JIAP FIA UB

JIAP Vol. 3, No. 1, pp 10-21, 2017
© 2017 FIA UB. All right reserved
ISSN 2302-2698
e-ISSN 2503-2887

Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)
URL: http://ejournalfia.ub.ac.id/index.php/jiap

Faktor-Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi E-Monev (Studi di KPU Kabupaten Jember)

Toidin, Sasongko, Sutomo [a] *

[a] *Universitas Jember, Jember, Jawa Timur, Indonesia*

INFORMASI ARTIKEL

Article history:
Dikirim tanggal: 07 Februari 2017
Revisi pertama tanggal: 07 Juni 2017
Diterima tanggal: 14 Juni 2017
Tersedia *online* tanggal: 06 Juli 2017

Keywords: implementasi kebijakan, e-Monev, delivery system, Komisi Pemilihan Umum

ABSTRACT

The General Election Commission (KPU) is restricted by very strict and detail rules. KPU utilizes e-Monev based on Government Regulation no. 39 in 2006 on Procedures of the Control and Evaluation to monitor the implementation of the duties and financial performance to be effective and accountable since 2014. It needs to be assessed how its implementation; whether successful or failed, and to know what supporting and obstructing factors of its implementation. The implementation results showed that the implementation performance has not been suitable with its design. The political performance demonstrated the success by successfully organizing local election in 2015 which was suitable with its stages without violence. Implementation of e-Monev was supported by factors of standards and objectives and the characteristics of the agencies, while the obstructing factors were policy resources, communication between the implementing agencies; dispositions; economic, social and politic conditions.

INTISARI

Komisi Pemilihan Umum (KPU) dibatasi oleh aturan yang sangat ketat dan rinci. KPU memanfaatkan e-Monev berdasarkan PP 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi untuk memonitoring pelaksanaan tugas dan kinerja keuangan agar efektif dan akuntabel sejak 2014, sehingga. Perlu dinilai bagaimana implementasinya; apakah berhasil atau gagal, serta mengetahui faktor-faktor apa yang menjadi pendorong dan penghambat implementasinya. Hasil implementasi menunjukkan bahwa kinerja implementasi belum sesuai desainnya. Kinerja politik menunjukkan kesuksesan yakni berhasil menyelenggarakan Pilkada tahun 2015 sesuai dengan tahapannya tanpa kekerasan. Implementasi e-Monev didorong oleh faktor standar dan tujuan dan karakteristik badan pelaksana, sedangkan faktor yang menghambat adalah sumberdaya kebijakan, komunikasi antar agen pelaksana; disposisi, serta kondisi ekonomi, sosial dan politik.

2017 FIA UB. All rights reserved.

1. Pendahuluan

E-government dengan sistem *online* terus berkembang dibanyak negara sebagai sarana untuk mengefisienkan sektor publik dan memperingkas sistem pemerintahan guna mendukung pembangunan yang berkelanjutan (PBB, 2012). Menurut Young-Jin & Seang-Tae (2008); *E-Government* menjadi sarana untuk meningkatkan kualitas pemerintah dengan memangkas jalur birokrasi *(eliminating layers),* mempermudah

* Corresponding author. Tel.: +62-852-3621-9988; e-mail: toidin_03@yahoo.com

mendapatkan informasi, menyederhanakan dan mengurangi prosedur, mempersingkat cara kerja serta meningkatkan respons pemerintah (Anttiroiko [ed], 2008). *E-government* merupakan instrumen untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan yang baik *(good governance)* terutama nilai akuntabilitas dan transparansinya. *E-government* merupakan tuntutan kebutuhan bagi organisasi publik serta sebagai bentuk modernisasi organisasi dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi/ TIK *(information communication technology/ ICT)*. Penggunaan TIK dalam praktik implementasi kebijakan merupakan cara untuk mengoptimalisasi implementasi kebijakan agar dapat bergerak lebih cepat, aktivitas dalam jumlah banyak dapat dilakukan secara simultan, serta monitoring dapat dilakukan tanpa kehadiran fisik pegawai secara langsung (Abidin, 2012), sehingga prosedurnya dapat lebih sederhana dan efisien.

Indonesia berusaha meningkatkan efektifitas, efisiensi, akuntabibilitas dan transparansi program pembangunan dengan memanfaatkan TIK salah satunya dengan menggunakan perangkat *(tool)* e-Monev. E-Monev yang dikembangkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) berfungsi sebagai perangkat monitoring penyerapan anggaran dan kinerja masing-masing instansi pemerintah di seluruh Indonesia. Dengan perangkat tersebut, pemerintah menargetkan untuk mendapatkan informasi kinerja anggaran dan program instansi pemerintah secara cepat, tepat, dan akurat sebagai bahan pengambilan keputusan sesuai dengan kondisi yang ada serta sebagai *input* penetapan kebijakan yang relevan (penjelasan PP 39 Tahun 2006 poin 4). Karena fungsinya yang strategis tersebut, data yang ada dalam e-Monev haruslah data yang berkualitas, yaitu data yang disajikan memenuhi dengan standar yang ditetapkan, sehingga dapat dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan. Dalam sistem *e-government*, data merupakan hal yang fundamental untuk berfungsinya sektor publik. Masalahnya, sebagian besar implementasi *e-government* memiliki persoalan dalam kualitas data (Heeks, 2006:71). Dengan menggunakan prinsip *garbage in garbage out*/GIGO (Heeks, 2006), dampak yang terjadi apabila data yang dimasukkan dalam dalam sistem tidak akurat adalah pengambilan keputusannya salah dan tindakan yang diambil tidak sesuai persoalan *(inapropriate action)*.

Organisasi publik yang memanfaatkan e-Monev adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU), sebagai organisasi pemerintah dengan tugas yang bersinggungan langsung dengan politik praktis, yaitu merekrut pejabat publik di tingkat nasional maupun lokal melalui Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang terdiri dari Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu anggota DPR/ DPD/ DPRD, Pemilihan Bupati/ Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota dibatasi dengan aturan yang sangat ketat dan rinci dalam bentuk undang-undang dan peraturan operasional lainnya. Beberapa peraturan yang mengatur tugas KPU tersebut di antaranya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, serta peraturan operasional dalam peraturan KPU dan peraturan Menteri Dalam Negeri. Prinsip-prinsip dalam pelaksanaan tugas tersebut di antaranya adalah efektivitas, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas. Prinsip-prinsip pelaksanaan tugas utama KPU tersebut sejalan dengan prinsip-prinsip dalam *e-monev*.

Berdasarkan tugas yang ketat dan rinci tersebut, KPU kabupaten/ kota melakukan monitoring agar pelaksanaan tugasnya berjalan dengan efektif, sesuai waktu yang ditentukan, serta sejalan dengan prinsip-prinsip yang dianut oleh KPU menggunakan perangkat monitoring *online* yang disebut e-Monev. Perangkat ini memiliki kelebihan, yaitu monitoring dapat dilakukan secara *top-down* maupun *bottom-up* sekaligus. Monitoring secara *top-down* dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan, KPU RI maupun KPU Provinsi dengan memantau penyerapan anggaran dan pencapaian kinerja organisasi pemerintah. Sedangkan pemantauan secara *bottom-up* dilakukan oleh organisasi pemerintah dengan melibatkan seluruh bagian untuk melaporkan penyerapan anggaran dan penyelesaian kegiatan masing-masing menggunakan perangkat tersebut, sehingga pencapaiannya terpantau oleh bagian yang lain serta instansi vertikal diatasnya, yaitu KPU Provinsi dan KPU RI. Dengan demikian, pelaksanaan tugas-tugas satker KPU dapat dipantau dari sisi ketepatan waktunya, ketepatan penyerapan anggaran, serta pencapaian kinerja tiap program sesesuai dengan perencanaan dan aturan yang telah ditetapkan.

Salah satu unit organisasi di KPU yang mengimplementasikan e-Monev adalah KPU Kabupaten Jember yang mulai mengimplementasikan e-Monev sejak 2014. Pada Tahun 2015, KPU Kabupaten Jember sebagai KPU yang memiliki jumlah pemilih terbesar kedua se-Jawa Timur, menyelenggarakan Pemilihan Bupati/ Wakil Bupati sekaligus berkewajiban mengimplementasikan e-Monev sesuai instruksi KPU RI dan KPU Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan hal tersebut, perlu penelitian untuk mengetahui apa yang terjadi dalam implementasinya, bagaimana terjadinya dan mengapa *(what happened, how and why)* (William Dunn dalam Abidin, 2012; Nugroho, 2012) serta mengetahui faktor-faktor yang

mendorong maupun menghambat implementasi e-Monev tersebut.

2. Teori

2.1 Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan didefinisikan sebagai suatu tindakan untuk mencapai tujuan tertentu (H Hugh Heglo dalam Abidin, 2012). Kebijakan tersebut terdiri lima tahapan, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan William Dunn (dalam Winarno, 2014). Salah satu tahapan yang sangat penting adalah tahap implementasi karena kebijakan tidak dapat berjalan dengan sendirinya *(self executing),* tetapi memerlukan adanya mekanisme yang mendorong hal tersebut (Van Meter dan Van Horn, 1975). Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kebijakan itu, William Dunn (dalam Abidin, 2012) berpendapat perlu melakuan evaluasi dalam proses implementasinya atau juga disebut dengan monitoring. Evaluasi dalam bentuk ini berusaha menjawab pertanyaan tentang apa yang terjadi dalam proses implementasi, bagaimana terjadinya dan mengapa *(what happened, how and why).* Nugroho (2012) menyamakan istilah monitoring tersebut dengan *ongoing evaluation* atau *formative evaluation,* yaitu pemantauan dengan penilaian untuk tujuan pengendalian pelaksanaan agar implementasinya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan perlu dinilai untuk dapat mengetahui apakah suatu implementasi berhasil atau gagal berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan (Pressman dan Wildavsky dalam Van Meter dan Van Horn, 1975).

Salah satu pendekatan dalam analisis implementasi kebijakan adalah model *top down,* yaitu pendekatan yang bersifat sentralistis, dari atas ke bawah, apa yang diimplementasikan adalah apa yang telah diputuskan, serta melihat implementasi sebagai langkah-langkah yang ditempuh dalam pelaksanaan kebijakan yang bersifat teknis dengan memperhatikan prioritas dan tata urutan baik dalam pengertian prioritas dalam signifikansi maupun waktu, serta merupakan pelaksanaan kegiatan sehari-hari dalam operasional pemerintahan (Nugroho, 2012). Pendekatan *top down* di antaranya dalam Model Van Meter dan Van Horn (1975) terdiri dari enam faktor yang berkontribusi terhadap kinerja *(performance)* implementasi kebijakan, yaitu faktor dasar dan tujuan *(standards and objectives);* faktor sumberdaya *(resources);* faktor komunikasi interorganisasi dan penegakan pelaksanaan kebijakan *(interorganizational communication and enforcement activities)*; karakteristik badan pelaksana *(characteristics of the agencies)*; kondisi ekonomi, sosial dan politik *(economic, social and politics condition)*; serta kecenderungan pelaksana *(disposition)*. Model lain adalah Model Edwards III yang berpendapat bahwa harus terdapat prakondisi tertentu agar implementasi berhasil. Prakondisi tersebut terdiri dari faktor-faktor yang saling berkontribusi dalam implementasi kebijakan yang terdiri dari komunikasi *(communication),* sumberdaya *(resources),* disposisi *(disposition),* dan struktur birokrasi *(bureaucratic structure).* Perbedaan pendapat tentang faktor-faktor yang berkontribusi dalam implementasi tersebut tidak saling menggugurkan, justru saling melengkapi. Pada sisi lain, perbedaan pendekatan dan model dari para ahli dapat diambil manfaatnya untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik (Winarno, 2014).

Untuk menilai keberhasilan atau kegagalan implementasi, cara yang dapat dipakai adalah membandingkan kesesuaian dengan desain program/ *conformity of the program to its design* (Rossi *et al,* 1979; 2004) dan diperkaya dengan ukuran CARTA (Heeks, 2004) serta akuntabilitas (Schedler, 1999).

CARTA merupakan konsep untuk mengukur keberhasilan implementasi *e-government* yang dikembangkan oleh Heeks (2004), yang terdiri dari unsur *completenes* (kelengkapan), yaitu semua data tersaji dalam sistem *e-government*; *accuracy* (keakuratan), yaitu derajat kesalahan/ ketidaksalahan data dalam keseluruhan data; *relevance* (relevansi), yaitu data mampu melengkapi pengambilan keputusan dan tindakan pengguna; *timeless* (tepat waktu), yaitu data tersaji dalam waktu yang ditentukan; dan *appropriateness of presentation* (layak saji), yaitu data dapat diakses dan dimengerti oleh pengguna.

Dengan menggunakan kriteria tersebut, penilaian dilakukan dengan menganalisis kesesuaian desain dengan implementasinya, yakni melihat bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan *(delivery system).* Rossi *et al* (dalam Mutrofin, 2001) mendefinisikan *delivery system* sebagai tatanan keorganisasian, termasuk staf, prosedur dan kegiatan, rencana fisik, dan bahan yang dibutuhkan untuk menyediakan atau menyelenggarakan program *(organizational arrangements including staff, procedures and activities, physical plants, and material needed to provide program services).* Ukuran yang dipakai adalah *spesification of services,* yaitu ketepatan waktu, kesesuaian dengan prosedur, penyelesaian laporan, aksesibilitas, keterlibatan pimpinan dan staf secara proporsional. Sedangkan akuntabilitas diukur dengan *answerability*, yaitu pelaksana harus tahu apa yang dilakukan dan menggunakan data yang valid untuk di-*input* dalam aplikasi e-Monev.

2.2 Model Implementasi Kebijakan Publik

Konsep *e-government* dapat dimaknai sebagai penggunaan perangkat teknologi informasi dan komunikasi/ TIK (*Information and Communication Technology*/ ICT) oleh pemerintah untuk meningkatkan kinerjanya (World Bank, 2016; Heeks [2006], Furuholt

dan Wahid [2008], Kumar dan Best [2006], Ziemba et al [2013], OECD [2003]). Penekanan masing-masing definisi terletak pada media/ sarana, kelompok sasaran dan tujuan yang dituju. Agar *e-government* berhasil maka diperlukan *e-leadership*, yaitu kepemimpinan transformasional yang berorientasi pada TIK (Anwaruddin, dalam Singh et al, 2013) serta SDM yang kompeten (Sunindyo et al, dalam Linawati et al [eds], 2014).

Ziemba, Papaj, dan Zelazny (2013) mengkategorikan bentuk *e-government* sebagai berikut:

a) *E-administration: e-government* untuk perbaikan dalam hal proses dalam pemerintah dengan TIK dan proses manajemen pemerintahan;
b) *E-services: e-government* untuk layanan kepada pemangku kepentingan, yaitu warga negara, bisnis dan pihak lain;
c) *E-democracy: e-government* untuk peningkatan demokrasi, transparansi dan demokrasi serta partisipasi warga negara; dan
d) *E-governance: e-government* untuk pengembangan kerjasama, jaringan, dan kemitraan antar unit pemerintah, warga negara dan bisnis.

Mengacu pada pendapat Islam dan Ehsan (Halpin et al [eds], 2013), bentuk TIK yang dipakai oleh pemerintah dapat dilihat dari empat dimensi yaitu *Intra-Government*, G2G *(Government-to-Government)*, G2C *(Government-to-Citizens)*, dan G2B *(Government-to-Business)* dengan penjelasan sebagai berikut:

a) *Intra-Government:* bertujuan untuk menjadikan ICT sebagai pengungkit untuk mengurangi biaya dan meningkatkan kualitas administrasi dan manajemen dalam satu organisasi;
b) *G2G (Government-to-Government):* Merupakan usaha antar organisasi pemerintah untuk meningkatkan komunikasi dan efektivitas layanan antar organisasi pemerintah maupun antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam pelaksanaan tugas administrasi sehari-hari;
c) *G2C (Government-to-Citizens):* Fokus dalam pengembangan pusat layanan dan informasi yang *user-friendly* dan *one-stop centers* dengan akses yang mudah dan kualitas yang tinggi. Dimensi G2C juga membutuhkan hubungan antar pemangku kepentingan; dan
d) *G2B (Government-to-Business):* Bertujuan untuk memfasilitasi dan memperkuat kapabiltas transaksi bisnsi antara pemerintah dengan sektor swasta dengan meningkatkan komunikasi dan konektivitas antara dua pihak. Dimensi ini juga membutuhkan hubungan antar pemangku kepentingan.

Berdasarkan pendapat tersebut, implementasi e-Monev dapat dimasukkan dalam dimensi G2G, yaitu usaha antar organisasi pemerintah untuk meningkatkan komunikasi dan efektivitas layanan antar organisasi pemerintah dalam pelaksanaan tugas administrasi sehari-hari.

Peran TIK penting untuk memperkuat organisasi birokrasi serta menjadi jalan pengembangan birokrasi dengan cara modernisasi dan rasionalisasi (Margetts, 2003:4, dalam Peters dan Pierre [eds]). Dengan perkembangan TIK, proses modernisasi birokrasi dapat berjalan dengan lebih baik karena mendukung usaha formalisasi aturan dan prosedur, serta mendukung rasionalitas dalam pengambilan keputusan. Pola ini sejalan dengan pemikiran Weber tentang modernisasi birokrasi.

2.3 E-Monev

E-Monev merupakan perangkat berbasis *website* yang dikembangkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sebagai sarana bagi instansi pemerintah untuk mengirimkan laporan capaian anggaran dan kinerja program serta mengukur capaian anggaran dan kinerjanya. E-monev dengan alamat laman di http://e-monev.bappenas.go.id/ merupakan operasionalisasi dari Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan serta pasal 30 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan merupakan pengembangan dari sistem pelaporan yang digunakan sebelumnya berupa aplikasi *offline.* Secara efektif, e-Monev *online* dimulai sejak tahun 2014.

Berdasarkan PP Nomor 39 Tahun 2006 pimpinan kementerian/ lembaga diharuskan melakukan pemantauan perkembangan realisasi penyerapan dana, realisasi pencapaian target kegiatan, dan kendala yang dihadapi dalam melaksanakan Rencana Kerja Kementerian/ Lembaga sesuai dengan tugas dan kewenangannya paling lambat 5-10 hari setelah periode triwulan berakhir. Periode laporan triwulanan tersebut adalah Triwulan I pada 31 Maret, Triwulan II pada 30 Juni, Triwulan III pada 30 September dan Triwulan IV pada 31 Desember.

Secara nasional, tujuan penerapan e-Monev terdiri dari tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Menurut Bappenas (2012), tujuan jangka pendek implementasi e-Monev adalah memantau pelaksanaan rencana pembangunan secara triwulanan, mengukur pencapaian kinerja program/ kegiatan secara tahunan, memantau pecapaian target prioritas nasional, menfasilitasi kementerian/lembaga untuk dapat saling berinteraksi dalam menyampaikan permasalahan pelaksanaan program/ kegiatan, serta mendukung pelaksanaan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan nasional. Sedangkan jangka panjangnya adalah memberikan masukan bagi pengambilan keputusan perencanaan dan anggaran berbasis kinerja, memberikan masukan bagi

tindak lanjut penyelesaian masalah yang dihadapi kementerian/ lembaga dalam pencapaian kinerja yang telah ditetapkan, memberikan masukan bagi pedoman penyusunan program/ kegiatan dan indikator yang baik, memberikan masukan bagi perbaikan penyusunan dokumen perencanaan tahunan dan menengah, serta sebagai bagian dari kerangka monev nasional terpadu yang akan diintegrasikan dengan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN).

Bagi KPU Kabupaten Jember, e-Monev dapat menjadi instrumen untuk mengetahui persoalan pelaksanaan kegiatan, memantau perkembangan penyerapan anggaran dan penyelesaian kegiatan, serta menjadi masukan dalam pengambilan keputusan.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi kasus, yaitu penilitian yang berusaha memusatkan diri pada suatu unit tertentu dari suatu fenomena, sehingga memperoleh data yang dalam (Bungin, 2014:68-69). Unit analisis dalam penelitian ini adalah organisasi KPU Kabupaten Jember dengan fokus implementasi e-Monev pada Tahun 2015. Penelitian dilakukan di KPU Kabupaten Jember dalam rentang waktu April-September 2016. Informan diperoleh dengan prosedur *snowball* yang terdiri dari pimpinan dan staf KPU Kabupaten Jember yang relevan dengan penelitian ini yaitu Ketua KPU, Divisi Perencanaan dan Data, Sekretaris KPU, Kepala Sub Bagian Program dan Data, serta operator e-Monev.

Untuk meningkatkan keterpercayaan data, penelitian menggunakan teknik pemeriksaan yang dikembangkan oleh Bungin (2014) dengan cara: 1) Menemukan siklus kesamaan data. Peneliti melakukan wawancara berulang kepada informan, menyusun informasi yang diperoleh kemudian membandingkan informasi dari informan satu dengan informan lainya serta serta membandingkan dengan dokumen terkait sampai peneliti mendapatkan informasi yang relatif sama; 2) Pengecekan melalui diskusi, yaitu peneliti mengekspos hasil sementara penelitian kepada beberapa operator e-Monev di KPU kabupaten lain untuk mendapatkan pemaknaan yang lebih dalam terhadap informasi yang sudah diterima dari informan sebelumnya; 3) Triangulasi metode, yaitu peneliti memberikan pertanyaan yang sama kepada informan pada waktu yang berbeda serta memberikan pertanyaan pendalaman bila informasi yang disampaikan berbeda dengan sebelumnya; 4) Triangulasi sumber data, yaitu peneliti membandingkan apa yang dikatakan informan ketika sedang bersama dengan orang lain dengan yang dikatakan ketika sedang wawancara secara pribadi; 5) Triangulasi teori, yaitu peneliti menguraikan pola pelaksanaan e-Monev dan membandingkannya dengan penelitian-penelitian implementasi kebijakan publik serta teori yang relevan; dan 6) Uraian rinci, yaitu peneliti menguraikan secara detail proses implementasi e-Monev dimulai data e-Monev dikumpulkan, di-input dalam sistem sampai dengan proses pelaporan e-Monev. Data yang diperoleh dikoding menjadi kategori-kategori serta tema-tema tertentu. Alur abstaksi data menggunakan pendekatan interaktif seperti dikemukakan oleh Yin (2011), yaitu penggabungan/ kompilasi data *(compiling)* dengan cara mengumpulkan catatan-catatan lapangan data hasil wawancara, serta data dokumen. Data yang terkumpul diedit dan digunakan sebagai basis data penelitian. Selanjutnya, basis data diberi kode *(coding)* dengan cara memberi kategori-kategori tertentu dengan menggunakan konsep-konsep implementasi kebijakan publik. Berdasarkan kategori-kategori yang muncul, data kemudian dikelompokkan sampai membentuk pola implementasi e-Monev. Data selanjutnya diinterpretasikan *(interpreting)* apakah termasuk faktor yang mendukung atau faktor yang menghambat kemudian disimpulkan *(concluding).*

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

4.1 Hasil Penelitian

Dengan menggunakan penilaian kinerja implementasi berupa kesesuaian dengan desain program/ *conformity of the program to its design* (Rossi *et al,* 1979; 2004) dan dilengkapi dengan ukuran CARTA (Heeks, 2006) yaitu *completenes* (kelengkapan), *accuracy* (keakuratan), *relevance* (relevansi), *timeless* (tepat waktu), dan *appropriateness of presentation* (layak saji), yaitu data dapat diakses dan dimengerti oleh pengguna.serta akuntabilitas (Schedler, 1999), kinerja implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember Tahun 2015 belum sesuai dengan desain implementasi e-Monev berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, serta panduan implementasi e-Monev. Kinerja implementasi e-Monev KPU Kabupaten Jember Tahun 2015 dapat dijelaskan sebagai berikut :

a) Ketepatan Waktu

Dengan penerapan sistem e-Monev, KPU Kabupaten Jember berkewajiban melaporkan penyerapan anggaran dan penyelesaian kegiatan tiap triwulan yang dimulai pada 1 April dan paling lambat tanggal 20 April untuk triwulan I, mulai 1 Juli dan paling lambat 20 Juli untuk triwulan II, mulai 1 Oktober dan paling lambat 20 Oktober untuk triwulan III, serta mulai 1 Januari dan paling lambat 20 Januari tahun berikutnya untuk triwulan IV. Sistem e-Monev secara otomatis akan mencatat kapan laporan tersebut diinput. Berdasarkan data e-Monev Tahun 2015, KPU Jember tercatat melaporkan kinerjanya pada 12 April 2015 untuk triwulan I dan 13 Juli 2015 atau tepat waktu

sesuai dengan ketentuan. Namun pada triwulan III (Juli-Agustus) dan triwulan IV (September-Desember), KPU Kabupaten Jember sama sekali tidak memberikan laporan kinerja sampai dengan 20 Januari 2016 sebagai batas akhir pelaporan. Pencapaian kinerja e-Monev pada Tahun 2015 tersebut lebih rendah dibandingkan pencapaian pada Tahun 2014. Jumlah anggaran 2015 yang tidak di-*input* sebesar Rp 686.977.575,- atau 53% dari total anggaran. Dengan tidak adanya laporan pada triwulan III dan triwulan IV menyebabkan data yang disajikan dalam e-Monev KPU Jember menjadi tidak lengkap, sehingga tidak memenuhi aspek kelengkapan (*completeness).*

b) Penyelesaian Laporan

Pada tahun anggaran 2015, KPU Kabupaten Jember mencatatkan dua kali status kinerja baik (●) pada triwulan I dan triwulan II serta status kinerja "tidak melaporkan" (⚠) pada triwulan III dan triwulan IV. Pencapaian kinerja tersebut lebih buruk dibandingkan dengan 2014 dimana KPU Kabupaten Jember tercatat mendapatkan status kinerja "baik" (●) selama empat triwulan. Dengan demikian, KPU Kabupaten Jember tidak dapat memenuhi aspek bentuk akhir (produk) laporan e-Monev dimana seharusnya KPU Kabupaten Jember melaporkan kinerjanya secara periodik tiap triwulan.

Tabel 1 Laporan kinerja KPU Kabupaten Jember melalui e-Monev Tahun 2015

Tri-wulan	Tanggal Lapor	Keuangan			Fisik		
		Target	Realisasi	Status	Target	Realisasi	Status
I	12 April 2015	319.324.500 25,00%	360.105.054 28.19 %	●	25,00 %	28,20%	●
II	13 Juli 2015	319.324.500 25,00%	686.977.575 53.78 %	●	25,0%	55,38%	●
III	-	319.324.500 25,00%	0 0%	⚠	25,0%	0,00%	⚠
IV	-	319.324.500 25,00%	0 0%	⚠	25,0%	0,00%	⚠

Keterangan : ● = Baik ● = Hati-Hati ● = Buruk ⚠ = Belum Melapor
Sumber : Pemantauan Satuan Kerja Lainnya, Bappenas, 2016

c) Kesesuaian Dengan Prosedur

Berdasarkan buku panduan e-Monev yang diterbitkan oleh Subag Program Data KPU Provinsi Jawa Timur dan direview oleh KPU RI, data-data yang dilaporkan melalui aplikasi e-Monev adalah data resmi dari masing-masing KPU kabupaten/kota yang berasal dari dokumen Rencana Kerja Anggaran Kementerian/ Lembaga (RKAK/L) Tahun Anggara 2015 Revisi terakhir, laporan Realisasi Anggaran Belanja Satuan Kerja, formulir Penetapan Kinerja (Tapkin) dan jadwal Rencana Kegiatan TA 2015, mencetak laporan, mengarsip dan mengirim laporannya. Namun dalam pelaksanaannya, KPU Jember tidak menerapkan panduan tersebut secara keseluruhan. KPU Kabupaten Jember menggunakan dokumen RKA-KL, namun tidak menggunakan formulir Tapkin dan Jadwal Rencana Kegiatan Tahun Anggaran 2015, tetapi menggantinya dengan data hasil penuturan tidak resmi. Begitu juga dengan data realisasi, realisasi keuangan menggunakan data formal berupa dokumen realisasi anggaran, tetapi realisasi fisik (penyelesaian kegiatan) berdasarkan penuturan saja, bukan berasal dari dokumen formal. Dengan demikian, sebagian prosedur implementasi e-Monev tidak tepat karena tidak sesuai dengan panduannya.

d) Aksesibilitas

Aksesibilitas dapat dimaknai sebagai banyaknya struktur dan susunan organisasi untuk memfasilitasi partisipasi program *(accessibility is the extent to which structural and organizational arrangements facilitate participation in the program)* (Rossi *et al*, 2004). Implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember menunjukkan bahwa struktur dan susunan organisasi tidak sepenuhnya mendukung implementasi e-Monev. Struktur organisasi yang terfragmentasi antara komisioner dan sekretariat menyebabkan implementasi harus mengetahui perannya secara pasti dan mengkomunikasikan secara intensif. Sementara itu, kurangnya sosialisasi tentang e-Monev menyebabkan komisioner beranggapan bahwa tugas implementasi e-Monev sepenuhnya merupakan tanggungjawab kesekretariatan karena sifatnya yang rutin dan teknis. Selain itu, tidak ada fasillitasi untuk mendorong kesuksesan implementasi yang diindikasikan tidak adanya anggaran yang diperuntukkan khusus untuk program e-Monev, peralatan, maupun sub bagian organisasi yang bertanggungjawab untuk menyelesaikannya. Dampaknya adalah implementasi e-Monev tidak tuntas. Hal ini terlihat dalam laporan e-Monev yang hanya selesai pada triwulan I dan triwulan II, sedangkan triwulan III dan triwulan IV tidak selesai dikerjakan. Penyebabnya adalah karena staf operator yang merupakan staf di sub bagian keuangan, umum dan logistik menganggap tugasnya sudah selesai berbarengan dengan selesainya tugas pemutakhiran daftar pemilih Pilbup Jember Tahun 2015. Dalam pandangan operator e-Monev, tugas kemudian menjadi tanggungjawab Subag Program dan Data. Namun Kepala Subag Program dan Data menganggap bahwa tugas tersebut masih menjadi tugas operator e-Monev. Sementara itu, Sekretaris KPU tidak melakukan supervisi terkait penyelesaian tugas tersebut dan memaklumi tidak selesainya input data e-Monev karena operator disibukkan dengan tugas utamanya sebagai bendahara. Pada sisi yang lain, komisioner hanya bersikap pasif dengan hanya menerima laporan tanpa membahas lebih lanjut progres implementasi e-Monev karena fokus komisioner adalah menyukseskan penyelenggaran Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2015.

e) Keterlibatan Pimpinan dan Staf Secara Proporsional

Implementasi e-Monev membutuhkan keterlibatan pimpinan organisasi yang terdiri dari anggota KPU Jember serta jajaran pimpinan di kesekretariatan. Ketua KPU berfungsi mengarahkan seluruh kegiatan KPU Jember, sedangkan jajaran sekretariat mengeksekusi implementasinya. Implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember pada tahun anggaran 2015 menunjukkan adanya bias partisipasi, yaitu satu pihak sangat terlibat dalam pelaksanaan sementara yang lain minim keterlibatannya. Dalam hal ini, komisioner tidak memberikan arahan mengenai implementasi e-Monev yang dilihat dari tidak adanya pembahasan mengenai pelaksanaan e-Monev dalam rapat-rapat pleno pada Tahun 2015. Di KPU, rapat pleno merupakan forum tertinggi untuk membuat kebijakan bagaimana kegiatan akan dilaksanakan. Karena tidak ada kebijakan dari komisioner tersebut, kesekretariatan kemudian menunjuk staf bendahara yang merupakan staf sub bagian umum sebagai operator e-Monev dengan pertimbangan lebih efektif karena sebagian besar data yang perlu diinput dalam aplikasi e-Monev sudah ada di bendahara. Idealnya, operator e-Monev adalah staf sub bagian program dan data. Sebagai operator e-Monev, bendahara bertugas mengumpulkan data, mengolah data, serta menginputnya ke dalam aplikasi e-Monev, mencetak, meminta tanda tangan kepada sekretaris KPU, mengarsip, kemudian mengirimkan dokumen hasil cetakan tersebut kepada komisioner dan KPU Provinsi Jawa Timur. Subag Program dan Data sebagai sub unit dalam organisasi KPU Kabupaten Jember yang secara organisasi menjadi koordinator pelaksanaannya justru tidak terlibat sama sekali karena sedang disibukkan dengan pemutakhiran daftar pemilih dalam perhelatan Pilbup 2015.

f) Akuntabilitas

Akuntabilitas dapat dimaknai sebagai kemampuan untuk menjamin bahwa petugas pemerintah mampu menjawab apa sudah dilakukan maupun yang akan dilakukan serta menjelaskan alasan serta dasarnya (Schedler, 1999:14). Dalam hal ini, akuntabilitas dilihat bagaimana pimpinan dan staf melaksanakan pelaporan e-Monev sesuai dengan panduan yang ditetapkan oleh Bappenas dan KPU Provinsi Jawa Timur. Prinsip akuntabilitas tidak sepenuhnya terpenuhi dalam implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember yang ditandai dengan penggunaan data-data tidak resmi untuk dilaporkan melalui aplikasi e-Monev. Akibat dari penggunaan data yang tidak formal tersebut, sebagian data yang diinput ke dalam aplikasi e-Monev tidak dapat dijamin kesahihannya.

4.2 Pembahasan

Implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember pada tahun anggaran 2015 terdiri dari berbagai faktor yang menjadi pendorong dan penghambat. Faktor-faktor pendorong dalam implementasi tersebut adalah sebagai berikut:

a) Faktor Pendorong

1. Standar dan Tujuan

Faktor standar dan tujuan menjadi faktor mendorong implementasi e-Monev. Secara umum, Bappenas sudah memberikan standar kapan laporan e-Monev harus diinput dalam aplikasi serta tujuan yang diharapkan tercapai dengan e-Monev. Berdasarkan PP 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan; Bappenas memberikan standar bahwa satuan kerja harus melaporkan paling lambat 20 hari setelah periode triwulanan berakhir, yaitu pada 20 April, 20 Juli, 20 Oktober dan 20 Januari tahun berikutnya. Secara teknis, KPU Provinsi juga telah memberikan panduan bagaiman menggunakan aplikasi e-Monev serta data-data yang perlu dipersiapkan serta dilaporkan. Namun, standar dan tujuan yang telah ditentukan tidak terpenuhi seluruhnya yang diindikasikan dengan laporan e-Monev hanya dilaporkan sesuai dengan standar waktu pelaporan hanya pada triwulan I dan triwulan II, sedangkan triwulan III dan triwulan IV sama sekali tidak melaporkan. Tidak terpenuhinya standar dan tujuan ini terkait dengan faktor lain seperti disposisi implementor yang menganggap hal tersebut sebagai tugas tambahan. Standar dan tujuan tersebut juga tidak terpenuhi karena aspek pemahaman dalam level organisasi yang tidak komprehensif tidak adanya pelatihan dan sosialisasi yang memadai dari KPU Provinsi Jawa Timur kepada KPU Kabupaten Jember.

2. Karakteristik Badan Pelaksana

Karakteristik badan pelaksana dimaknai sebagai ciri struktur formal organisasi dan atribut yang melekat pada orang-orangnya (Van Meter dan Van Horn, 1975). Berdasarkan pengertian tersebut, karakteristik badan pelaksana dapat dilihat dari bagaimana ketuntasan pembagian wewenang di KPU Kabupaten Jember dalam implementasi e-Monev. Tugas anggota KPU yang berdasarkan undang-undang lebih condong dalam tugas yang bersinggungan dengan politik membuat anggota KPU perlu dibantu oleh pegawai kesekretariatan untuk memperlancar tugas-tugasnya terutama untuk menyelesaikan tugas-tugas yang bersifat teknis. Posisi sekretariat dalam organisasi KPU adalah sebagai organisasi pendukung, sehingga dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan yang diambil oleh anggota KPU. Salah satu tugas kesekretariatan adalah membantu penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU Kabupaten serta memberikan dukungan teknis administratif. Sekretariat KPU Kabupaten Jember yang merupakan bagian dari hierarkhi Sekretariat KPU Provinsi Jawa Timur membuat apapun tugas dari KPU Provinsi Jawa Timur

akan dilaksanakan, termasuk dalam implementasi e-Monev. Namun, keputusan akhir mengenai data yang akan dilaporkan tetap tergantung dengan keputusan Ketua KPU Kabupaten Jember.

Hal lain yang menjadi pendorong implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember adalah adanya hubungan formal dan informal antara staf operator e-Monev dengan pimpinan di KPU Kabupaten Jember. Hubungan formal misalnya, jajaran komisioner membuka ruang dialog dengan mengadakan rapat koordinasi dengan melibatkan seluruh komisioner dan staf kesekretariatan agar pimpinan mendapatkan informasi tentang persoalan maupun masukan yang ada. Operator juga mengembangkan komunikasi informal dengan berusaha mendapatkan informasi melalui bincang-bincang santai. Selain itu, operator memiliki akses khusus ke ruangan Sekretaris KPU yang memungkinkannya mendapatkan informasi tentang pelaksanaan kegiatan di KPU Kabupaten Jember. Setelah seluruh data e-Monev dicetak, operator juga menyerahkan laporan tersebut kepada komisioner sebagai bentuk laporan. Hubungan formal dan informal tersebut memperlancar proses pengumpulan data dalam implementasi e-Monev. Dengan mengacu pada pendapat Ansell dan Gash (2007), hubungan secara informal tersebut disebut sebagai *face-to-face dialogue* yang bermanfaat untuk menghilangkan hambatan komunikasi, membangun kepercayaan, saling memahami dan membangun komitmen dalam proses.

b) Faktor Penghambat

1. Sumberdaya Kebijakan

Dalam implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember, dari dua anggaran besar di KPU Kabupaten Jember, yaitu anggaran rutin yang bersumber dari RKA-KL/ DIPA Tahun Anggaran 2015 sebesar Rp 1.426.970.000,-. serta anggaran Pilbup Tahun 2015 sebesar Rp. 71.659.020.000; tidak ada anggaran yang secara khusus untuk mendanai kegiatan e-Monev. Kondisi ini berbeda dengan anggaran dari RKA-KL/ DIPA Tahun 2012 dan 2013 yang mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 2.004.000,- dan Rp. 5.830.000,-. Tidak ada alokasi anggaran khusus untuk implementasi e-Monev tersebut karena aturan keuangan pemerintah yang terdapat dalam peraturan Menteri Keuangan Nomor 53/PMK.02/2014 mengharuskan agar tim pelaksana kegiatan yang telah terbentuk selama 3 (tiga) tahun berturut-turutagar dievaluasi terhadap urgensi dan efektifitas keberadaan tim untuk dipertimbangkan menjadi tugas dan fungsi suatu unit organisasi.Selain itu, tidak ada pula insentif yang diberikan kepada petugas yang terlibat dalam kegiatan tersebut. Pimpinan organisasi juga berpendapat hal tersebut merupakan bagian dari tugas pegawai KPU.

Dalam hal sumberdaya manusia, hal yang menjadi penghambat adalah tidak adanya sosialisasi e-Monev bagi pimpinan dan pelatihan implementasi bagi staf pelaksana yang membidangi. Akibatnya, tidak ada arahan dari pimpinan KPU Kabupaten Jember bagaimana mengimplementasi e-Monev serta input data ke dalam aplikasi e-Monev yang seharusnya menjadi tanggungjawab sub bagian program dan data dilimpahkan kepada sub bagian umum. Kepala Sub Bagian Umum kemudian menunjuk staf bendahara sebagai operator e-Monev. Alasannya adalah staf bendahara sudah memahami aplikasi e-Monev karena pada tahun sebelumnya juga ditugasi sebagai operator e-Monev, sehingga bisa memahami secara teknis bagaimana pengoperasian aplikasi e-Monev melalui situs http://e-monev.bappenas.go.id. Tidak adanya pelatihan tentang penggunaan aplikasi e-Monev mendorong operator menggunakan aplikasi e-Monev dengan cara coba-coba *(trial and error).*

Tidak adanya pelatihan implementasi e-Monev dari KPU Provinsi Jawa Timur mendorong KPU Kabupaten Jember melatih penggunaan e-Monev secara mandiri, yakni staf bendahara memberikan pelatihan kepada Kepala Subag Program dan Data serta staf Subag Program Data. Namun, hasil pelatihan ini pun tidak optimal karena Kepala Subag Program Data tidak dapat dengan cepat mengingat materi yang diberikan, sedangkan staf program data yang dilatih kemudian ditunjuk menjadi bendahara dana hibah Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Jember Tahun 2015.

Dengan demikian, kemampuan pegawai dan penempatan staf sesuai dengan bidang tugasnya berperan penting. Pentingnya kemampuan pegawai dalam penggunaan aplikasi sesuai dengan hasil penelitian Sunindyo et al (dalam Linawati et al [eds], 2014), yakni faktor SDM penting untuk keberhasilan *e-government*. Hasil percobaan e-government dalam bentuk aplikasi *document tracking* yang dilakukan di Kabupaten Payakumbuh menunjukkan bahwa kemampuan pegawai masih kurang untuk aplikasi yang khusus *(customized software)*. Rata-rata pegawai baru dapat mengoperasikan komputer dengan standar aplikasi office. Dengan demikian, perlu pegawai yang memiliki kemampuan untuk mengoperasikan e-Monev dengan cara pelatihan.

2. Komunikasi Antar Agen Pelaksana

Komunikasi antar agen pelaksana merupakan menjadi faktor penghambat dalam implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember Tahun 2015. Beberapa aspek yang menjadi persoalan adalah tentang kejelasan informasi, akses mekanisme, hubungan interorganisasi dan penegakan pelaksanaan kebijakan *(enforcement activities)*.

Hambatan dalam kejelasan informasi tampak ketika KPU RI dan KPU Provinsi Jawa Timur memerintahkan KPU Kabupaten Jember untuk melaporkan kinerjanya menggunakan aplikasi e-Monev. Beberapa dokumen

yang menunjukkan hal tersebut di antaranya adalah surat KPU Provinsi Jawa Timur Nomor 07/KPU.Prov.014/I/2015 tanggal 8 Januari 2015 tentang Pembuatan ladwal Rencana Kegiatan, pengisian aplikasi pelaporan PP 39 Bappenas dan Kemenkeu, Pembuatan LAKIP Tahun Anggaran 2014 dan TAPKIN Tahun Anggaran 2015, dan Usulan Rencana Kerja Tahun Anggaran 2016 serta Surat Nomor 208/Ses.Prov.014/I/2015 tanggal 8 April 2015 tentang Permintaan Laporan Triwulan I Tahun Anggaran (TA) 2015 berdasarkan PP Nomor 39/2006. Namun, perintah tersebut dimaknai sebagai perintah yang ditujukan kepada Sekretaris KPU dan jajarannya. Hal itu diperkuat dengan pendapat Ketua KPU Kabupaten Jember yang mengatakan bahwa: "Yang begini-begini ini kan memang pekerjaan sekretaris KPU. Nah, Sekretaris KPU pekerjaannya ini, dalam rangka membantu kerja anggota KPU. Maka, instruksi ini tentu dari atas kepada sekretaris KPU untuk dilaporkan kepada kita - anggota KPU Kabupaten Jember".

Adanya anggapan bahwa implementasi e-Monev bukanlah merupakan kewenangan dan tugas KPU berakibat tidak ada kebijakan yang diambil oleh komisioner untuk menindaklanjuti instruksi dari KPU RI dan KPU Provinsi Jawa Timur tersebut. Pemahaman tersebut wajar terjadi karena instruksi dari KPU RI dan KPU Provinsi Jawa Timur memang tidak memberikan informasi secara lengkap tentang pelaporan kinerja menggunakan e-Monev. Instruksi-instruksi tersebut bersifat perintah untuk mengerjakan pelaporan kinerja melalui e-Monev dan tenggat waktunya. Selain itu, tidak ada sosialisasi yang memadai bagi pimpinan KPU kabupaten/ kota agar jajaran pimpinan di KPU kabupaten/ kota memahami kebijakan e-Monev secara komprehensif. Dampak dari hal ini adalah minimnya standar dan tujuan yang ditetapkan oleh pimpinan. Dalam hal ini tercermin dari standar yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten Jember yaitu cukup dengan mendapatkan laporan per periode. Padahal, agar implementasi e-Monev berhasil, perlu keterlibatan pimpinan dalam implementasinya serta pimpinan mengetahui kebijakan yang dilaksanakan secara komprehensif.

Hambatan dalam aspek mekanisme, Ketua KPU Kabupaten Jember sebagai pimpinan organisasi tidak mendapatkan akses ke dalam aplikasi e-Monev, sehingga tidak dapat memantau kemajuan implementasi e-Monev secara *real time.* Akses ke dalam aplikasi e-Monev hanya dimiliki oleh Kasubag Program dan Data serta staf operator. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa peran *e-Leadership* dalam implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember tidak optimal. *E-Leadership* dapat dimaknai sebagai pemimpin yang mampu mengoptimalkan sumberdaya yang tersedia dan memanfaatkan TIK untuk menyelesaikan persoalan dan mencapai tujuan organisasi (Anwaruddin dalam Singh et al, 2013:180). *E-leadership* merupakan faktor penting agar implementasi e-Monev dapat berjalan dengan optimal. Pemimpin yang paham teknologi akan mendorong staf pelaksana untuk bekerja giat dalam menyelesaikan tugasnya. Pada saat bersamaan, pemimpin yang paham TIK dapat mengontrol dan mengarahkan penggunaan TIK untuk mencapai target-target yang ditetapkan dalam kebijakan. Dalam implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember, faktor *e-Leadership* tersebut belum muncul menjadi faktor yang berkontribusi walaupun diharapkan faktor tersebut ada oleh staf pelaksana. Sebagai contoh, staf pelaksana berharap pimpinan memiliki visi, yakni mengetahui pelaksanaan e-Monev, berharap ikut mengontrol pelaksanaannya, menyelesaikan masalah yang muncul, dapat membimbing, serta menjadi panutan dalam mengimplementasikan e-Monev. Hal ini sesuai dengan pendapat Sekretaris KPU Provinsi Jawa Timur E Kawima yang berpendapat bahwa: "Pemimpin yang pintar berpengaruh terhadap staf menjadi bekerja giat. Pemimpin yang paham dan pintar akan berpengaruh".

Untuk itu, perlu SOP yang dapat menjadi rujukan dalam pengambilan keputusan dalam implementasi e-Monev juga berkontribusi besar. Perbedaaan yang mencolok dalam pelaksanaan e-Monev adalah implementasinya yang berdasarkan surat perintah tanpa petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknis dari KPU RI sebagai organisasi induk dari KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota. Hal ini berbeda dengan implementasi kebijakan di KPU yang terkait dengan pelaksanaan Pemilihan Umum. Dalam implementasi kebijakan yang berkaitan dengan tahapan Pemilu, KPU membuat aturan pelaksanaan yang lengkap dan detil. Kebijakan umum yang tertuang dalam Undang-Undang kemudian dioperasionalkan oleh KPU dalam bentuk Peraturan KPU selanjutnya lebih spesifik diatur kembali dalam Keputusan KPU. Selanjutnya, KPU membuat panduan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk petunjuk pelaksanaan, SOP dan surat edaran. Namun, untuk tugas yang bersifat administratif, aturan pelaksanaannya tidak dibuat secara menyeluruh.

Dalam aspek hubungan interorganisasi, hambatan yang muncul adalah KPU Kabupaten Jember bertanggungjawab kepada KPU Jawa Timur dalam pelaksanaan tugas-tugasnya dan tidak bertanggungjawab kepada Bappenas sebagai pembuat kebijakan e-Monev. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, tanggungjawab tersebut pun terbatas pelaksanaan tahapan Pemilu dan Pilkada serta pihak yang dapat memberi sanksi bila ada pelanggaraan hanyalah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Hal ini berdampak kepada aktivitas penegakan kebijakan *(enforcement activities)* pada 2015, tugas dan kewenangan KPU

Kabupaten Jember yang lebih fokus dalam menyelenggarakan Pemilu dan Pilkada menyebabkan sanksi berupa teguran yang diberikan oleh KPU Provinsi Jawa Timur tidak efektif karena anggota KPU Kabupaten tidak dapat diberi sanksi karena gagal menjalankan tugas administratif. Sanksi terhadap anggota KPU bersifat politis yang sudah diatur oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 pasal 27, yaitu diberhentikan dengan tidak hormat berdasarkan putusan DKPP. Sementara itu, sanksi juga tidak bisa diterapkan kepada kesekretariatan karena pejabat yang bertanggungjawab dalam implementasi e-Monev yaitu Sekretaris dan Kasubag berstatus pegawai dipekerjakan (DPK) dari Pemkab Jember, sehingga KPU Provinsi Jawa Timur tidak bisa memberikan sanksi di bidang kepegawaian. Agar sanksi efektif bagi kesekretariatan, KPU Kabupaten Jember perlu segera mengimplementasikan konsep satu satuan kemanajemen kepegawaian sesuai amanat UU Nomor 15 Tahun 2011 pasal 56, yaitu semua pegawai KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota berada di bawah pengendalian Sekretariat Jenderal KPU dan bukan pegawai dari lembaga/ kementerian atau lembaga pemerintah non-kementerian lain atau pegawai pemerintah daerah.

3. Disposisi

Disposisi menjadi faktor yang ikut menjadi penghambat implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember Tahun 2015. Sikap pimpinan cenderung netral yaitu tidak menolak program e-Monev tetapi tidak mendukung implementasi e-Monev. Hal ini terungkap dalam sikap anggota KPU yang menganggap implementasi e-Monev adalah tugas teknis administratif, sehingga tidak termasuk tugas anggota KPU. Dampak dari sikap tersebut adalah tidak ada kebijakan-kebijakan yang mendorong implementasi e-Monev secara konsisten. Kecenderungan sikap tersebut dapat dilihat dari rapat pleno anggota KPU yang tidak pernah membahas mengenai implementasi e-Monev secara spesifik. Padahal, rapat pleno merupakan forum tertinggi untuk mengambil keputusan termasuk bagaimana e-Monev akan diimplementasikan. Indikasi lain adalah pimpinan organisasi tidak secara tegas menunjuk siapa staf yang ditugaskan untuk mengimplementasikan e-Monev tetapi menyerahkan sepenuhnya pada sekretariat. Sementara itu, sekretariat juga saling lempar tanggungjawab karena tidak ada ketegasan dari pimpinan organisasi.

Dalam pandanngan Van Meter dan Van Horn (1975) dan Edwards III (1980), disposisi menjadi faktor yang berpengaruh langsung terhadap implementasi kebijakan. Sebagai contoh, kecenderungan implementor yang tidak bersemangat dalam mengerjakan implementasi akan berdampak pada penghindaran tugas. Dengan menggunakan model implementasi Edwards III (1980), pengambilalihan tugas dari Subag Program dan Data menjadi tugas bendahara yang berada di bawah Subag Keuangan, Umum dan Logistik itu merupakan bentuk *bypassing* personel. Dalam konsep Edwards III, *bypassing personel* tersebut dilakukan untuk meningkatkan kemungkinan implementasi dapat berjalan dengan lancar dengan cara memilih implementor yang dianggap lebih menerima dengan baik kebijakan. Dalam hal ini, bendahara dipilih karena dianggap akan lebih mudah menjalankan tugas input data ke dalam aplikasi e-Monev.

4. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Kondisi sosial dan politik berkontribusi dalam implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember Tahun 2015. Dalam aspek sosial, fokus utama KPU Kabupaten Jember adalah menyukseskan penyelenggaran Pilbup Tahun 2015. Hal ini nampak dalam dokumen LAKIP Tahun 2015 yang menguraikan persoalan-persoalan pada Tahun 2015 yang seluruhnya fokus dalam persoalan penyelenggaraan Pilbup, sehingga persoalan yang bersifat administratif terabaikan. Kondisi sosial lainnya adalah ketidaksepahaman siapa yang harus melaksanakan e-Monev. Sekretariat memahami bahwa teknis input data dalam aplikasi e-Monev berada di Subag Program Data, sedangkan komisioner berpendapat tugas itu lebih efektif berada di Subag Umum. Namun, pucuk pimpinan organisasi tidak secara tegas menunjuk siapa yang harus melaksanakannya.

Dalam aspek ekonomi, hambatan muncul karena anggaran pada Tahun 2015 juga berasal dari anggaran hibah Pemilihan Bupati dari Pemerintah Kabupaten Jember yang membuat KPU Jember tidak bisa secara langsung melaporkan penggunaan anggarannya melalui aplikasi e-Monev karena harus terlebih dulu berkomunikasi dengan Pemerintah Kabupaten maupun DPRD Kabupaten Jember tentang penggunaan anggaran hibah Pilkada tersebut. Selain itu, kebijakan Kementerian Keuangan membuat kebijakan anggaran hibah Pilkada pada Tahun 2015 harus diregister dalam DIPA KPU tidak berdampak pada kesuksesan e-Monev. Sebab, kebijakan ini tidak seiring dengan kebijakan e-Monev karena ketidaksesuaian secara teknis, yaitu e-Monev harus dilaporkan paling lambat pada 20 Januari 2016, sedangkan tahapan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati baru selesai pada 14 April 2016 karena terdapat permohonan Perselisihan Hasil Pemilu. Hambatan lainnya adalah KPU Kabupaten Jember tidak menyediakan anggaran untuk implementasi e-Monev. Dampaknya adalah tidak ada insentif dalam bentuk ekonomi bagi pegawai yang terlibat mengerjakan program tersebut. Anggaran diberikan hanya untuk mencetak dan mengirimkan laporan e-Monev kepada KPU Provinsi Jawa Timur.

Dari aspek politik, fokus KPU Jember pada penyelenggaraan Pemilihan Bupati menyebabkan

program e-Monev tidak menjadi prioritas. Penyelenggaraan Pilbup yang lebih dinamis dibandingkan dengan KPU kabupaten/ kota lain mendorong pimpinan di KPU Kabupaten Jember memprioritaskan kerja politik berupa kesuksesan tahapan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dibandingkan dengan kesuksesan kerja administratif berupa penyelesaian e-Monev sesuai dengan standar. Beberapa dinamika dalam Pilbup diantaranya adanya gugatan perselisihan hasil Pemilu sehingga waktu penyelesaian tahapan Pilbup tidak sesuai dengan batas akhir pelaporan e-Monev. Namun, ketidaksuksesan dalam kinerja administratif berupa implementasi e-Monev tersebut berbeda dengan kinerja politiknya. KPU Kabupaten Jember berhasil mencapai kinerja politiknya yang ditandai dengan kesuksesan menyelenggarakan Pilkada serentak Tahun 2015 sesuai dengan tahapannya serta memilih Bupati dan Wakil Bupati tanpa kekerasan.

5. Kesimpulan

Dengan menggunakan pendekatan konsep *delivery system* (Rossi, 2004), yaitu ketepatan waktu, penyelesaian laporan, kesesuaian dengan prosedur, aksesibilitas, keterlibatan pimpinan dan staf secara proporsional, hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi e-Monev belum memenuhi kinerja *(performance)* sesuai desainnya. Masing-masing ukuran tersebut tidak seluruhnya terpenuhi, yakni tidak melaporkan e-monev tepat waktu, sebagian data yang diinput tidak sesuai dengan kriteria yang ditentukan dalam panduan implementasi, tidak menyediakan anggaran dan peralatan, serta pimpinan tidak mengarahkan pelaksanaan e-Monev. Sedangkan kinerja politik KPU Jember berhasil yang ditandai dengan kesuksesan menyelenggarakan Pilkada serentak Tahun 2015 sesuai dengan tahapannya serta memilih Bupati dan Wakil Bupati tanpa kekerasan.

Implementasi e-Monev didorong oleh faktor standar dan tujuan *(standards and objectives)* dan karakteristik badan pelaksana *(characteristics of the agencies),* sedangkan faktor yang menghambat adalah sumberdaya kebijakan *(policy resources),* komunikasi antar agen pelaksana; disposisi *(dispositions),* serta kondisi ekonomi, sosial dan politik *(economic, social and politic conditions).*

Agar kinerja implementasi e-Monev sukses diperlukan kondisi yang mendukung sebagai prasyarat berjalannya implementasi e-Monev di KPU Kabupaten Jember, yaitu meningkatkan kompetensi pegawai di bidang teknologi informasi secara merata; menyampaikan kebijakan e-Monev secara jelas dan konsisten; menyusun SOP tentang pengukuran kinerja keuangan dan fisik, sehingga secara tidak langsung akan melibatkan pimpinan untuk terlibat dalam penetapan rencana, target dan pengukuran realisasi keuangan dan fisik; serta segera menerapkan satu kesatuan manajemen kepegawaian di sekretariat KPU Jember. Penelitian lanjutan di lokasi lain *(replikasi)* diperlukan untuk mendapatkan generalisasi tentang implementasi e-Monev.

Daftar Pustaka

Abidin SZ. (2012). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Salemba Humanika.

Ansell C, Gash A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18:543–571.

Anttiroiko, AV. (2008). *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools and Applications*. London: Information Science Reference

Bappenas. (2012). *Pedoman Penggunaan Aplikasi e-Monev untuk Pemantauan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Nasional.* Jakarta : Kedeputian Bidang Evaluasi Kinerja Pembangunan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Bungin, MB. (2014). *Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Prenada Media Group.

Edwards III, GC. (1980). *Implementing Public Policy.* Washington DC: Congressional Quartery.

Furuholt B, Wahid F. (2008). E-government Challenges and the Role of Political Leadership in Indonesia: The Case of Sragen. *Proceedings of the 41st Hawaii International Conference on System Sciences*, 7-10 Januari 2008.

Halpin EF, Griffin D, Rankin C, Dissanayake L, & Mahtab, N. (2013). *Digital Public Administration and E-Government in Developing Nations: Policy and Practice.* Hershey PA: IGI Global.

Heeks, R. (2006). *Implementing and Managing eGovernment*. London: Sage Publications.

Kumar R,. Best ML. (2006). Impact and Sustainability of E-Government Services in Developing Countries: Lessons Learned from Tamil Nadu, India. *The Information Society,* 22:1–12.

Linawati, Mahendra MS, Neuhod EJ, Tjoa AM, You I**.** (2014). *Information and Communication Technology: Second IFIP TC5/8 International Conference ICT-EurAsia 2014 Bali, Indonesia.* 14-17 April 2014. Springer : Heidelberg.

Mutrofin. (2001). *Pengantar Metode Riset Evaluasi.* Yogyakarta: Kurnai Kalam Semesta.

Nugroho, R. (2012). *Public Policy.* Jakarta: PT Elex Media Komputindo.

OECD. (2003). *The E-government Imperative: Main Findings*. Dapat diakses pada

http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN015120.pdf/ [Diakses 19 Februari 2016].

PBB. (2012). *E-Government Survey 2012: E-Government for the People*. New York: PBB.

Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.

Peters BG, & Pierre, J. (2003). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publication Ltd.

Rossi PH, Freeman HE, & Wright, SH. (1979). *Evaluation: A Systematic Approach.* London: Sage Publication.

Rossi PH, Lipsey MW, & Freeman, HE. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach.* Edisi Ke-7. London: Sage Publication.

Schedler, A. (1999). *Conceptualizing Accountability. Dalam The Self-Restraining State : Power and Accountability in New Democracies*. Editor A. Schedler, L. Diamond, M. F. Plattner. London: Lynne Rienner Publisher.

Singh A, Gonzalez ET, & Thomson SB. (2013. *Millennium Development Goals and Community Initiatives in the Asia Pacific*. New Delhi: Springer India.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Penyelenggara Pemilihan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101. Jakarta.

Van Meter DS, & Van Horn CE. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Jurnal Administration & Society,* 6: 445-488.

Winarno B. (2014). *Kebijakan Publik (Teori, Proses dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Service)**.**

World Bank. 2016. *Definition of e-Government*. Dapat diakses pada http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html/ [Diakses pada 18 Februari 2016].

Young-Jin S, & Seang-Tae K. (2008). *E-Government Concepts, Measures, and Best Practicies*. Dalam Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools and Applications. Editor Ari-Veikko Anttiroiko. London: Information Science Reference.

Yin RK. (2011). *Qualitative Research form Start to Finish*. New York: The Guilford Press.

Ziemba E, Papaj T, & Zelazny R. (2013). A Model of Success Factors for E-Government Adoption – The Case of Poland. *Issues in Information Systems,* 14 (2):87-100.