

Implementasi Kebijakan Pengukuran Kinerja Penyuluh Program Kependudukan Keluarga Berencana Dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) Melalui Aplikasi E-Visum di Perwakilan BKKBN Provinsi Banten

¹Eko Sigit Raharjo,²Roy Valiant Salomo

^{1&2}Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia
Email : ¹ekira.lorenzo@gmail.com

ARTICLE INFO

ABSTRACT

The National Population and Family Planning Agency (BKKBN) is one of the agencies in Indonesia that has a State Civil Apparatus (ASN) with a functional position of extension. Since Law No. 23 of 2014 concerning Regional Government was published, the Management of Family Planning Extension (PKB) and Family Planning Field Officers (PLKB) was the authority of the Central Government and BKKBN mandated as an agency for the management and management of PKB. As an Agency that has carried out bureaucratic reform, BKKBN has implemented performance standards that can be measured and receive performance benefits for its employees. After the PKB and PLKB join automatically they also get the same right to receive the performance fiance. Therefore a tool is needed to be able to monitor and measure the performance of PKB and PLKB in charge in the field. BKKBN developed an online smartphone-based application called E-Visum. This study aims to determine the extent of the implementation and implementation of a recent system change to measure the performance of family planning instructors. The type of research used in this study is a type of analytical descriptive research through a qualitative approach. Data sources used in the form of primary data derived from the results of in-depth interviews with research informants and secondary data in the form of archives and documentation. The informant selection technique uses purposive sampling. The results of the study found that the implementation and application of the E-Visum application had gone well but was not optimal. In practice, the E-Visum application can still be manipulated, the monitoring system which is expected to monitor performance well has not been able to be implemented maximally because of constraints on limited staff at the central and provincial BKKBN as well as Regional Organizations (OPD) and Families Planning (KB) at the Regency / City level which is still under the Regional Government. PKB conditions which on average are already old at night also cause difficulties in the operation of smartphones.

Keywords

Policy Implementation, E-Government, E-Visum

PENDAHULUAN

Sejak Undang Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diterbitkan, maka banyak hal yang mengalami perubahan, salah satunya dibidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana yang terdapat pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Pembagian tersebut menyebabkan Pengelolaan Penyuluh KB dan Petugas Lapangan KB yang sebelumnya di bawah pemerintahan kabupaten kota, sekarang menjadi wewenang Pemerintah Pusat.

Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) merupakan pegawai fungsional yang terdapat di unit lini lapangan. PKB diberi tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan pengelolaan Program KKBPK yang meliputi penyuluhan, pelayanan, penggerakan dan pengembangan di bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana.

Semenjak era desentralisasi, BKKBN telah kehilangan banyak Penyuluh KB. Pada waktu awal era desentralisasi tahun 2003, BKKBN menyerahkan Penyuluh KB dan Petugas Lapangan KB sekitar 40.000 orang kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Namun, pada Mei 2017 jumlah PKB/PLKB secara

nasional menurun drastis dan hanya tersisa sebanyak 15.458 pegawai. Hal itu terjadi akibat melemahnya komitmen Kepala Daerah dan perbedaan penafsiran hampir di semua pemerintah daerah dalam pengelolaan program KB di wilayahnya, serta motivasi yang turun akibat penghargaan yang minim. (Sugilar, <http://www.rmoljabar.com/read/2017/07/31/49897/Penghargaan-Minim,-Ribuan-Personil-PKB/PLKB-Diambil-Alih-Pemerintah-Pusat>)

Berkurangnya Penyuluh KB tersebut selain pensiun juga karena posisinya ditempatkan oleh kepala daerah kedinas lain, yang tidak berkaitan dengan kependudukan. Idealnya satu Penyuluh KB mengelola satu desa. Namun saat ini banyak Penyuluh KB yang mengelola lebih dari satu desa bahkan ada yang mengelola satu kecamatan atau malah satu kabupaten. Dengan kondisi Penyuluh KB yang terjadi di lapangan seperti di atas maka mengakibatkan kurang optimalnya program.

Memperhatikan kondisi program Keluarga Berencana yang seperti tidak terarah di bawah Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Pusat memutuskan untuk melakukan alih kelola Penyuluh KB, yang sebelumnya merupakan PNS Daerah, dikembalikan menjadi PNS Pusat. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan bahwa Pengelolaan Penyuluh KB dan Petugas Lapangan KB menjadi wewenang Pemerintah Pusat (BKKBN, 2017).

Dengan kembalinya PKB/PLKB menjadi PNS Pusat, BKKBN mempunyai pekerjaan rumah yang besar dalam pengelolannya. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 mengamanatkan bahwa hanya PKB/PLKB saja yang dialihkelolakan ke Pemerintah Pusat, sementara Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) yang menangani masalah KKBPK tidak ikut dialihkelolakan dan tetap di bawah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini membuat struktur organisasi yang menangani Program KKBPK menjadi unik, karena PKB/PLKB yang tempat tugasnya ada di Kecamatan langsung berada di bawah Perwakilan BKKBN Provinsi, sementara OPD yang menangani program KKBPK di Kabupaten/Kota berperan mendayagunakan PKB/PLKB.

Selain itu, selama PKB/ PLKB berada di bawah Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, kontribusi kinerja PKB/PLKB mengalami penurunan karena sulit untuk dipantau, dinilai dan dianalisa. Keadaan ini berdampak pada pencapaian program KKBPK yang terjadi stagnansi angka kelahiran anak per wanita selama lebih dari satu dekade, yaitu rentang tahun 2002 sampai dengan 2012. Paska dialihkelolakan Penyuluh KKBPK menjadi PNS Pusat, penataan kinerja Penyuluh KKBPK dijadikan agenda prioritas oleh BKKBN. Pemerintah mengharapkan kinerja Penyuluh KKBPK menjadi lebih terukur dan terencana dan mempunyai kontribusi yang maksimal bagi pencapaian program KKBPK.

Perubahan yang terjadi pada lingkungan Instansi Pemerintah saat ini terkait dengan Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dituntut untuk semakin menonjolkan sifat profesionalisme. Hal ini sesuai amanat Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang kemudian diperkuat dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Penyuluh KB yang merupakan Jabatan Fungsional Tertentu PNS yang telah menjadi PNS Pusat juga dituntut untuk bersikap profesional dalam bekerja. Saat ini pemerintah juga sedang mengembangkan teknologi informasi untuk dimanfaatkan pekerjaan ASN baik dalam melayani masyarakat maupun untuk mendukung pekerjaan ASN agar semakin cepat dan efektif. Instansi Pemerintah sudah banyak yang menggunakan Manajemen Kinerja berbasis teknologi informasi untuk menukur kinerja pegawainya

BKKBN merupakan salah satu badan pemerintah yang telah melakukan reformasi birokrasi. Sebagai Instansi yang telah melakukan reformasi birokrasi, BKKBN telah menerapkan standar kinerja yang bisa diukur dan menerima tunjangan kinerja bagi pegawainya. Untuk mengukur kinerja pegawai BKKBN saat ini telah ada aplikasi bernama SIVIKA. Indikator untuk pengukuran kinerja di BKKBN adalah 80 persen absensi dengan memakai fingerprint dan 20 persen kinerja yang dilaporkan setiap hari melalui aplikasi sivika.

Setelah PKB dan PLKB bergabung otomatis mereka juga mendapatkan hak yang sama menerima tunjangan kinerja. Namun dalam menentukan indikator penghitungan kinerja berbeda dengan pegawai BKKBN yang ada di kantor. Hal ini disebabkan kedudukan Penyuluh KB yang ada di tingkat kecamatan. Untuk menyediakan mesin absensi fingerprint di tingkat kecamatan akan membutuhkan biaya yang sangat besar. BKKBN belum mampu untuk mewujudkan hal tersebut. Oleh karena itu indikator penilaian untuk PKB diukur 100 persen dari kinerja. Dengan pembagian 40 persen untuk kegiatan penyuluhan dan 60 persen kegiatan non penyuluhan. Sedangkan untuk aplikasi pelaporannya tidak bisa disamakan dengan aplikasi SIVIKA karena adanya perbedaan indikator penghitungan kinerja. Maka BKKBN mengeluarkan inovasi baru berupa aplikasi di smartphone bernama evisum. Perbedaan lainnya antara aplikasi sivika dan evisum adalah aplikasi evisum dilengkapi adanya fitur titik koordinat GPS yang bisa mengetahui posisi PKB sedang

berada dimana. Hal ini dilakukan karena Penyuluh KB merupakan Pegawai yang hampir sebagian pekerjaannya ada di lapangan, mereka banyak menghabiskan waktu melakukan pekerjaan di luar kantor. Diharapkan dengan evisum setiap kegiatan Penyuluh KB di lapangan dapat terpantau.

Penyuluh KKBPK secara resmi diwajibkan membuat laporan E-Visum per 1 Januari 2018. Semenjak aplikasi ini digunakan, ternyata sejumlah masalah dilaporkan telah terjadi, baik masalah teknis maupun non teknis. Persentase pencapaian kinerja masih jauh dari memuaskan. Bahkan Provinsi Papua Barat rata-rata pencapaian kinerja hanya 25,7 persen. Yang paling tinggi rata-rata pencapaian kinerja adalah Provinsi Jawa Timur sebesar 86,8 persen. Sementara rata-rata Nasional adalah 67,2 persen.

Rata-rata pencapaian Provinsi Banten tahun 2018 adalah 64,8 persen. Di bawah rata-rata nasional dan di bawah capaian beberapa provinsi di luar Jawa. Padahal Provinsi Banten secara geografis terletak di pulau Jawa yang secara infrastruktur telekomunikasi sudah lebih baik daripada di luar Jawa.

Selain permasalahan belum tercapainya target kinerja, masalah teknis juga dikeluhkan oleh Penyuluh KB saat melakukan pengisian laporan E-Visum di Lapangan. Masalah yang sering terjadi adalah sebagai berikut :

1. Gagal Sinkronisasi (Code : JSON)
2. Gagal dapatkan server
3. Please Waiting
4. Titik GPS tidak mendeteksi
5. Titik GPS diluar Lokasi
6. Kegiatan hilang di E-Visum
7. Kegiatan kembali sedang berjalan
8. Kegiatan tidak ada direkap
9. Hitungan kegiatan tidak sesuai

Berangkat dari uraian latar belakang masalah yang telah dibuat, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pengukuran kinerja Penyuluh Program KKBPK melalui aplikasi E-Visum di Provinsi Banten ?

TINJAUAN TEORI

James E Anderson dalam Budi Winarno (2008 : 20-21) berpendapat bahwa kebijakan berasal dari badan –badan atau pejabat pemerintah seorang pelaku atau sekelompok pelaku yang biasanya berisi serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan ini diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku dalam rangka memecahkan suatu masalah tertentu.

Menurut Mazmanian dan Sebastier dalam Hill dan Hupe (2002:7) menjelaskan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dimasukkan dalam undang-undang tetapi juga dapat berbentuk perintah eksekutif atau keputusan pengadilan yang penting. Idealnya, keputusan itu mengidentifikasi masalah yang harus ditangani, menetapkan tujuan yang harus dikejar, dan 'menyusun' proses implementasi dengan berbagai cara. Proses biasanya berjalan melalui sejumlah tahap yang dimulai dengan pengesahan undang-undang dasar, diikuti oleh keluaran kebijakan (keputusan) dari lembaga pelaksana, kepatuhan kelompok sasaran dengan keputusan itu, dampak aktual - baik yang dimaksudkan maupun tidak diinginkan - dari mereka. Hasil, dampak yang dirasakan dari keputusan lembaga, dan akhirnya, revisi penting (atau upaya revisi) dalam undang-undang dasar

Teori yang dikemukakan oleh Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sebastier disebut model Kerangka Analisis Implementasi atau *A Frame Work for Implementations Analysis*, Mazmanian dan Sabatier berpendapat (dalam Subarsono, 2011: 57) terdapat tiga variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, yaitu :

1. **Karakteristik Permasalahan**, yaitu mudah tidaknya masalah yang akan digarap/dikendalikan (*tractability of the problems*). Indikatornya adalah sebagai berikut:
 - a. Ketersediaan teknologi dan teori teknis yang berkaitan dengan permasalahan kebijakan
 - b. Keberagaman perilaku kelompok sasaran
 - c. Sifat populasi
 - d. Derajat perubahan yang diperlukan.
2. **Karakteristik Kebijakan**, yaitu: Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan proses pelaksanaan kebijakan secara tepat (*ability of policy decision to structure implementation*). Indikatornya adalah sebagai berikut:

- a. Kejelasan dan Konsistensi tujuan
 - b. Adanya dukungan teori sebab akibat yang memadai
 - c. Ketepatan alokasi sumber dana
 - d. Keterpaduan secara hierarchis di dalam dan antar instansi-instansi pelaksana
 - e. Aturan pelaksana dari para agen pelaksana
 - f. Perekrutan pejabat pelaksana
 - g. Akses yang diberikan secara formal bagi pihak luar untuk terlibat
3. **Variabel Lingkungan**, merupakan Variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses pelaksanaan (*Nonstatory variable affecting implementation*). Indikatornya adalah sebagai berikut :
- a. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi
 - b. Perhatian media terhadap permasalahan kebijakan
 - c. Dukungan Publik
 - d. Sikap dan sumberdaya konstituen
 - e. Dukungan pejabat yang lebih tinggi
 - f. Komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana

Menurut pemikiran George Edward III, pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel :

1. Komunikasi
2. Sumber Daya
3. Disposisi
4. Struktur Birokrasi

Definisi Electronic Government menurut The World Bank Group (Indrajit, , mendefinisikan electronic government (*e-government*) berhubungan dengan penggunaan teknologi informasi (seperti wide area network, Internet dan mobile computing) oleh organisasi pemerintahan yang mempunyai kemampuan membentuk hubungan dengan warga Negara, bisnis dan organisasi lain dalam pemerintahan. Serta definisi lain dikemukakan, Zweers and Planque, yaitu e-government berhubungan dengan penyediaan informasi, layanan atau produk yang disiapkan secara elektronis, dengan dan oleh pemerintah, tidak terbatas tempat dan waktu, menawarkan nilai lebih untuk partisipasi pada semua kalangan

Menurut Indrajit (2007:7), terdapat beberapa unsur penentu yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan tingkat kesiapan untuk menerapkan e-government, yaitu:

- Infrastruktur atau Prasarana Telekomunikasi, secara ideal harus tersedia prasarana untuk menunjang pengembangan e-government. Beberapa *hardware* seperti komputer, jaringan, dan prasarana menjadi unsur sangat penting dalam penerapan e-government.
- Tingkat Konektivitas dan Penggunaan Teknologi Informasi oleh Pemerintah, dapat dilihat dari beraneka ragam teknologi informasi yang dimanfaatkan oleh pemerintah dalam menunjang aktifitas sehari-hari.
- Kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) di Pemerintah, Manusia tetap menjadi aktor utama dalam inisiatif e-government, sehingga tingkat keahlian mereka sangat berpengaruh pada performa penerapan e-government. Jika Sumber Daya Manusia di pemerintah tingkat penguasaan teknologinya sudah baik, maka mereka akan siap dalam menerapkan konsep e-government.
- Ketersediaan Dana dan Anggaran, Kebijakan E-Government sudah barang tentu membutuhkan sejumlah sumber daya finansial untuk membiayainya. Biaya yang diperlukan bukan hanya untuk sektor investasi saja, namun juga untuk membiayai operasionalisasi, pemeliharaan, dan pengembangan
- Perangkat Hukum, keamanan data dan informasi serta hak cipta intelektual memerlukan perlindungan oleh undang-undang atau peraturan yang berlaku.
- Perubahan Paradigma, Penerapan e-government membutuhkan keinginan untuk merubah paradigma dan cara berfikir. Jika pimpinan dan pegawai tidak mempunyai keinginan untuk berubah beradaptasi dengan kemajuan teknologi, maka dapat dikatakan bahwa yang bersangkutan belum siap untuk menggunakan dan menerapkan konsep e-government

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui pelaksanaan sistem aplikasi E-Visum yang merupakan alat untuk mengukur, memantau dan menilai kinerja penyuluh program KKBPK di internal instansi Badan Kependudukan dan Berencana Nasional. Sistem aplikasi ini dapat dilihat dari dua sudut pandang yang berbeda, yaitu dari sudut pembuat kebijakan yang menggunakan aplikasi ini sebagai sarana pengukuran dan pemantauan kinerja. Sedangkan dari sudut pandang kelompok sasaran dari sistem aplikasi ini, memandang sistem aplikasi ini sebagai alat untuk membuat laporan kegiatan sehari-hari, sehingga penulis menggunakan model implementasi kebijakan hybrid yaitu gabungan dari teori Edward III, Teori Mazmanian & Sabatier

serta Teori E-Government. Tidak semua teori diambil oleh penulis, pengambilan teori disesuaikan dengan kebijakan yang akan diteliti. Penggunaan teori tersebut diharapkan dapat membantu peneliti untuk menganalisis penelitian tentang implementasi Kebijakan Pengukuran kinerja dengan menggunakan aplikasi E-Visum.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif analitis melalui pendekatan kualitatif. Sumber data yang digunakan berupa data primer yang berasal dari hasil wawancara mendalam terhadap informan penelitian dan data sekunder berupa arsip dan dokumentasi. Teknik pemilihan informan menggunakan purposive sampling

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, ditemukan beberapa masalah seperti yang akan dijelaskan di bawah ini.

1. Karakteristik Permasalahan

a. Kesukaran teknis

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu program akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.

Terkait kesukaran teknis yang dihadapi dalam pelaksanaan aplikasi E-Visum ini, Beberapa kendala teknis yang ditemukan berdasarkan wawancara peneliti, hasilnya adalah sebagai berikut :

- Sinkronisasi data laporan yang dibuat Penyuluh KKBPK setiap harinya akan dikirimkan ke server pusat BKKBN. Pada awal penerapan E-Visum server Pusat tidak mampu menampung data yang begitu besar, akhirnya sempat terjadi over load data, masalah ini saat ini teratasi dengan menyewa cloud untuk menampung data laporan Penyuluh KKBPK
- Titik GPS yang tidak terdeteksi dan terdeteksi diluar area.
- Ketidaksesuaian antara hasil E-Visum yang sudah terisi 100 persen, namun pembayaran tunjangan kinerja tidak 100 persen.
- Validasi E-Visum yang masih ditemukan celah kelemahan dimana ada oknum Penyuluh KKBPK yang sakit namun E-Visum terisi penuh dan tunjangan kinerja tetap dibayarkan penuh.

b. Keberagaman perilaku kelompok sasaran

Aplikasi E-visum digunakan oleh seluruh Penyuluh KB yang ada di Indonesia. Di Indonesia jumlah Penyuluh KB ada 15.000 orang dengan berbagai latar belakang pendidikan, pengetahuan, suku dan usia yang berbeda-beda.

Kelompok sasaran pemakai Aplikasi E-Visum bersifat homogen sekaligus heterogen. Jika dilihat dari jenis pekerjaan para pemakai aplikasi E-Visum bersifat homogen karena yang memakai hanya Pegawai Negeri Sipil dengan jabatan Penyuluh Keluarga Berencana dan Petugas Lapangan Keluarga Berencana. Namun jika dilihat dari latar belakang individu pemakainya yaitu Penyuluh KKBPK seluruh Indonesia yang mempunyai berbagai perbedaan sosial, ekonomi, budaya, adat istiadat, perilaku dan pengetahuan maka pemakai aplikasi E-Visum bersifat heterogen.

c. Derajat perubahan yang diinginkan

Berdasarkan hasil penelitian dapat dirumuskan bahwa Aplikasi E-Visum dibuat bertujuan salah satunya adalah untuk melakukan pengembangan budaya nilai dan perilaku kerja yang positif

2. Isi Kebijakan

a. Kejelasan dan Konsistensi tujuan

Berkenaan dengan aspek kejelasan dan konsistensi tujuan, berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan kepada informan bahwa kebijakan Pengukuran Kinerja Penyuluh KKBPK melalui Aplikasi E-Visum oleh Perwakilan BKKBN Provinsi Banten sudah dilakukan dengan baik melalui beberapa pertemuan dan sosialisasi, baik yang bersifat pertemuan umum yang membahas permasalahan Penyuluh KKBPK keseluruhan, maupun pertemuan khusus yang hanya membahas masalah E-Visum.

Sebagai sebuah aplikasi di sistem android, merupakan suatu keniscayaan bahwa E-Visum akan

selalu *update* data sebagai respon adanya kekurangan yang kemudian diperbaiki. Hal ini menjadi keluhan Penyuluh KKBPK terutama perubahan yang menyeluruh seperti yang terjadi pada awal tahun 2019 menyebabkan mereka harus adaptasi lagi belajar menjalankan aplikasi E-Visum

b. Adanya dukungan teori sebab akibat yang memadai

Aplikasi E-Visum sebenarnya hampir sama cara kerjanya dengan aplikasi SIVIKA yang telah diterapkan di Lingkungan BKKBN di tingkat pusat dan tingkat provinsi sebagai sarana untuk melaporkan kinerja pegawai BKKBN setiap harinya. Kementrian/ Lembaga dan Pemerintahan Daerah juga telah banyak yang membuat aplikasi serupa dengan perbedaan di nama saja. Hanya yang membedakan aplikasi E-Visum dengan aplikasi SIVIKA dan sejenisnya adalah adanya titik koordinat GPS yang harus disertakan dalam setiap laporan kegiatan Penyuluh KKBPK sehari-hari. Hal ini karena Penyuluh KKBPK yang kerjanya di lapangan yang sulit dijangkau pemantauannya oleh BKKBN sebagai Badan Pengelola Penyuluh KKBPK

c. Keterpaduan secara hierarki di dalam dan antar instansi-instansi pelaksana

Dalam pelaksanaan aplikasi E-Visum telah dibentuk kelompok kerja (Pokja) secara berjenjang dari tingkat Pusat sampai Kabupaten/Kota. Untuk masing-masing tingkatan, ditingkat Pusat dan Provinsi koordinasi sudah dapat berjalan dengan baik. Hanya untuk tingkat Kabupaten/Kota secara teori baik namun dalam prakteknya ternyata belum optimal. Hal ini terjadi karena OPD Bidang Dalduk dan KB yang berkedudukan di Kabupaten/Kota berada di bawah Pemerintahan Daerah.

Untuk mengatasi masalah struktur organisasi tersebut diatas, BKKBN telah menerbitkan Peraturan Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pendayagunaan Tenaga Penyuluh Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga. Peraturan Kepala BKKBN ini juga merupakan tindak lanjut pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Peraturan Kepala BKKBN tersebut mengatur tentang pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tentang Penyuluh KKBPK. Dimana disebutkan bahwa Pengelolaan Penyuluh KKBPK merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat sedangkan pendayagunaan Penyuluh KKBPK diserahkan ke Pemerintahan Daerah

d. Aturan pelaksana dari para agen pelaksana

Dalam implementasi kebijakan aplikasi E-Visum BKKBN telah membuat panduan lengkap berupa Buku Panduan Teknis Penggunaan Aplikasi E-Visum Penyuluh KKBPK yang diterbitkan tahun 2017. Sedangkan di Provinsi Banten sebagai tindak lanjut dari isi Buku Pnduan tersebut telah membentuk tim Kelompok Kerja tingkat Provinsi dengan diterbitkannya Keputusan Kepala Perwakilan BKKBN Provinsi Banten Nomor : 1048/HK.02.02/J.5/2018 tentang Penetapan Kelompok Kerja Pengelolaan Aplikasi E-Visum Penyuluh KKBPK (PKB/PLKB) Perwakilan BKKBN Provinsi Banten Tahun 2018

e. Staff

Hasil penelitian pelaksanaan aplikasi E-Visum memperlihatkan bahwa tidak ada staf khusus yang diperuntukkan untuk mengelola pelaksanaan Aplikasi E-Visum. Dalam prakteknya pengelolaan aplikasi E-Visum menempel pada tugas pokok dan fungsi dari masing-masing bidang yang telah ditunjuk untuk mengelola Aplikasi E-Visum baik di tingkat pusat maupun tingkat perwakilan provinsi. Jumlah staf di sub bidang hubungan lini lapangan ada 1 orang dan di sub bagian kepegawaian ada 2 orang. Di sub bagian kepegawaian staf juga masih dibagi tugasnya, yaitu 1 orang staf bertugas menurus pegawai perwakilan BKKBN Provinsi Banten dan 1 orang staf bertugas mengurus Penyuluh KKBPK.

Dari paparan diatas dapat dirumuskan bahwa secara kualitas staf di Perwakilan BKKBN Provinsi Banten yang mengelola aplikasi E-Visum sudah bagus, sedangkan untuk kuantitas atau jumlah masih kurang karena tdak ada staf yang khusus ditugaskan untuk mengelola aplikasi E-Visum. Staf di sub bagian hubalila yang bertugas secara langsung mengelola aplikasi E-Visum masih dimungkinkan untuk mengelola dan mengerjakan pekerjaan yang lain. Hal ini membuat pekerjaan menjadi tidak optimal, terutama untuk mamantau perkembangan kinerja Penyuluh KKBPK setiap harinya melalui E-Visum Web

f. Fasilitas

Dari aspek fasilitas atau sarana dan prasarana, berdasarkan hasil wawancara dari informan dan observasi pada Kantor Perwakilan BKKBN Provinsi Banten sudah bagus. Memang tidak ada fasilitas khusus untuk aplikasi E-Visum, namun fasilitas yang tersedia sudah cukup. Di Sub Bidang Hubalila tersedia Laptop untuk memantau dan mengelola aplikasi E-Visum. Sedangkan di Sub Bagian Kepegawaian ada komputer khusus yang digunakan untuk mengelola keuangan baik Pegawai kantor Perwakilan BKKBN Provinsi Banten maupun Penyuluh KKBPK

g. Dana dan anggaran.

Dari aspek dukungan dana dan anggaran untuk Aplikasi E-Visum menyebutkan bahwa tidak ada anggaran khusus yang dipersiapkan untuk aplikasi E-Visum

h. Infrastruktur Telekomunikasi

Dari aspek geografis di Provinsi Banten masih ada beberapa daerah yang tidak konek dengan jaringan. Dari 8 kabupaten/kota di Provinsi Banten, Kabupaten Pandeglang dan Kabupaten Lebak wilayah selatan. Ketika sudah masuk wilayah selatan pinggir samudra dan pinggir pantai kesulitan mendapatkan jaringan internet. Namun ketika sudah memasuki Ibukota Kecamatan, konektivitas stabil

i. Tanggapan pelaksana

Dari segmen tanggapan pelaksana Aplikasi E-Visum, pada dasarnya semua perangkat pelaksana aplikasi E-Visum menerima dan melaksanakannya dengan baik

j. Perangkat Hukum

Dalam pelaksanaan aplikasi E-Visum untuk pemantauan kinerja Penyuluh KKBPK, pada prakteknya masih ditemukan penyimpangan oleh oknum Penyuluh KKBPK. yaitu masih dapat dimanipulasi. Smartphone yang sudah diinstal aplikasi E-Visum bisa dibawa oleh siapa saja, jadi menimbulkan suatu keraguan apakah benar Penyuluh KKBPK yang bersangkutan yang mengisi Aplikasi E-Visum atau orang lain. Hasil sidak yang dilakukan oleh jajaran Perwakilan BKKBN Provinsi dan OPD Bidang Dalduk dan KB juga menemukan bahwa Penyuluh KKBPK pada waktu sidak tidak berada dikantor

3. Variabel diluar kebijakan yang berpengaruh pada kebijakan

a. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi

Dari segi kondisi sosial ekonomi dan teknologi, hasil wawancara dengan informan merumuskan bahwa Penyuluh KKBPK yang berada di Provinsi Banten pada dasarnya bersifat terbuka dalam menerima perubahan teknologi. Namun karena usia yang 76 persen sudah diatas 50 tahun, maka dalam pelaksanaannya mengalami kesulitan untuk melaporkan kegiatan mereka sehari-hari melalui aplikasi E-Visum

b. Sikap dan sumber daya kelompok sasaran

Hasil wawancara dengan informan merumuskan bahwa Penyuluh KKBPK yang berada di Provinsi Banten pada dasarnya mendukung diterapkannya aplikasi E-Visum. Namun dalam praktek kesehariannya masih mengalami kendala baik kendala personal maupun kendala aplikasi E-Visum itu sendiri.

c. Komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana

Hasil penelitian merumuskan bahwa kualitas Kepemimpinan dari pejabat pelaksana sangat berkomitmen dengan kebijakan aplikasi E-Visum. Respon yang cepat dan selalu mendengar segala masukan membuat aplikasi E-Visum berkembang menjadi aplikasi yang lebih baik dan lebih sempurna

KESIMPULAN

Secara umum Implementasi kebijakan Pengukuran Kinerja Penyuluh KKBPK melalui aplikasi E-Visum di Perwakilan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Provinsi Banten sudah dilaksanakan dengan baik sesuai dengan Buku Panduan E-visum. Namun dalam pelaksanaannya di Provinsi Banten masih terkendala beberapa hal.berikut ini :

1. Struktur birokrasi BKKBN yang unik. Dimana Perwakilan BKKBN Provinsi dan Penyuluh KKBPK yang berada di tingkat kecamatan statusnya Pegawai Pusat, sedangkan yang berada di tingkat kabupaten/kota statusnya Pegawai Pemerintah Daerah menyebabkan rentang garis komando terhambat. Meskipun sudah ada Peraturan yang menjembatani kondisi tersebut, yaitu Peraturan Kepala BKKBN Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pendayagunaan Tenaga Penyuluh KKBPK BKKBN, namun dalam praktiknya masih belum sesuai dengan yang diharapkan.
2. Aplikasi E-Visum pada awalnya didesain salah satunya untuk mengatasi masalah absensi Penyuluh KKBPK yang telah dialihkelolakan dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat. BKKBN belum mampu menyediakan mesin absensi di tiap kecamatan diseluruh Indonesia. Akhirnya absensi ditiadakan dalam penghitungan tunjangan kinerja Penyuluh KKBPK dan indikator penghitungan semua diukur dari kinerja Penyuluh KKBPK yang terbagi menjadi 2 kegiatan yaitu kegiatan Penyuluhan yang mempunyai bobot 40 persen dan kegiatan non penyuluhan yang mempunyai bobot 60 persen. Kegiatan non penyuluhan ini salah satu fungsinya sebagai pengganti absensi kehadiran Penyuluh KKBPK dikantor. Dalam pelaksanaannya E-Visum. masih mempunyai kelemahan, yaitu masih dapat dimanipulasi.

Smartphone yang sudah diinstal aplikasi E-Visum bisa dibawa oleh siapa saja, jadi menimbulkan suatu keraguan apakah benar Penyuluh KKBPK yang bersangkutan yang mengisi Aplikasi E-Visum atau orang lain. Hasil sidak yang dilakukan oleh jajaran Perwakilan BKKBN Provinsi dan OPD Bidang Dalduk dan KB juga menemukan bahwa Penyuluh KKBPK pada waktu sidak tidak berada dikantor.

3. Pemantauan yang dilakukan oleh Petugas baik ditingkat Pusat, Perwakilan BKKBN Provinsi maupun OPD Bidang Dalduk dan KB melalui web E-Visum masih belum bisa dilaksanakan secara Optimal karena keterbatasan sumber daya manusia dan fitur pemantau GPS yang terkadang tidak aktif karena biaya yang cukup mahal. OPD Bidang Dalduk dan KB yang mempunyai rentang kendali paling dekat dengan Penyuluh KKBPK dalam prakteknya juga kurang intens memantau kinerja Penyuluh KKBPK karena perbedaan struktur organisasi dan karena beban tugas yang terlalu banyak.
4. SDM Aparatur yang tidak semuanya masih berusia muda. Penyuluh KKBPK di Provinsi Banten banyak yang sudah berusia lanjut. Tujuh puluh enam persen Penyuluh KKBPK di Provinsi Banten berusia lima puluh tahun keatas. Hal ini menyebabkan rendahnya pemahaman terhadap teknologi karena aplikasi E-Visum merupakan terapan dari e-government. Rendahnya pemahaman terhadap bidang teknologi ini membuat PNS sedikit lebih lama dalam memahami apa saja dan bagaimana aplikasi E-Visum ini. Bahkan ada beberapa Penyuluh KKBPK yang memerlukan bantuan untuk menjalankan aplikasi E-Visum.
5. Perubahan budaya nilai dan perilaku kerja yang diharapkan terjadi pada Penyuluh KKBPK sudah berjalan ke arah yang lebih baik, namun masih belum optimal. Masih ditemukan Penyuluh KKBPK yang lupa membuat laporan kegiatan sehingga menyebabkan kegiatan tidak dilaporkan yang berakibat terpotongnya tunjangan kinerja

SARAN

Berdasarkan kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian di atas, maka peneliti memberikan beberapa saran yang dapat dijadikan masukan dan pertimbangan agar pelaksanaan aplikasi E-Visum di Perwakilan BKKBN Provinsi Banten khususnya dapat berjalan secara maksimal. Adapun saran-saran tersebut yaitu :

1. Menjalin hubungan yang lebih intensif dengan OPD Bidang Dalduk dan KB di Kabupaten/Kota agar pengelolaan dan pendayagunaan Penyuluh KKBPK dapat berjalan dengan baik
2. Aplikasi E-Visum tetap memerlukan validasi. Selama ini sudah ada absensi manual yang ditandatangani oleh Kepala OPD Bidang Dalduk dan KB Kabupaten/Kota yang dikumpulkan setiap bulannya ke Perwakilan BKKBN Provinsi. Namun berdasarkan studi kasus di Kabupaten Nganjuk Jawa Timur, Kepala OPD Bidang Dalduk dan KB di Kabupaten Nganjuk mewajibkan Penyuluh KKBPK di daerahnya untuk melakukan absensi secara fingerprint. Ini bisa dicoba diterapkan di Provinsi Banten pada khususnya dan tingkat nasional Indonesia pada umumnya.
3. Pemantauan melalui fitur GPS menjadi sangat penting mengingat Penyuluh KKBPK yang tugasnya aktif bergerak di lapangan. Untuk itu perlu kiranya lebih diperhatikan keaktifannya. Selain itu memperhatikan kondisi SDM yang terbatas baik di tingkat Pusat, Perwakilan BKKBN Provinsi maupun di OPD Bidang Dalduk dan KB, maka perlu mengoptimalkan sumber daya yang ada untuk memantau kinerja Penyuluh KKBPK melalui E-Visum Web.
4. Perwakilan BKKBN Provinsi Banten telah membentuk koordinator Penyuluh KKBPK di setiap Kabupaten/Kota untuk membantu mendampingi penggunaan aplikasi E-Visum. Untuk itu yang diperlukan adalah meningkatkan motivasi kepada Penyuluh KKBPK yang telah berusia lanjut agar dapat menggunakan aplikasi E-Visum dengan baik.
5. Mendorong Pengelola E-Visum baik di tingkat Pusat, Perwakilan BKKBN Provinsi, OPD Bidang Dalduk dan KB, maupun Penyuluh KKBPK sendiri yang telah tergabung dan membentuk Grup di Media Sosial untuk aktif mengingatkan akan pengisian E-Visum. Setidaknya 2 kali sehari, pada waktu pagi hari saat memulai bekerja dan sore hari saat menyelesaikan aktivitas bekerja. Selain itu juga selalu meningkatkan wawasan pengetahuan Penyuluh KKBPK dalam rangka mengembangkan budaya nilai dan perilaku kinerja melalui pelatihan dan pertemuan rutin..

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- AG. Subarsono, (2011), Analisis Kebijakan Publik (konsep teori dan aplikasi), Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
BKKBN, (2017), Panduan Teknis Penggunaan Aplikasi E-Visum Penyuluh KKBPK, Jakarta.
BKKBN, (2017), Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2016 Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional, Jakarta.
Hill, Michael dan Peter Hupe. (2002). Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice.

London-Thousand Oak-New Delhi: Sage Publication

Indrajit, Richardus. (2005). *E-Government in Action: Ragam Kasus Implementasi Sukses di Berbagai Belahan Dunia*. Yogyakarta: Andi Offset.

Winarno, Budi, (2008). *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Jakarta : PT Buku Kita.

Sumber Internet

(<http://www.rmoljabar.com/read/2017/07/31/49897/Penghargaan-Minim,-Ribuan-Personil-PKB/PLKB-Diambil-Alih-Pemerintah-Pusat->)01/04/201812:26.