadap panca indera.
- h. Kualitas yang dipersepsikan (*perceived quality*), yaitu citra dan reputasi produk serta tanggung jawab perusahaan terhadapnya.

2.8 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran yang di jabarkan dalam penelitian ini meliputi:

Gambar 1.1
Skema Kerangka Konseptual



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode Deskriptif dengan teknik analisis Kualitatif dikarenakan permasalahan yang belum jelas, kompleks dan penuh makna. Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya seperti mengajukan pertanyaan dan mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan, menganalisis data (Creswell 2010:5). Alasan lain penelitian ini menggunakan metode deskriptif karena ingin memahami secara mendalam bagaimana implementasi Peraturan kepala (Perka) BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis online di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara. Serta untuk menganalisis faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam implementasi Perka BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara.

3.2 Lokasi Dan Waktu Penelitian

Lokasi Penelitian ini akan dilakukan di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara, yang beralamat di Tanah Merah, Badar, Kab. Aceh Tenggara, Aceh 24651. Adapun yang menjadi alasan bagi peneliti dalam menentukan lokasi di atas, karena ingin menganalisa lebih jauh bagaimana implementasi Perka BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara. Penelitian ini dilakukan pada bulan Februari 2020 – Maret 2020.

3.3 Informan Penelitian

Subjek penelitian kualitatif merupakan pihak-pihak yang menjadi sasaran penelitian atau sumber yang dapat memberikan informasi terhadap peneliti yang akan dilaksanakan. Dalam penelitian kualitatif yang dijadikan subjek penelitian sebagai sumber informasi hanyalah subjek yang dapat memberi informasi (Nasution, 2003:32). Sumber data (subjek penelitian) yang dipilih adalah orang-orang yang terlibat langsung dalam pelaksanaan tersebut. Dalam penelitian ini yang menjadi subjek penelitian adalah:

1. Informan kunci, yaitu Kepala Badan BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara.
2. Informan utama, Sekretaris, Kabid. Kepangkatan dan Kasi. Kepangkatan BKPSDM Kab. Aceh Tenggara.
3. Informan tambahan, Pegawai Negeri Sipil BKPSDM Kab. Aceh Tenggara.

Dalam penentuan sampel, pertama-tama dipilih satu atau dua orang sampel, tetapi karena dengan dua orang sampel ini belum merasa lengkap terhadap data yang diberikan, maka peneliti mencari orang lain yang dipandang lebih tahu dan dapat melengkapi data yang diberikan oleh dua orang sampel sebelumnya. Begitu seterusnya, sehingga jumlah sampel semakin banyak (Sugiyono, 2010:145).

3.4 Teknik Pengumpulan Data

Untuk memudahkan dalam melakukan penelitian, maka diperlukan teknik pengumpulan data yang akan dilakukan kepada sumber data. Pengumpulan data dalam penelitian adalah menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang didapat dari hasil observasi langsung di lapangan dengan

mempelajari dan mengamati keadaan fisik wilayah tersebut serta melakukan wawancara kepada berbagai narasumber seperti Kepala Badan BKPSDM Kab. Aceh Tenggara, Sekretaris, Kabid. Kepangkatan, Kasi. Kepangkatan dan Pegawai Negeri Sipil BKPSDM Kab. Aceh Tenggara yang dapat memberikan informasi. Pengumpulan Data Primer dapat diperoleh melalui beberapa metode yaitu sebagai berikut:

1. Observasi, yaitu proses pengamatan yang dilakukan secara intens terhadap objek yang akan diteliti. Hal ini dilakukan untuk memperoleh data sehubungan dengan pelaksanaan yang dilakukan oleh pihak BKPSDM Kab. Aceh Tenggara untuk mengetahui bagaimana implementasi kenaikan pangkat *paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara.
2. Wawancara mendalam (*depth interview*). Wawancara mendalam adalah suatu cara mengumpulkan data atau informasi dengan cara langsung bertatap muka dengan informan agar mendapatkan data lengkap dan mendalam. Wawancara ini dilakukan dengan berulang-ulang secara intensif. Adapun alat dalam pengambilan data seperti, tape recorder, *handphone*, foto dan data yang termasuk ke dalam dokumentasi.
3. Dokumentasi. Studi dokumentasi dalam pengumpulan data penelitian dimaksudkan sebagai cara mengumpulkan data dengan mempelajari dan mencatat bagian-bagian yang dianggap penting dan berbagai dokumen resmi yang dianggap baik dan ada pengaruhnya dengan lokasi penelitian (Suyanto, 2005:171).

Sedangkan data sekunder yaitu metode pengumpulan data-data yang sudah diketahui jelas sumbernya dan memiliki keterkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini. Data-data sekunder dapat diperoleh dari berbagai literatur, internet, serta dari instansi-instansi resmi terkait seperti kantor BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara yang tercakup dalam wilayah studi. Pengumpulan Data Sekunder dapat diperoleh melalui menganalisis data dan informasi untuk memperoleh suatu identifikasi di wilayah studi dan mengidentifikasi potensi dan permasalahan yang terdapat pada kantor BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara. Data akan di klasifikasikan ke dalam masing-masing aspek untuk selanjutnya akan dianalisis. Selanjutnya dibedakan antara responden (orang yang akan diwawancarai atau kunci tambahan) dengan key informan (orang yang ingin peneliti ketahui ataupun kunci utama). Karena itu disebut juga wawancara intensif (Kriyantono, 2006:98). Dengan teknik ini diharapkan informan lebih terbuka dan berani dalam memberikan jawaban dan merespon terhadap pertanyaan yang diajukan peneliti. Kelebihan lain adalah peneliti secara personal dapat bertanya langsung dan mengamati respon mereka lebih detail.

3.5 Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh tersebut kemudian akan disajikan secara analisis kualitatif yaitu analisis yang tidak dapat diukur baik besar atau jumlahnya dan mengutamakan kualitas data yang digunakan. Analisis ini digunakan untuk menganalisis data yang berbentuk non-numerik atau data-data yang tidak dapat diterjemahkan dalam bentuk angka tapi interpretasi dalam bentuk pernyataan. Sedangkan metode analisis kualitatif yang digunakan dalam kegiatan ini adalah analisis deskriptif kualitatif, digunakan untuk mendeskripsikan dan memberikan

penjelasan dan gambaran wilayah studi secara lengkap dan mendetail. Misalnya untuk menjelaskan keadaan demografi, keadaan sosial maupun ekonomi yang ada pada kantor BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara. sehingga akan didapatkan gambaran, jawaban, serta kesimpulan dari pokok permasalahan yang diangkat. Penelitian deskriptif kualitatif bertujuan untuk menjelaskan fenomena dengan sedalam-dalamnya melalui pengumpulan data (Kriyantono, 2006:58). Untuk lebih mempermudah menganalisis data maka digunakan cara (Milles dan Huberman 1988:156):

3.5.1 Reduksi Data

Merupakan pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan dan transformasi. Hal ini merupakan bentuk analisis yang menajam, menggolongkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisir data seperti meliputi, meringkas.

3.5.2 Penyajian Data

Proses penyusunan informasi yang kompleks kedalam bentuk sistematis dan memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan serta pengambilan keputusan seperti mengumpulkan informasi yang terkait dengan tema mengkategorisasikan informasi dalam kelompok yang spesifik.

3.5.3 Verifikasi

Membuat kesimpulan sementara dari yang belum jelas menjadi lebih terperinci dengan cara diverifikasi dalam arti meninjau ulang catatan-catatan dengan maksud agar data yang diperoleh tersebut menjadi lebih valid seperti mengambil keputusan, mengidentifikasi pola, perkembangan, dan penjelasan.

3.6 Definisi Konsep Dan Operasional

Definisi konsep adalah definisi yang telah menjadi teori. Teori ini ada dalam setiap buku teks yang disarankan oleh para dosen (sesuai bidang ilmu masing-masing). Dalam karya ilmiah berupa skripsi (S1), tesis (S2) dan disertasi (S3/program doktor), definisi konsep ini diuraikan dalam Bab Tinjauan Teori atau Tinjauan Kepustakaan. Itu semua adalah definisi konsep. Definisi operasional variabel adalah pengertian variabel (dalam definisi konsep) tersebut, secara operasional, secara praktik, secara riil, secara nyata dalam lingkup obyek penelitian atau obyek yang diteliti. Operasionalisasi (*variable*) adalah proses mendefinisikan *variable* dengan tegas, sehingga menjadi faktor-faktor yang dapat diukur. Mengapa? definisi “konsep”, sering masih samar bagi pembaca. Bagi orang awam, definisi konsep bisa masih sangat samar (*fuzzy*). Itulah sebabnya, operasionalisasi *variable* atau mendefinisikan *variable* secara lebih tegas, menjadi sangat penting untuk dilakukan.

3.6.1 Konsep

Paper less Online adalah kebijakan pengurangan kertas dalam kegiatan administrasi. *Paper less online* merupakan suatu sistem yang diciptakan untuk mengelola sistem administrasi. Ide *paper less online* mulai mencuat pada akhir tahun 90-an. Filosofinya adalah menggunakan sesedikit mungkin kertas dan digitalisasi dokumen. Manfaatnya adalah meningkatkan produktivitas, hemat biaya, efisien tempat dan mengurangi dampak lingkungan. *Paper less online* memang sudah menggemakan beberapa tahun lalu. Sejak kemajuan di bidang teknologi informasi dan komputer, manusia mendapatkan alternatif lain dalam mengolah dan membaca berbagai dokumen. *Paper less online* merupakan suatu cita-cita untuk membiasakan diri

mengolah dan membaca dokumen dalam bentuk digital, dengan kata lain mengurangi pemakaian kertas sebagai bahan pokok penulisan dokumen seperti sekarang. *Paper less online* diperlukan karena salah satunya adalah guna membantu melestarikan sumberdaya hutan. Salah satu isu utama yang menjadi fokus perhatian masyarakat dunia adalah upaya pengurangan kertas guna membantu melestarikan sumberdaya hutan. Semua masyarakat di dunia termasuk Indonesia sepakat bahwa penggunaan kertas yang tidak terkontrol telah mendorong percepatan laju degradasi hutan. Maka jika di terjemahkan dalam dunia teknologi digital masa kini, isu ini adalah indikasi bahwa dunia sepakat untuk meninggalkan kertas sebagai media untuk menyimpan dokumentasi dan beralih ke *e-document*. Sejumlah perangkat penyimpan data elektronik kini mudah diperoleh karena telah dijual bebas. Contohnya adalah penyimpan data USB *Flash Drive*, keping cakram padat (CD) atau *hardisk portable*. Semuanya di desain untuk memudahkan penggunaanya dimana pun. Orang dapat membawanya ke mana saja. Data dapat di baca saat kapanpun diperlukan. Pilihan ini sangat mendukung kondisi masyarakat dengan mobilitas tinggi serta secara tidak langsung mengurangi penggunaan kertas sebagai media penyimpan data. Maka bukan tidak mungkin, *paper less* di Indonesia bisa menjadi kenyataan.

Kepraktisan dan kecepatan kerja alat penyimpan data tadi, juga turut mendorong semakin banyaknya pembaca yang mendokumentasikan bahan bacaan dalam bentuk *soft file*. Dengan demikian mereka lebih mudah untuk melakukan transaksi informasi, baik antar pribadi, antar komunitas maupun antar Negara. Sehingga berita *online* yang disajikan dalam bentuk data

elektronik akan menjadi pilihan pertama pembaca masa depan. Tetapi hal ini tidak berarti dokumen konvensional seperti koran, majalah dan buku akan hilang begitu saja. Semua ada masanya. Budaya *paper less* (tidak menggunakan kertas) masih sangat tidak diakomodasi dalam berbagai aktivitas administrasi publik pemerintahan maupun di dunia pendidikan. Sangat begitu banyak lembar-lembar kertas yang dipergunakan dalam sebuah urusan administrasi maupun hal lain. Wajar bila kemudian terlalu banyak pepohonan yang ditebangi untuk kebutuhan menyediakan kertas. Negeri pun akhirnya berlomba untuk mendirikan pabrik pulp dan kertas, lalu kemudian meminta jutaan hektar lahan hutan untuk ditanami akasia, sengon dan leda. Pelayan publik negeri hanya sibuk dengan sebuah kepentingan politik kelompok. Sistem *e-gov* hanyalah sebuah proyek. Budaya *paper less online* tak akan pernah menjadi budaya di hari esok, karena tak pernah diberikan ruang oleh pelayan publik yang masih memegang kuasa atas negeri. Terdapat beberapa keuntungan dalam penerapan *paper less online* ini antara lain:

1. Efisiensi biaya karena mengurangi jumlah pemakaian kertas dan juga pengadaan *filling cabinet* ataupun tempat penyimpanan dokumen lainnya.
2. Efisiensi waktu dan tenaga dalam distribusi maupun pencarian dokumen yang diperlukan.
3. Berkurangnya tumpukan kertas yang dapat mengganggu kerapian ruangan sebuah kantor dan mengganggu kenyamanan bekerja.
4. Menjamin keamanan dokumen, karena sebuah dokumen hanya dapat diakses oleh orang-orang tertentu saja sesuai opsi yang ditentukan oleh distributor data.

5. Mendorong kreativitas bahkan mungkin meningkatkan gairah bekerja karyawan dengan membuat kegiatan *paper less online*.

Ada beberapa manfaat yang di tawarkan oleh penggunaan *paper less online* antara lain:

1. Efisien waktu
2. Manajemen Dokumentasi lebih baik
3. Kenyamanan kerja lebih baik
4. Mendukung terjadinya keputusan yang lebih baik
5. Manajemen lebih terkendali
6. Membaiknya citra organisasi

Pada dasarnya *paper less online* memiliki banyak manfaat selain ramah lingkungan karena tidak menambah sampah juga cukup membantu mengurangi tumpukan kertas di meja kerja atau belajar. Ditambah lagi dengan format digital penyebaran informasi menjadi lebih mudah dan cepat.

3.6.2 Operasional

Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Yaitu suatu kegiatan yang direncanakan serta dilaksanakan dengan serius dan mengacu pada norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Selain penjelasan secara umum diatas, para ahli dan pakar memiliki pandangan yang berbeda beda dalam mendefinisikan apa itu implementasi. Berikut ini kumpulan pengertian implementasi menurut para ahli secara lengkap. Menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia), Implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan. (Budi Winarno) Implementasi adalah tindakan-tindakan yang

harus dilakukan oleh sekelompok individu yang telah ditunjuk untuk menyelesaikan suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. (Nurdin Usman 2002:70) Implementasi bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.

(Prana Wastra dkk) Arti implementasi adalah sebuah aktivitas yang dikerjakan karena adanya kebijaksanaan yang sudah disusun sebelumnya, meliputi kebutuhan apa saja yang diperlukan, siapa pelaksana, kapan pelaksanaan, serta kapan akan diselesaikan target implementasi itu sendiri. Semua itu sudah direncanakan pada awal waktu. Model implementasi kebijakan publik lainnya yang berperspektif *top down* dikembangkan oleh George C. Edward III. Menurut teori implementasi kebijakan Edward III dalam Agustino (2008:149), terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan suatu hal yang sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan atau implementasi suatu program atau kebijakan. Komunikasi menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi, kejelasan informasi tersebut serta konsistensi informasi yang disampaikan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan. Ada tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan aspek komunikasi ini, yaitu:

- a. Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu hasil implementasi atau pelaksanaan yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam proses transmisi yaitu adanya salah pengertian, hal ini terjadi karena komunikasi pelaksanaan tersebut telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga hal yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b. Kejelasan informasi, dimana komunikasi atau informasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Kejelasan informasi kebijakan tidak selalu menghalangi pelaksanaan kebijakan atau program, dimana pada tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan program, tetapi pada tataran yang lain maka hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. Konsistensi informasi yang disampaikan, yaitu perintah ataupun informasi yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah jelas dan konsisten untuk dapat diterapkan dan dijalankan. Apabila perintah yang diberikan seringkali berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumberdaya

Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi pelaksana atau implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi tidak akan berjalan secara efektif. Sumberdaya adalah faktor penting untuk pelaksanaan program agar efektif, dimana tanpa sumberdaya maka program atau kebijakan hanya sekedar kertas dokumen. Ada empat komponen yang meliputi, yaitu:

- a. Staf, sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b. Informasi dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat didalam pelaksanaan kebijakan tersebut terhadap payung hukum.
- c. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimana publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.
- d. Fasilitas, merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang

harus dilakukannya dan tanpa adanya fasilitas pendukung maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Disposisi atau sikap dari para pelaksana kebijakan adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

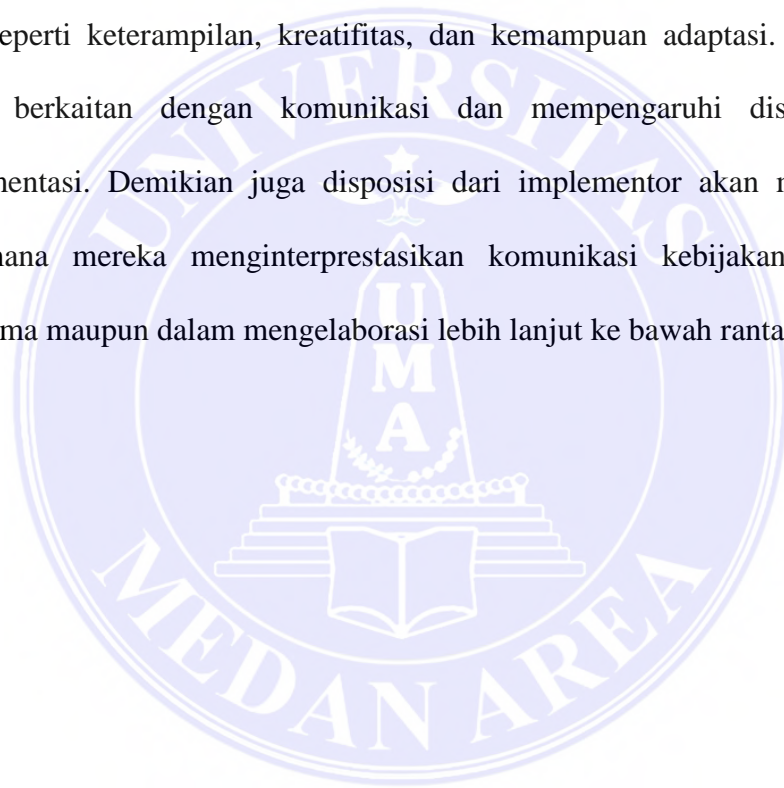
4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*Standard Operating Procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman baik bagi setiap implementator dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks.

Berdasarkan dari penjelasan beberapa teori diatas mengenai implementasi kebijakan publik, maka dalam fokus penelitian ini peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan publik menurut Edward III yang menyatakan terdapat empat variabel yang menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Dimana variabel ataupun indikator yang dikemukakan oleh Edward III merupakan variabel yang menjelaskan secara komprehensif tentang kinerja implementasi dan dapat lebih konkrit dalam menjelaskan proses implementasi yang sebenarnya.

Dijelaskan oleh Edward III secara singkat bahwa pedoman yang tidak akurat, jelas atau konsisten akan memberikan kesempatan kepada *Implementors* membuat diskresi. Diskresi ini bisa langsung dilaksanakan atau dengan jalan membuat petunjuk lebih lanjut yang ditujukan kepada pelaksana tingkat bawahnya. Jika komunikasi tidak baik maka diskresi ini akan memunculkan disposisi.

Namun Komunikasi yang terlampaui detail akan mempengaruhi moral dan independensi implementor, bergesernya tujuan dan terjadinya pemborosan sumber daya seperti keterampilan, kreatifitas, dan kemampuan adaptasi. Sumber daya saling berkaitan dengan komunikasi dan mempengaruhi disposisi dalam implementasi. Demikian juga disposisi dari implementor akan mempengaruhi bagaimana mereka menginterpretasikan komunikasi kebijakan baik dalam menerima maupun dalam mengelaborasi lebih lanjut ke bawah rantai komando.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

1. Implementasi Peraturan kepala (Perka) BKN No. 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* dalam meningkatkan pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara telah dilaksanakan namun belum memberikan hasil yang optimal. Hal ini ditunjukkan oleh hasil analisis teori Edward sebagai berikut:

- a. Komunikasi yang sudah berlangsung di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara dengan melakukan sosialisasi pelayanan berbasis *online* antara pegawai dan pimpinan sudah berjalan dengan baik, di tunjukkan dengan para pegawai merasa siap dengan bekerja sistem *online*.
- b. Sumber daya pelayanan berbasis *online* di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara masih belum berjalan secara maksimal. Kurangnya fasilitas dan ketersediaan prasarana ini disadari atau tidak akan semakin mempercepat sekaligus meningkatkan penyelenggaraan pelayanan yang berbasis *online*. Namun dalam usaha untuk mencapai sebuah prestasi kinerja yang lebih baik, Kepala Badan BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara sudah berusaha melakukan tindakan yang dapat mengatasi permasalahan tersebut.
- c. Disposisi atau sikap pelaksana di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara memiliki perhatian yang tinggi terutama terhadap tugas-tugas yang harus dikerjakan. Pimpinan di BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara memberikan arahan tentang cara melakukan pekerjaan dan pelayanan yang sudah berbasis *online* serta menyatu dengan staf dalam mengkomunikasikan

mengenai tanggung jawab akan pekerjaan dan sasaran tugas yang akan dikerjakan.

d. Struktur birokrasi di dalam kebijakan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi atau instansi yaitu Kepala Badan BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara, sudah berusaha melibatkan bawahan untuk ikut berpartisipasi didalamnya baik itu berupa ide atau gagasan selama itu berkaitan dengan kepentingan pekerjaan. Hal ini di buktikan dalam pelaksanaannya, kebijakan kenaikan pangkat tanpa berkas ini menggunakan aplikasi kepegawaian dalam proses pengajuan kenaikan pangkat yaitu sistem kepegawaian *online*. Hampir semua berkas berupa *e-file* atau *softcopys* ehingga meminimalisir penggunaan berkas berupa *hardcopy*.

2. Sumber Daya

Kesiapan Sumber Daya Aparatur dalam rangka menerapkan budaya kerja *paper less online* masih sangat jauh dari harapan. Selain kesiapan Sumber Daya Manusia Aparatur, sumber daya dana juga masih menjadi halangan yang cukup berarti karena mengandaikan setiap Pegawai Negeri Sipil harus memiliki sebuah *computer* yang sudah di *setting* dalam jaringan internet. Hal ini membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Selain itu, setelah pengadaan *computer*, tidak diikuti dengan mempersiapkan tenaga yang handal dalam menangani perawatan dan perbaikan bila terjadi kerusakan sehingga penggunaan *computer* belum sesuai dengan harapan. Dengan demikian selain kesiapan sumber daya manusia aparatur, kesiapan anggaran juga masih menjadi hambatan di Pemerintahan Kabupaten Aceh Tenggara.

3. Sarana dan Prasarana

Keterbatasan sarana dan prasarana seperti computer dengan spesifikasi tertentu dan jaringan, kurangnya kemampuan sumber daya manusia yang sebagian besar adalah PNS yang berusia diatas 40 tahun sehingga kecenderungan untuk kurang berinteraksi dengan teknologi informatika ataupun internet. Masih ditemui pula pegawai yang tidak mau mempelajari hal-hal baru seperti teknologi informatika. Aspek sarana dan prasarana juga turut mendukung. Ketersediaan sarana yang diperlukan untuk mewujudkan *Paper less Online System* perlu disediakan secukupnya. Antara lain, tidak terbatas pada kebijakan, hardware, infrastruktur jaringan, SDM tenaga bantu, dana, dan forum komunikasi.

5.2 Saran

Dalam beberapa hal masih ada yang perlu ditingkatkan lagi agar lebih optimal. Untuk itu ada beberapa saran yang bisa diperhatikan dan bisa menjadi salah satu penyelesaian masalah yang dihadapi, yaitu antara lain sebagai berikut:

- a. Era globalisasi seakan memberikan arus teknologi dan informasi serta mobilitas sumberdaya manusia dari satu tempat ke tempat lain. BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara sebaiknya membuat strategi pengembangan SDM pada pegawai melalui pendidikan dan pengembangan keterampilan.
- b. BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara juga sebaiknya berusaha memaksimalkan sarana dan prasarana yang berbeda sesuai dengan kebutuhannya masing-masing. Berupa peralatan mesin, seperti *computer*, *laptop*, *printer*, *scanner*, dan alat *fotocopy*. Peralatan komunikasi seperti telepon dan fasilitas internet, dan segala hal yang memudahkan pegawai dalam bekerja. Dengan memperbaiki jaringan internet yang dapat dibangun

dengan jaringan fiber optik, jaringan kabel tembaga, dan jaringan kabel koaksial. Namun, biasanya pada internet yang berbasis WiFi dan memiliki kuota yang tak terbatas memakai jaringan fiber optik untuk menguatkan sinyal yang berbasis *online*.



DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Rahardjo. *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2011.
- Dwiyanto, Agus. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. 2008.
- Dunn, William. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gajah Mada Universal Press: Yogyakarta. 2003.
- Emerson. *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Rineka Cipta. 2006.
- Gibson. *Organisasi: Perilaku, Struktur, dan Proses*. Jakarta: Erlangga, 2018.
- Hasibuan, Malayu S.P, Drs. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Bumi Aksara. 2003.
- Hamdi, Muchlis. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2014.
- Hamriani, *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Makassar: Alauddin University Press, 2014.
- Islamy, M. Irfan. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2000.
- Kriyantono, Rachmat. *Teknik Praktis Riset Komunikasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.
- Kountor, D. M. S, Ronny. *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi & Tesis: PPM*, 2003.
- Lubis, Hari S. B. dan Martani Huseini. *Teori Organisasi*. Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia. Jakarta. 2009.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2002.
- Mulyana, Dedy. *Teknik Praktis Riset Komunikasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.
- Mangkunegara, AA. *Evaluasi Kinerja SDM*. Bandung: PT. Refika Adiatma. 2012.

- Nugroho, D. Riant. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia, 2004.
- Ruslan, Rosady. *Metode Penelitian: Public Relation Dan Komunikasi*. Jakarta: Rajawali Press, 2003.
- Sunarno. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses & Analisis Kebijakan*. Yogyakarta: UNY, 2010.
- Suyanto, Bagong. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2005.
- Subarsono, A. G. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Sedarmayanti. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Bandung: PT. Refika Aditama. 2007.
- Siagian, Sondang P. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bumi Aksara, Jakarta: 2007.
- Simamora, Henry. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. STIE YKPN. 2003.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: ALFABETA, 2012.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Bisnis*. Bandung: Alfabeta, 2008.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta, 2008.
- Tangkilisan, Hesel, Nogi. *Evaluasi Kebijakan Publik, Penjelasan, Analisis, dan Transformasi Pemikiran*. Yogyakarta: Balairung, 2003.
- Winarno, Budi. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo, 2002.
- Yusuf, Burhanuddin. *Manajemen Sumber Daya Manusia di Lembaga Keuangan Syariah*. Cet. 1, Jakarta: Rajawali Press, 2015.
- Peraturan Kepala (Perka) BKN Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pedoman Pemberhentian Persetujuan Teknis Kenaikan Pangkat Reguler PNS.
- Peraturan Kepala (Perka) BKN Nomor 25 Tahun 2013 tentang Kenaikan Pangkat *Paper less* Dalam Meningkatkan Pelayanan Berbasis *Online*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Bupati Kabupaten Aceh Tenggara Nomor 25 Tahun 2017 Tanggal 06 Tahun 2017 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Aceh Tenggara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

<https://docplayer.info/32558204-Implementasi-kebijakan-sistem-kenaikan-pangkat-tanpa-berkas-di-badan-kepegawaian-daerah-provinsi-jawa-tengah-jurnal.html> (di akses pada tanggal 28 Februari 2020. 20:43 WIB).

<https://slideplayer.info/slide/17497434/> (di akses pada tanggal 03 Maret 2020. 11:18 WIB).

<http://sdm.ugm.ac.id/download/perka-bkn-nomor-25-tahun-2013-pedoman-pemberian-persetujuan-teknis-kenaikan-pangkat-reguler-pns-untuk-menjadi-golongan-ruang-iv-b-ke-bawah/> (di akses pada tanggal 25 Maret 2020. 20:37 WIB)

Lampiran 1

Dokumentasi Penelitian Wawancara



Wawancara dengan Kepala Badan BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara, Bapak Masuddin, S.Sos, MAP (Rabu, 19 Februari 2020. 10:36 WIB)



***Wawancara dengan Sekretaris
BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara,
Bapak Supardi, S.STP (Rabu, 19
Februari 2020. 13:30 WIB)***



***Wawancara dengan Kabid
Kepangkatan BKPSDM Kabupaten Aceh
Tenggara, Ibu Dewi Nainggolan, SE
(Senin, 24 Februari 2020. 12:21 WIB)***



***Wawancara dengan Pegawai BKPSDM
Kabupaten Aceh Tenggara, Ibu Serly
Megawati Sihombing (Senin, 9 Maret 2020.
11:17 WIB)***



Wawancara dengan Kasi Kepangkatan BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara, Ibu Sidriana Handayana, SE, SS, M.Si (Senin, 24 Februari 2020. 13:18 WIB)



Wawancara dengan Pegawai BKPSDM Kabupaten Aceh Tenggara, Ibu Novita Silviana, SE (Senin, 9 Maret 2020. 12:36 WIB)