

BAB 1**PENDAHULUAN****1.1. LATAR BELAKANG MASALAH**

Pelayanan Publik dapat diartikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan¹.

Di era globalisasi kini, penerapan Teknologi Informasi dan Komunikasi menjadi suatu keharusan, termasuk dalam bidang pemerintahan. Pemerintah sebagai penyedia layanan publik dituntut untuk memberikan pelayanan publik yang prima, cepat, efektif dan efisien. Salah satu cara untuk mewujudkan pelayanan publik yang prima cepat, efektif dan efisien adalah memanfaatkan Teknologi Informasi dan Komunikasi. Pelayanan publik berbasis teknologi informasi dan komunikasi adalah salah satu inovasi yang dilakukan pemerintah untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik yang diberikan.

Manfaat penggunaan Teknologi Informasi dan Telekomunikasi sangat besar. Diantaranya adalah dapat mempercepat pekerjaan, dari semula yang serba manual sekarang menjadi serba otomatis dengan bantuan komputer. Dengan bantuan Teknologi Informasi dan Telekomunikasi, pengumpulan, pemanggilan

1 http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_publik, diakses tanggal 17-10-2011

dan pengolahan data dapat dengan gegas dilakukan. Selain itu pengiriman data antar instansi juga dapat dilakukan dengan cepat. Hal ini tentunya menjadi sangat bermanfaat bagi peningkatan pelayanan publik, karena dengan bantuan Teknologi Informasi dan Komunikasi diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta menjadikan pelayanan publik lebih cepat, efektif dan efisien.

Selain itu manfaat penggunaan Teknologi Informasi dan Komunikasi di bidang pemerintahan diantaranya ialah :

1. Teknologi Informasi dan Komunikasi yang dikembangkan dalam pemerintahan atau yang disebut *e-government* membuat masyarakat semakin mudah dalam mengakses kebijakan pemerintah sehingga program yang dicanangkan pemerintah dapat berjalan dengan lancar.
2. *E-government* dapat mendukung pengelolaan pemerintahan yang lebih efisien, dan bisa meningkatkan komunikasi antara pemerintah dengan sektor usaha dan industri.
3. Masyarakat dapat memberi masukan mengenai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sehingga dapat memperbaiki kinerja pemerintah.

Saat ini teknologi komputer berkembang sangat pesat. Tidak hanya perangkat keras (*hardware*), tetapi perangkat lunak (*software*) juga mengalami perkembangan. Kini, komputer banyak digunakan manusia dalam berbagai

bidang. Perangkat lunak merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi sebuah komputer. Tanpa perangkat lunak maka komputer tidak akan bisa digunakan. Oleh karena itu, komputer tidak akan bekerja tanpa dukungan perangkat lunak untuk mengoperasikannya.

Penggunaan perangkat lunak harus disertai dengan lisensi, karena perangkat lunak yang berupa program komputer merupakan kekayaan intelektual manusia, yang penggunaannya diatur dalam undang - undang. Lisensi bisa diartikan pemberian izin, maksudnya adalah apabila ingin menggunakan suatu perangkat lunak tertentu, maka harus mendapatkan izin dari pemegang hak cipta terlebih dahulu sebelum menggunakannya. Izin disini bukan hanya sekedar meminta izin, akan tetapi bisa berupa membayar dengan sejumlah uang atau gratis sesuai dengan aturan lisensi yang tertera.

Menurut UU No 19 tahun 2002 tentang hak cipta dijelaskan bahwa lisensi adalah izin yang diberikan oleh Pemegang Hak Cipta atau pemegang Hak Terkait kepada pihak lain untuk mengumumkan dan atau memperbanyak ciptaannya atau produk hak terkaitnya dengan persyaratan tertentu. Pencipta atau Pemegang Hak Cipta atas Program Komputer memiliki hak untuk memberikan izin dan atau melarang orang lain yang tanpa persetujuan dari Pencipta atau Pemegang Hak untuk menyewakan Ciptaan tersebut untuk kepentingan yang bersifat komersial. Pemegang Hak Cipta berhak memberikan Lisensi kepada pihak lain berdasarkan surat perjanjian lisensi.

Menurut Microsoft dalam “The Halloween Document”, terdapat beberapa jenis / macam lisensi yang dapat digunakan untuk *software* (perangkat lunak). Beberapa jenis lisensi tersebut antara lain adalah:

1. **Lisensi *Commercial*** adalah jenis lisensi yang biasa ditemui pada perangkat lunak seperti Microsoft dengan Windows dan Officenya, Lotus, Oracle dan lain sebagainya. *Software* yang diciptakan dengan lisensi ini memang dibuat untuk kepentingan komersial sehingga user yang ingin menggunakannya harus membeli atau mendapatkan izin penggunaan dari pemegang hak cipta.
2. **Lisensi *Trial Software*** adalah jenis lisensi yang biasa ditemui pada *software* untuk keperluan demo sebelum diluncurkan ke masyarakat atau biasanya sudah diluncurkan tetapi memiliki batas masa aktif. Lisensi ini mengizinkan pengguna untuk menggunakan, menyalin atau menggandakan *software* tersebut secara bebas. Namun karena bersifat demo, seringkali *software* dengan lisensi ini tidak memiliki fungsi dan fasilitas selengkap versi komersialnya, dan biasanya dibatasi oleh masa aktif tertentu.
3. **Lisensi *Non Commercial Use*** adalah jenis lisensi yang biasanya diperuntukkan bagi kalangan pendidikan atau yayasan sosial. Sifatnya yang tidak komersial, biasanya gratis tetapi dengan batasan penggunaan tertentu.

4. **Lisensi *Shareware*** adalah jenis lisensi yang mengizinkan pemakainya untuk menggunakan, menyalin atau menggandakan tanpa harus meminta izin pemegang hak cipta. Berbeda dengan *Trial Software*, lisensi ini tidak dibatasi oleh batas waktu masa aktif dan memiliki fitur yang lengkap. Lisensi jenis ini biasanya ditemui pada *software* perusahaan kecil.
5. **Lisensi *Freeware*** adalah jenis lisensi yang biasanya ditemui pada *software* yang bersifat mendukung, memberikan fasilitas tambahan atau memang *free/gratis*. Contoh yang bersifat mendukung antara lain adalah *plug-in* tambahan yang biasanya menempel pada *software* induk seperti *Eye Candy* yang menempel pada Adobe Photoshop.
6. **Lisensi *Royalty-Free Binaries*** Serupa dengan lisensi *freeware*, hanya saja produk yang ditawarkan adalah *library* yang berfungsi melengkapi *software* yang sudah ada dan bukan merupakan suatu *software* yang berdiri sendiri.
7. ***Open Source*** Membebaskan usernya untuk menjalankan, menggandakan, menyebarkan, mempelajari, mengubah, dan meningkatkan kinerja *software*. Berbagai jenis *software open source* berkembang sesuai dengan kebutuhan, misalnya GNU/GPL,

The FreeBSD, The MPL. Jenis-jenis *software open-source* misalnya Linux, sendmail, apache dan FreeBSD².

Microsoft dengan produknya, Windows, mendominasi penggunaan *operating system* komputer di dunia. Dari data dapat dilihat bahwa pada bulan Oktober 2011 pengguna windows sekitar 91,86% di dunia. Walaupun kecenderungannya menurun dari tahun sebelumnya, namun Windows masih menjadi *operating system* yang paling banyak di pakai di dunia. Dari data tersebut disimpulkan bahwa 9 dari 10 komputer yang ada menggunakan perangkat lunak produk dari microsoft.

Persentase penggunaan *operating system* Windows di dunia dapat dilihat dalam tabel dibawah ini.

Tabel I.1
Persentase Penggunaan Operating System Windows di Dunia.

Bulan	Persentase
Oktober, 2011	91.86%
November, 2011	92.33%
Desember, 2011	92.33%
Januari, 2012	92.05%
Februari, 2012	91.92%
Maret, 2012	92.48%
April, 2012	92.49%

² <http://indo-comunity.blogspot.com/2011/01/macam-macam-lisensi-software-komputer.html> diakses tanggal 25-9-2011.

Tabel 1.1 Lanjutan

Mei, 2012	92.53%
Juni, 2012	92.23%
Juli, 2012	92.01%
Agustus, 2012	91.77%

Sumber :<http://www.netmarketshare.com/operating-system-market-share.aspx?qprid=9&qpcustomb=0&qpct=0>, diakses 22-04-2013.

Dari tabel 1.1 dapat diketahui bahwa *Operating System Windows* merupakan *Operating System* yang paling banyak digunakan didunia. Pada Oktober 2011, persentase penggunaan Windows mencapai 91.86%. Pada bulan November 2011, persentase mengalami kenaikan menjadi 92.23%. Pada Desember 2011, persentase penggunaan *Operating System Windows* sama dengan bulan sebelumnya, yakni menjadi 92.33%. Pada tahun 2012 bulan Januari persentase pengguna *Operating System Windows* turun menjadi 92.05%. Pada bulan berikutnya, Februari 2012 penggunaan *Operating System Windows* mengalami penurunan sebesar 0.13% dari bulan sebelumnya menjadi 91.92%. Pada Maret 2012, jumlah pengguna *Operating System Windows* naik menjadi 92.48%. Pada April 2012, jumlah pengguna *Operating System Windows* naik menjadi 92.49% di dunia. Persentase pengguna meningkat menjadi 92.53% pada Mei 2012, dan turun menjadi 92.23% pada bulan berikutnya, Juni 2012. Pada Juli 2012, persentase penggunaan *System Operasi Windows* turun menjadi 92.01%. Pada bulan berikutnya persentase penggunaan *System Operasi Windows* juga mengalami penurunan menjadi 91.77% pada bulan Agustus 2012.

Perangkat lunak dari microsoft menggunakan lisensi komersial, sehingga jika menggunakannya harus membayar untuk mendapatkan izin penggunaan dari pemegang hak cipta. Harga lisensi untuk produk tersebut dirasa mahal bagi kalangan masyarakat Indonesia. Hal tersebut menyebabkan pengguna menggunakan perangkat lunak bajakan karena tanpa membayar lisensi, pengguna sudah dapat menggunakan perangkat lunak tersebut.

Indonesia adalah negara dengan angka pembajakan perangkat lunak yang tinggi. Data dari BSA menunjukkan bahwa tiap tahun angka pembajakan perangkat lunak di Indonesia mengalami kenaikan 1% mulai dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2010³. Hal tersebut menjadikan Indonesia sebagai negara dengan peringkat pertama di Asia Tenggara dalam pembajakan perangkat lunak pada tahun 2010 dengan tingkat pembajakan perangkat lunak sebesar 87%, sesuai laporan *Business Software Alliance* (BSA)⁴. Dari hasil tersebut, dapat disimpulkan bahwa nyaris semua orang di Indonesia menggunakan program bajakan. Nilai komersial *software* ilegal ini mencapai USD886 juta. Persentase pembajakan *software* di Indonesia dapat dilihat dalam tabel 1.2.

³ The Compliance Gap BSA GLOBAL SOFTWARE SURVEY JUNE 2014

⁴ <http://www.detikinet.com/read/2011/08/26/133633/1711842/398/minim-edukasi-kesadaran-pembajakan-sulit-diredam>, diakses tanggal 25-9-2011)

Tabel I.2
Persentase pembajakan *software* di Indonesia

Tahun	Persentase
2006	85%
2007	84%
2008	85%
2009	86%
2010	87%
2011	86%
2013	84%

Sumber : The Compliance Gap BSA GLOBAL SOFTWARE SURVEY JUNE 2014

Dari tabel I.2 diatas menunjukkan persentase pembajakan *software* di Indonesia dari tahun 2006 sampai 2011. Pada tahun 2006 persentase jumlah pembajakan *software* di Indonesia mencapai 85%. Persentase tersebut turun sebesar 1% di tahun berikutnya menjadi 84% pada tahun 2007. Pada tahun 2008, persentase pembajakan meningkat sebesar 1% menjadi 85%. Pada tahun 2009, jumlah persentase pembajakan *software* mengalami peningkatan menjadi 86%, meningkat 1% di bandingkan tahun 2007. Pada tahun 2010 persentase pembajakan *software* di Indonesia mencapai 87%, naik 1% dari tahun 2009 dan merupakan persentase tertinggi dibandingkan tahun – tahun sebelumnya.

Pada tahun 2011, persentase angka pembajakan *software* di Indonesia turun 1% menjadi 86%. Pada tahun 2013, angka pembajakan di Indonesia kembali turun menjadi 84%.

Tingginya tingkat pembajakan program komputer yang terjadi di Indonesia, dianggap sebagai pelanggaran yang cukup berat terhadap hak atas kekayaan intelektual (HKI) sehingga Indonesia masuk dalam daftar Priority Watch List yang dikeluarkan oleh United States Trade Representative (USTR). Dengan status tersebut, Indonesia berpotensi menjadi negara yang dianggap merugikan kepentingan perdagangan Amerika Serikat. Beberapa sanksi perdagangan dari USTR yang mungkin diberikan, yaitu: menunda pemberian konsesi yang telah disepakati dalam suatu perjanjian dagang, menerapkan bea masuk dan cukai atau bentuk pembatasan impor lainnya, menerapkan biaya atau pembatasan terhadap penyelenggaraan jasa-jasa, mengadakan perjanjian dengan negara bersangkutan untuk menghilangkan tindakan yang menimbulkan kerugian atau untuk meminta ganti rugi, dan/atau membatasi kewenangan sektor pelayanan.

Pemerintah juga tak luput dari penggunaan perangkat lunak bajakan. Penggunaan perangkat lunak bajakan di instansi pemerintah diduga masih tinggi. "Masih tinggi. Tapi berapa banyak, saya tidak ada data pastinya," kata Betti Alisyahbana selaku ketua umum asosiasi *open source Indonesia* (AOSI). Hal tersebut diungkapkan Betti Alisyahbana saat berbincang dengan detikINET usai penyerahan bantuan komputer di Lab Komputer Fakultas Teknik Fisika ITB, Jalan Ganesha 10, Bandung⁵.

⁵ <http://www.detikinet.com/read/2011/01/19/172710/1550086/398/instansi-pemerintah-masih-banyak-pakai-software-bajakan/> diakses tanggal 25-9-2011).

Beberapa survei dilakukan untuk mengetahui persentase jumlah *software* bajakan yang digunakan di jajaran instansi pemerintah. Survei yang dilakukan Kementerian Riset dan Teknologi pada 2009, menunjukkan baru 20% dari 490-an pemerintah daerah yang beralih ke open source⁶. Laporan dari Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara pada awal tahun 2011 menunjukkan peningkatan. "Baru sekitar 25 persen (Pemda yang menggunakan open source-red.)," kata Engkos Koswara, Staf Ahli Bidang Teknologi Informasi, Komunikasi dan Transportasi, Kementerian Riset dan Teknologi pada era masa jabatan mantan Presiden Susilo Bambang Yudoyono, di sela-sela acara ASEAN *Workshop to Draft The Implementation Plans of Commite in Science and Technology (COST) Flagship Programmes* di Novotel Bandung, Selasa (3/5/2011)⁷. Survei yang dilakukan asosiasi pengusaha komputer kediri, ada sekitar 80 persen lebih perangkat lunak di jajaran instansi adalah bajakan⁸. Sekitar 87% SKPD di purbalingga masih menggunakan perangkat lunak bajakan. Data tersebut diperoleh dari hasil yang dilakukan Bagian Kominfo Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informasi (Dishubkominfo) Purbalingga, tahun lalu⁹. Survei di Pemkot Solo, hampir 90 persen perangkat lunak yang digunakan adalah bajakan. Sekretaris Daerah (sekda) Kota Solo, Budi Suharto, mengakui penggunaan

6 <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2010/08/16/TI/mbm.20100816.TI134324.id.html>, diakses 18-10-2011

7 <http://www.detikinet.com/read/2011/05/03/165536/1631580/398/baru-25-pemda-yang-pakai-open-source?i991102105>, diakses tanggal 18-10-2011

8 <http://www.antarajatim.com/lihat/berita/55240/80-persen-software-di-instansi-bajakan>, diakses tanggal 25-9-2011.

9 <http://suamerdeka.com/v1/index.php/read/news/2011/06/17/88588>, diakses tanggal 25-9-2011)

perangkat lunak bajakan lantaran dari sisi harga dinilai lebih murah dibandingkan yang berizin. “Sekitar 80 sampai 90 persen *software* yang kita gunakan memang masih ilegal. Itu *kan* murah biayanya, masih nyaman digunakan, dan tidak mengganggu kinerja, “ ujar Budi kepada wartawan sesuai membuka acara “Jambore Teknologi Informasi (TI), Sosialisasi *Free Opensource Software* di lingkungan Pemkot Solo” di Bale Tawangarum Balaikota¹⁰.

Penggunaan perangkat lunak bajakan di pemerintah tentu saja melanggar undang-undang Nomor 19 tahun 2002 tentang hak cipta, dan hal tersebut memungkinkan terganggunya pelayanan publik karena konsekuensi hukum yang mungkin terjadi. Untuk mengatasi hal tersebut maka pemerintah mendeklarasikan gerakan IGOS (*Indonesia Go Open Source*) pada tahun 2004. Deklarasi tersebut dihadiri lima menteri, Kementerian Negara Riset dan Teknologi, Departemen Komunikasi dan Informatika, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Departemen Pendidikan Nasional. Komitmen IGOS I semakin dikuatkan lagi pada tanggal 27 Mei 2008 dengan dilakukannya deklarasi IGOS-II oleh 18 kementerian dan lembaga pemerintah nondepartemen.

Alasan di deklarasikannya program Indonesia, Go Open Source! (IGOS) yaitu; tingginya angka pembajakan perangkat lunak komputer di Indonesia, selain itu dipicu juga oleh kemelut ekonomi yang sementara dihadapi Indonesia sekarang

¹⁰ <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nusantara/10/10/07/138558-90-persen-perangkat-lunak-komputer-di-pemkot-solo-bajakan>, diakses tanggal 18-10-2011

ini, juga minimnya pengawasan serta kesadaran pengguna akhir (*end user*) dan penjual (*reseller*). Akan tetapi dengan diterapkannya Undang Undang Hak Atas Kekayaan Intelektual (UU HAKI) secara luas, saat ini perusahaan atau sebuah organisasi mulai mempertimbangkan bahwa untuk menggunakan perangkat lunak itu harus membayar lisensinya, begitu juga lembaga pendidikan dan pemerintahan mulai mempertimbangkan hal yang sama. Awalnya user beranggapan perangkat lunak itu “tidak ada harganya” dan mereka dapat memperolehnya dengan melakukan penyalinan dengan bebas. Saat ini orang sudah mulai memperhitungkan perangkat lunak dan biaya lisensinya.

Untuk mengatasi permasalahan biaya lisensi yang sangat tinggi untuk perangkat lunak commercial (atau disebut perangkat lunak *Proprietary*) dengan Program IGOS, pemerintah mencoba memberikan solusi kepada masyarakat/end user bahwa ada alternatif perangkat lunak yang bebas dan murah yang dapat digunakan untuk menunjang proses pengoperasian perangkat keras (komputer) yaitu dengan menggunakan perangkat lunak berbasis *Open Source*.

Hal ini semakin diperkuat lagi melalui Menteri Komunikasi dan Informatika dengan Surat Edaran Nomor 05/SE/M.KOMINFO/10/2005 yang menyerukan kepada seluruh instansi pemerintah untuk memanfaatkan penggunaan perangkat lunak Legal dan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/01/M.PAN/3/2009 tentang Pemanfaatan Perangkat Lunak Legal dan *Open Source Software (OSS)*. Surat edaran tersebut mewajibkan instansi

pemerintah hingga tingkat kabupaten kota menggunakan perangkat lunak legal dan *open source*. Di surat tersebut juga menegaskan pelaksanaan penggunaan perangkat lunak legal dan *open source* paling lambat tanggal 31 Desember 2011. Hal itu dimaksud untuk menghindari terganggunya pelayanan publik akibat pelanggaran Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

Menyikapi surat edaran pemerintah tersebut, maka instansi pemerintahan baik pusat maupun daerah mulai melakukan migrasi dari perangkat lunak berlisensi komersial ke *open source*.

Sebagai salah satu instansi pemerintah yang mendeklarasikan Program IGOS, Kementerian Negara Riset dan Teknologi mencoba memberikan contoh kepada masyarakat khususnya instansi pemerintah lainnya dalam hal penggunaan perangkat lunak berbasis Open Source. Dalam rangka penerapan *Open Source Software* maka perlu adanya gerakan keteladanan masif secara *top-down*. Pemerintah sebagai pemegang kendali kebijakan perlu memberikan keteladanan dalam menggunakan perangkat lunak *open source*. Setiap kali menyampaikan sosialisasi dan internalisasi program dan kebijakan kepada publik, pemerintah perlu menggunakan perangkat komputer dengan perangkat lunak berbasis *open source*.

Jika langkah ini diikuti oleh aparat di bawahnya secara simultan dan berkelanjutan, rakyat di lapisan bawah secara tidak langsung akan berupaya

mengakrabi dan bersahabat dengan perangkat lunak *open source*. Bukankah ini sebuah tindakan efektif yang benar-benar akan memberikan citraan positif kepada masyarakat luas.

Open source dipilih guna menghemat anggaran. Tidak hanya perusahaan swasta saja yang mampu menghemat anggaran karena menggunakan *open source*, tetapi juga instansi pemerintah. Guna menghemat anggaran, kepada instansi pemerintah disarankan untuk segera beralih menggunakan perangkat lunak *open source*¹¹. Kementerian negara riset dan teknologi misalnya yang secara bertahap mengaplikasikan *open source* sejak 2005, telah menghemat biaya pembelian lisensi sebesar 40% dan bisa ditingkatkan menjadi 60%¹².

Menyikapi hal tersebut Pemerintah Kota Surabaya sesuai dengan Edaran: SE/01/M.PAN/3/2009 tanggal 30 Maret 2009 tentang pemanfaatan Perangkat Lunak dan *Open Source Software* telah melakukan berbagai langkah untuk percepatan pemanfaatan FOSS di Surabaya dengan target pada akhir tahun 2011. Diharapkan seluruh komputer di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya selesai dimigrasi ke *open source*, dan seluruh dokumen penting milik negara menggunakan format dokumen terbuka.

Pemerintah Kota Surabaya mendukung dan merespon penggunaan perangkat lunak berbasis *open source* di lingkungan Pemerintah, khususnya pemerintah kota Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya mengembangkan sebuah

11 Sumber:<http://www.antaraneews.com/berita/1274281718/kemenkominfo-gerakan-igos-ditargetkan-selesai-2011>, diakses tanggal 25-9-2011.

12 Sumber:<http://teknologi.kompasiana.com/internet/2009/11/20/open-source-upaya-membangun-kemandirian-bangsa>, diakses tanggal 25-9-2011.

sistem operasi berbasis *open source* yang nantinya akan di gunakan diseluruh jajaran Pemerintah Kota Surabaya. Sistem Operasi tersebut diberi nama “SOERYA” (Sistem Operasi Masyarakat), dengan versi terbaru 14.08 dengan kode nama “ONDOMOHEN”.

Rancangan untuk melakukan migrasi dari perangkat lunak resmi ke perangkat *open source* sudah dilakukan sejak tahun 2009 lalu. Walikota Surabaya yang menjabat kala itu, Bambang DH mengeluarkan Keputusan Walikota yang membentuk tim *open source* bertugas melakukan migrasi ke *open source*. Tim yang diketuai oleh Kepala Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Surabaya pada saat itu, Chalid Buhari ini dibentuk berdasarkan Kepwali nomor 188.45/125/436.1.2/2010 melanjutkan tugas tim *open source* yang sebelumnya. Pada tahun 2009, tim telah melakukan migrasi *perangkat lunak* di 7 Satuan Kerja Perangkat Dinas (SKPD).

Implementasi penggunaan *software open-source* di lingkungan Pemkot Surabaya mendapat apresiasi dari Direktorat Jenderal Aplikasi Informatika Kementerian Komunikasi. Sebagai penyelenggara IOSA (*Indonesia Open Source Award*), sebagai apresiasi kepada instansi pemerintah, baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten dan kota yang telah memelopori pelaksanaan proses migrasi dan mendayagunakan *open source software* di lingkungan organisasinya masing-masing. Pemerintah Kota Surabaya berhasil menjadi juara III tingkat

nasional pada penghargaan IOSA 2011 untuk kategori pemerintah propinsi kabupaten dan kota¹³.

Namun pada kenyatannya program migrasi ke *open source* di Pemkot Surabaya tidak berjalan dengan baik. Niat Pemkot Surabaya, dalam hal ini Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) Kota Surabaya, untuk menjalankan program *open source* tak berjalan. Padahal Diskominfo diduga sudah menghabiskan anggaran sebesar Rp2,3 miliar untuk program itu.

Meski telah menghabiskan anggaran cukup besar, hingga kini pengguna *software open source* belum sesuai dengan target yang ditetapkan, yakni akhir tahun 2011 seluruh komputer di Pemerintahan Kota Surabaya harus menggunakan *software* legal dan *open source*. Hal ini dapat dapat diketahui dari baru dimigrasikannya beberapa komputer di UPTSA Surabaya Timur pada bulan Juni lalu yang menggunakan *Operating System* (OS) Soerya 10.08 Lontong Balap untuk bagian Front Office dan Back Office. Tujuh Komputer telah terinstall di bagian Front Office dan dua komputer di bagian *Back Office* yang semuanya ada di Lantai satu. Sementara di lantai dua telah terinstall baru satu komputer yang digunakan untuk pelayanan¹⁴. Padahal program ini seharusnya di implementasikan disetiap instansi Pemerintah kota Surabaya dengan batas akhir tanggal 31 Desember 2011.

13 sumber:<http://www.surabaya.go.id/profilkota/index.php?id=26>, diakses 26 september 2012.

14 sumber:<http://soerya.surabaya.go.id/?p=805>, diakses 26 september 2012

Tabel I.3

SKPD / CAMAT	JUMLAH PC	JUMLAH MIGRASI
Dinas Pertanian	34	6
Dinas Tenaga Kerja	41	11
Dinas Pemadam Kebakaran	29	7
Satpol PP	17	5
Bagian Humas	15	1
Bagian Kesejahteraan Rakyat	9	1
Bagian Organisasi	12	7
Bagian Perlengkapan	17	5
Bapemas	50	26
Dinas Perhubungan	71	4
Bagian Perekonomian	9	2
Badan Lingkungan Hidup	34	9
Dinas Olahraga dan Pemuda	26	5
Badan Kepegawaian dan Diklat	43	22
Baskesbang Pol dan Linmas	28	8
Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah	32	7
Dinas PU Bina Marga dan Pematusan	119	23
Bagian Hukum	24	2
Dinas Kebersihan dan Pertamanan	47	2
Dinas Pendidikan	75	14
Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal	31	7
Kecamatan Asemrowo	11	2
Kecamatan Rungkut	12	1
Kecamatan Bubutan	12	1
Kecamatan Simokerto	10	-
Kecamatan Gayungan	11	1

Tabel 1.3 Monitoring Penggunaan Open Source di Pemerintah Kota Surabaya

Tabel I.3 menunjukkan data jumlah perangkat komputer pemerintah Kota Surabaya yang sudah menggunakan perangkat lunak *open-source*. Dinas Pertanian mempunyai 34 perangkat komputer, namun hanya 6 perangkat komputer yang

sudah menggunakan perangkat lunak *open-source*. Dinas Tenaga Kerja telah berhasil melakukan migrasi sejumlah 11 perangkat komputer dari 41 total perangkat komputer yang dimiliki. Dinas Pemadam Kebakaran memiliki 29 perangkat komputer, namun hanya 7 perangkat saja yang telah berhasil migrasi. Satpol PP telah berhasil melakukan migrasi 5 dari 17 perangkat komputer yang dimiliki. Bagian humas hanya memiliki 1 perangkat komputer yang telah menggunakan perangkat lunak *open-source* dari 15 perangkat yang dimiliki. Bagian kesejahteraan rakyat, dari 9 perangkat komputer yang dimiliki, hanya 1 saja yang telah menggunakan perangkat lunak *open-source*. Bagian organisasi sudah melakukan migrasi 7 dari 12 perangkat komputer. Bagian perlengkapan, 5 dari 17 perangkat komputernya sudah menggunakan *open-source*. Bapenas 26 dari 50 perangkat komputer sudah menggunakan perangkat lunak *open-source*. Dinas perhubungan sudah melakukan migrasi 4 dari 71 perangkat komputernya. Bagian perekonomian hanya 2 dari 9 perangkat komputer yang sudah melakukan migrasi, sedangkan Badan Lingkungan Hidup hanya 9 dari 34 perangkat saja yang sudah menggunakan perangkat lunak *open-source*. Dinas olahraga dan pemuda, 5 dari 26 perangkat saja yang sudah menggunakan perangkat lunak *open-source*. Badan kepegawaian dan Diklat, berhasil memigrasikan lebih dari setengah perangkat komputernya, yakni 22 dari 43 perangkat, sedangkan Bakesbang Pol dan Linmas hanya 8 dari 28 perangkat saja yang sudah menggunakan perangkat lunak *open-source*., Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah hanya memigrasikan 7 dari

32 perangkat komputer. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan, sudah 23 dari 119 perangkat komputernya yang sudah menggunakan perangkat lunak *open-source*, bagian hukum 2 dari 24, sedangkan Dinas kebersihan dan pertamanan hanya 2 dari 47 perangkat komputer saja yang sudah migrasi menggunakan perangkat lunak *open-source*. Dinas Pendidikan 14 perangkat komputernya sudah menggunakan perangkat lunak *open-source* dari total 75 perangkat komputer yang dimiliki. Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal sudah memigrasikan 7 dari 31 perangkat komputer. Kecamatan Asem Rowo, hanya 2 dari 11 perangkat komputer yang sudah menggunakan *open-source*. Kecamatan rungkut, hanya 1 dari 12 saja yang menggunakan *open-source*. Kecamatan Bubutan, 1 dari 12 perangkat komputer saja yang sudah menggunakan perangkat lunak *open-source*. Kecamatan Simokerto, dari 10 perangkat komputernya belum ada yang menggunakan perangkat lunak *open-source*, sedangkan kecamatan gayungan, 1 dari 11 perangkat komputernya yang sudah menggunakan perangkat lunak *open-source*.

Namun data yang tersajikan di atas berbeda dengan realitas di lapangan, berdasarkan observasi, banyak komputer yang sudah menggunakan program *open-source* akhirnya kembali lagi menggunakan program lama yang berbayar. Di kantor pemerintah kota Surabaya, yang menggunakan program *open-source* hanya ada di Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Surabaya. Hal ini menunjukkan bahwa program migrasi komputer menggunakan program *open-source* telah

terhambat diimplementasikan, jika beracuan dengan Keputusan walikota, yang memberi target pada akhir tahun 2011 seluruh komputer di Pemerintah Kota Surabaya harus sudah menggunakan perangkat lunak *open-source*. Masih banyak Komputer yang di Dinas ataupun SKPD dibawah Pemerintah Kota Surabaya yang tidak menggunakan program *open-source*, atau kembali menggunakan perangkat lunak berbayar, merupakan indikasi terhambatnya Pemerintah Kota Surabaya dalam menjalankan implementasi *open-source* di lingkup Pemkot Surabaya.

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti ingin melakukan penelitian lebih lanjut tentang mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi menghambat implementasi penggunaan perangkat lunak *open source* di pemerintah kota Surabaya.

1.2. RUMUSAN MASALAH

“Faktor apa yang mempengaruhi terhambatnya implementasi penggunaan *software open-source* di lingkungan pemerintah Kota Surabaya ?”

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Pada dasarnya tujuan dari penelitian adalah untuk menjawab permasalahan yang muncul dari fenomena yang terjadi maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

“Untuk mengetahui faktor yang menghambat implementasi penggunaan perangkat lunak berbasis Open Source di Pemerintah Kota Surabaya”

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi kalangan akademisi dan praktisi, yaitu antara lain:

1. Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan secara komprehensif tentang fenomena yang ada dengan teori-teori yang relevan dalam studi ilmu administrasi negara. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang obyektif sehingga dapat melengkapi dan menambah khasanah pengetahuan ilmiah bagi ilmu administrasi publik, serta sebagai informasi bagi penelitian serupa di masa yang akan datang.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan informasi dan kontribusi yang cukup bermanfaat bagi Pemerintah Kota Surabaya agar dapat meningkatkan kinerjanya.

1.5. KERANGKA TEORI

Kerangka teoritik merupakan pedoman yang digunakan sebagai dasar dalam melakukan penelitian secara ilmiah. Penelitian tentang implementasi program *free/open source software* ini menggunakan teori yang relevan sebagai acuan. Sebelum melakukan penelitian lebih lanjut, peneliti perlu menyusun suatu

kerangka teori sebagai landasan berfikir untuk menggambarkan sudut pandang peneliti dalam menyoroti masalah yang dipilihnya. Kerangka teori yang akan digunakan dalam penelitian ini akan dipaparkan seperti di bawah ini.

I.5.1 IMPLEMENTASI PROGRAM MIGRASI *FREE/OPEN SOURCE SOFTWARE*

1.5.1.1 Kebijakan Publik

Kehidupan dalam persaingan global, negara dituntut untuk mengembangkan diri agar mampu bertahan dari kondisi krisis. Mengembangkan diri berarti mampu mandiri dan berdaya saing sehingga memiliki keunggulan kompetitif. Michael E Porter mengemukakan bahwa keunggulan kompetitif dari setiap negara ditentukan seberapa mampu negara tersebut mampu menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing dari setiap aktor didalamnya, khususnya aktor ekonomi.¹⁵

Untuk menciptakan lingkungan yang demikian, hanya dapat diciptakan secara efektif oleh kebijakan publik.¹⁶ Kejatuhan dan keberhasilan suatu negara bangsa semakin ditentukan oleh “*kehebatan*” kebijakan publiknya, bukan oleh sumber daya alam, posisi strategis, bahkan politiknya¹⁷. Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang

15 Riant nugroho Dwijowijoto, Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi, (Jakarta: P.T Elex Media Komputindo,2004) 49.

16 Ibid., hal. 50.

17 Riant Nugroho, Public policy : Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan, (Jakarta: P.T Elex Media Komputindo,2012) 3

diproyeksikan dengan tujuan - tujuan tertentu, nilai – nilai tertentu, dan praktik – praktik tertentu (*a preojected program of goals, values, and practices.*)¹⁸ Selain itu Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (*public policy is “ What ever governments choose to do or not to do. Public policy is what government do, why they do it, and what difference it makes)*¹⁹.

Lebih lanjut lagi, kebijakan publik membahas tentang bagaimana isu – isu dan persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan didefinisikan dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik (parsons, 2005:xi). Menurut James Anderson dalam Winarno kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.²⁰ Sedangkan Carl I. Frederick mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.²¹ William Jenkins

mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*a set of interrelated decisions taken by*”
18 Ibid., hal. 199.

19 Riant Nugroho, Public policy : Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan, (Jakarta: P.T Elex Media Komputindo, 2012) 120

20 Budi Winarno, Kebijakan Publik : Teori dan Proses, (Yogyakarta: Media Pressindo) 18.

21 Riant Nugroho Dwijowijoto, Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi, (Jakarta: P.T Elex Media Komputindo, 2004) 4.

*a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situations where those decision should, in principle, be within power of those actors to achieve... public policies are decisions taken by government which define a goal and set out means to achieve it.(Jenkins, 1978) “.*²²

Pengertian kebijakan pada kategori yang lebih menekankan pada dampak oleh Leslie A. Pal diidentifikasi sebagai berikut:

1. *What government actually do and why (Richard Simeon)*
2. *Action taken by government (Ira Sharkansky)*
3. *A policy may usefully be considered as a course of action or inaction rather than spesific decision or action and such a course has to be perceived and identified by the analyst in question.*²³

Sedangkan dan Quinn dalam Edi Suharto²⁴ memberikan beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik, antara lain :

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan

²² Nugroho, Op. Cit. 120

²³ Joko Widodo, Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses kebijakan Publik, (Malang: Bayumedia Publishing,2007)11.

²⁴ Edi Suharto, Analisi kebijakan Publik : Panduan mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial, bandung: Alfabeta.2006)44.

publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkret yang berkembang di masyarakat.

3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik juga bisa di rumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karena tidak memerlukan tindakan tertentu.
5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan.

Stella Theodoulou dalam *Public Policy : The Essential Readings* (2005) mengemukakan bahwa *...the public policy process is essentially the movement from emergence of a problem, to it being placed on to policy agenda, and finally, its enactment and reflection on its effectiveness. The public policy process may*

thus broken up into six fluid staves. Tahapan tersebut adalah:

1. *Problem recognition – Problems that may potentially make their way onto the public policy agenda are recognized*
2. *Agenda setting - Problems that are deemed worthy of attention are placed on the agenda*
3. *Policy Formulation – Various policies are crafted to deal with the problem that has been set on the agenda*
4. *Policy Adoption – An official policy is agreed upon*
5. *Policy Implementation - The public policy that has been officially agreed upon is put into action.*

Amara Raksataya mengemukakan *policy* sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat tiga elemen, yaitu :

1. Identifikasi tujuan yang ingin dicapai
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.²⁵

²⁵ M. Irfan islamy, Prinsip-Prinsip Kebijaksanaan Negara, (Jakarta:Bina Aksara,1992)17.

Sedangkan definisi kebijakan publik menurut Herbani Pasolom²⁶ dapat dikatakan bahwa :

1. Kebijakan publik di buat oleh pemertintah yang berupa tindakan tindakan pemerintah
2. Kebijakan Publik harus berorientasi pada kepentingan publik
3. Kebijakan publik adalah tindakan pemilihan alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik.

Demikian halnya menurut James E Anderson, implikasi dari pengertian pandangan kebijakan publik adalah:

1. Bahwa kebijakan itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi tujuan
2. Bahwa kebijakan itu berisis tindakan tindakan atau pola pola tindakan pejabat pemerintah
3. Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang benar benar bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu
4. Bahwa kebijakan publik itu bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai maslah tertentu, dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk

²⁶ Herbani Pasolong, Teori Administrasi Publik,(Bandung: Alfabeta 2007) 39.

tidak melakukan sesuatu

5. Kebijakan publik setidaknya tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan / undang – undang yang bersifat memaksa (otoratif).²⁷

Selanjutnya dalam mendefinikan kebijakan publik, diuraikan beberapa elemen penting kebijakan yakni :

- bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk peraturan daerah berupa penetapan tindakan pemerintah;
- bahwa kebijakan publik itu tidak hanya cukup hanya dinyatakan tetapi juga dilaksanakan dalam bentuk yang nyata
- bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
- bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.²⁸

Fungsi kebijakan pemerintah sebenarnya merupakan pedoman yang mempunyai kewenangan pelaksanaan guna mendukung tindakan pemerintah dalam wilayah yuridiksinya.²⁹ Adapaun wilayah yurisdiksinya dapat berupa

²⁷ Islamy.Op.Cit., 19

²⁸ Ibid,20

²⁹ Yeremias Keban, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu. (Yogyakarta:Gava Media 2004) 57

wilayah nasional, regional dan dapat pula wilayah kota atau kabu[at]en. Dalam hal ini William N Dunn mengatakan : *“Public[is an authoritative guide for carrying out governmental action in national state, regional and munucipal jurisdiction”*.

Menurut Riant Nugroho, kebijakan publik terbentuk dari dua kata: kebijakan dan publik. Kebijakan (*policy*) adalah *an authoritative decision. Decision made by the one who hold the authority, formal or informal*. Publik adalah sekelompok orang yang terikat dengan isu tertentu. Jadi, “ Publik bukanlah umum, rakyat, masyarakat, maupun sekedar *stakeholders*. Publik adalah *a sphere where people become citizen, a space when citizen interact, where state and society exist*”. Jadi public policy adalah: *“ Any of state or government (as the holder of authority) decision to manage public life (as the sphere) in order to reach the nission of the nation (remember, nation is consist of two institution: state and society)”*. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah :*“...setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita citakan.”*

Berdasarkan pengertian diatas, secara sederhana kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.

Dalam konteks penelitian ini kebijakan publik adalah suatu pedoman yang mengarahkan tindakan mencakup tujuan, stategi serta taktik untuk mencapai dan

memungkinkan pelaksanaan secara nyata yang bertujuan untuk mengatasi masalah – masalah dalam masyarakat oleh badan – badan dan pejabat – pejabat pemerintah.

I.5.1.2 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Agar dapat memahami implementasi secara lebih jelas maka akan di uraikan beberapa definisi dari konsep implementasi kebijakan publik.

Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu). Sehingga berdasar pandangan tersebut implementasi kebijakan diartikan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang – undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden)³⁰

Daniel A. Mazmanian serta Paul A. Sabartier mengemukakan makna dari implementasi yaitu:

Memahami apa yang senyatanya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian – kejadian dan kegiatan – kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman – pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha – usaha untuk mengadminitrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian kejadian.³¹

30 Solichi Abdul Wahab, Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke implementasi Kebijaksanaan Negara Kesatuan, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2005), 64

31 Ibid, 65

Sedangkan definisi implementasi menurut Van Meter dan Van Horn adalah : “*Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectiveness set forth in prior policy decisions*” (tindakan – tindakan yang dilakukan baik oleh individu – individu atau kelompok – kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan – tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).³² Sabatier dan Mazmanian menegaskan bahwa implementasi kebijakan adalah melaksanakan suatu keputusan kebijakan yang memiliki legalitas hukum, bisa berbentuk undang – undang, peraturan pemerintah, keputusan eksekutif dan sebagainya.

Islamy menyebutkan bahwa sifat kebijakan menjadi dua kelompok, yaitu bersifat *self executing* yang berarti bahwa dengan dirumuskannya kebijakan itu sekaligus (dengan sendirinya) kebijakan itu terimplementasi, dan bersifat *non self executing*, artinya kebijakan perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga nampak efeknya.

Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang – undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau usaha jenis keluaran yang nyata. Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuto pernyataan maksud tentang tujuan – tujuan program dan hasil – hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan – tindakan (tanpa tindakan –

³² Winarno.Op.Cit, 146

tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Lebih jauh, menurut mereka, implementasi mencakup banyak macam kegiatan.

Pertama, badan – badan pelaksana yang ditugasi oleh undang – undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber – sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber – sumber ini meliputi personil, peralatan, lahan tanah, bahan – bahan mentah, dan di atas semuanya uang.

Kedua, badan – badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan arahan konkret, regulasi, serta rencana – rencana dan desain program.

Ketiga, badan – badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan – kegiatan mereka dengan menciptakan unit – unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Keempat, badan – badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok – kelompok target. Mereka juga memberikan pelayanan atau pembayaran atau batasan – batasan tentang kegiatan atau apapun lainnya yang bisa di pandang sebagai wujud dari keluaran yang nyata dari suatu program.³³

Sementara itu, Grindle juga memberikan pendapatnya tentang

³³ Winarno.Op.Cit, 145

implementasi. Menurut Grindle, secara umum tugas dari implementasi adalah membentuk suatu kaitan atau *linkage* yang memudahkan tujuan – tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*policy delivery system*”, dimana sarana - sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan – tujuan yang diinginkannya (Winarno, 2007:145-146).³⁴ Muhammad Syukur Abdullah menyimpulkan bahwa :

1. Proses implementasi program kebijakan adalah “ rangkaian kegiatan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan) yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah – langkah yang strategis maupun operasional yang di tempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, untuk mencapai sasaran dari program yang ditentukan sejak semula”
2. Proses implemetasi dalam kenyataan yang sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil atau gagal sama sekali, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai atau “*outcome*”, karena dalam proses tersebut turut bermain dan terlibat berbagai unsur yang pengaruhnya dapat bersidat mendukung atau menghambat pencapaian suatu program.
3. Dalam proses implementasi sekurang – kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu:

³⁴ Ibid 145-146

- adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan
 - *target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program / kebijakan tersebut, perubahan atau peningkatan.
 - Unsur pelaksana (*implementer*), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.
4. Implementasi program atau kebijakan tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa, oleh karena itu faktor lingkungan akan mempengaruhi proses implementasi program – program pembangunan pada umumnya

Pada akhirnya implementasi kebijakan publik merupakan proses yang sangat krusial karena menyangkut bagaimana para pelaksana mampu mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri dengan melibatkan berbagai macam faktor yang mampu mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Faktor – faktor tersebut diantaranya sumberdaya, aturan yang jelas, birokrasi (aparatur pelaksana), serta kelompok sasaran.

Implementasi kebijakan dalam penelitian ini diartikan sebagai rangkaian keputusan yang telah ditetapkan pemerintah dimana pelaksanaannya dilakukan oleh aparat pelaksana dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan

dapat mencapai tujuannya. Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi terhadap permasalahan publik, dan implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri.³⁵ Jika kebijakan sebelumnya diartikan sebagai segala keputusan yang dibuat pemerintah dan digunakan sebagai pedoman bertindak yang meliputi aktivitas untuk mencapai tujuan, maka implementasi adalah upaya menafsirkan dan melaksanakan keputusan pemerintah tersebut ke dalam bentuk tindakan – tindakan.

Laster dan Stewart menyatakan bahwa implementasi merupakan sebuah fenomena kompleks yang dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*), maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Implementasi sebagai suatu proses, yaitu serangkaian tindakan yang ditujukan agar keputusan yang di buat oleh pemerintah dapat dijalankan. Implementasi juga dapat diartikan dalam konteks keluaran, yaitu sejauh mana tujuan – tujuan yang telah direncanakan telah terlaksana. Sedangkan implementasi sebagai dampak, mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur berkaitan dengan kebijakan yang dijalankan.³⁶ Dalam penelitian ini, implementasi akan dilihat dari segi proses, yang mengarah pada serangkaian tindakan yang dilakukan untuk menjalankan keputusan kebijakan.

Secara garis besar, fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan bagi tujuan atau sasaran kebijakan dapat terwujud

35 Nugroho, Op.Cit. 161

36 Winarno, Op.Cit . 144

sebagai hasil akhir dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Fungsi implementasi juga menyangkut “*policy delivery system*” atau sistem penyampaian kebijakan yang biasanya terdiri dari atau sasaran tertentu yang di desain secara khusus serta diarahkan untuk mencapai tujuan atau sasaran kebijakan.

I.5.1.3. Implementasi Program

Suatu kebijakan pemerintah baru bisa terlaksana jika dioperationalkan kedalam bentuk program – program. Menurut ensiklopedi administrasi, kata program berarti perumusan yang menuntut gambaran pekerjaan yang akan dilaksanakan dan petunjuk – petunjuk mengenai cara – cara pelaksanaannya.

Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) dalam bukunya, *Administratition of Development Program and Project, Some Major Issues*, mengemukakan rumusan konseptual mengenai program adalah aktivitas sosial yang terorganisasi dengan tujuan tertentu dalam ruang dan waktu yang terbatas, yang terdiri dari berbagai proyek dan biasanya terbatas pada satu atau lebih organisasi atau aktivitas.³⁷ Lebih lanjut, suatu program yang dapat dianggap baik adalah memiliki unsur inovatif (pembaharuan), adanya suatu inisiatif baru, pendekatan eksperimental atau aplikasi gagasan baru. Dengan demikian program tersebut benar – benar bersifat pembangunan dan ini memang lebih sesuai dengan negara yang sedang melakukan upaya – upaya pembaharuan dan pembangunan. Seringkali hambatan – hambatan yang ada dalam masyarakat di tangguklangi dengan suatu program

³⁷ Bintoro Tjokroamidjoyo, Pengantar Administrasi Pembangunan,(Jakarta : LP3S) 95

khusus yang diharapkan mampu memecahkan permasalahan.

Suatu program yang baik harus mempunyai paling sedikit ciri – ciri sebagai berikut:

1. Tujuan yang dirumuskan harus jelas;
2. Penentuan peralatan yang terbaik untuk mencapai tujuan tersebut;
3. Suatu kerangka kebijaksanaan yang konsisten dan atau proyek – proyek yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan program seefektif mungkin;
4. Pengukuran dengan ongkos – ongkos yang diperkirakan dan keuntungan – keuntungan yang diharapkan akan dapat dihasilkan program tersebut;
5. Berbagai upaya di bidang manajemen, termasuk penyediaan tenaga, pembiayaan, dan lain – lain untuk melaksanakan program tersebut.³⁸

I.5.1.4. Migrasi Open Source Software

Definisi migrasi secara sederhana dapat diartikan sebagai perpindahan penduduk. Hal ini dikarenakan istilah migrasi banyak digunakan dalam kependudukan atau demografi. Dalam kajian demografi, migrasi diartikan sebagai perpindahan penduduk dengan tujuan untuk menetap dari suatu tempat ke tempat lain melalui batas politik/negara ataupun batas administrasi/batas bagian dari suatu negara. Perserikatan Bangsa-Bangsa merumuskan : Migrasi penduduk sebagai suatu perpindahan tempat tinggal dari suatu unit administrasi ke unit

³⁸ Ibid, 195-196

administrasi yang lain (United Nations 1970, 1 dalam Eridiana 2010). Masih dalam Eridiana (2010), Gould dan Prothero (1975,41) juga menekankan unsur perpindahan tempat tinggal. Di Indonesia, konsep migrasi yang digunakan dalam sensus 1971 sama dengan sensus 1980. Migrasi adalah perpindahan seseorang melewati batas propinsi menuju ke propinsi lain dalam jangka waktu 6 bulan atau lebih.

Kesimpulan dari definisi tentang migrasi diatas adalah adanya perpindahan, dari suatu tempat ke tempat yang lain. Meminjam definisi dari kajian demografi diatas, maka migrasi *software* dapat diartikan sebagai proses perpindahan dari suatu *software* ke *software* lainnya. Wikipedia menyebutkan “*Software migration is the process of moving from the use of one operating environment to another operating environment that is, in most cases, is thought to be a better one.*” (Migrasi perangkat lunak adalah proses berpindah dari penggunaan suatu sistem ke sistem yang lain, dimana dalam kebanyakan kasus, dimaksudkan untuk menjadi lebih baik) (http://en.wikipedia.org/wiki/Software_modernization).

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan migrasi *open source-software* adalah perpindahan dari *software proprietary* (produk dari Microsoft) ke *Software Open- Source*).

I.5.1.5. Definisi dan Klasifikasi *Software*

Salah satu komponen utama dari teknologi informasi adalah software (perangkat lunak). Menurut Suber (1988: 89-90) hardware is the tangible machine and software is the set of instructions that makes the machine operate in specific ways. Most software for a personal computer comes on disks that are inserted into the machine, read by the computer, and executed. Sejalan dengan pendapat tersebut, Turban (dalam Hendarti, 2011: 3) menyatakan bahwa software merupakan seperangkat program komputer yang memungkinkan hardware memproses data. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, dijelaskan bahwa program komputer adalah sekumpulan instruksi yang diwujudkan dalam bentuk bahasa, kode, skema, ataupun bentuk lain, yang apabila digabungkan dengan media yang dapat dibaca dengan komputer akan mampu membuat komputer bekerja untuk melakukan fungsi- fungsi khusus atau untuk mencapai hasil yang khusus, termasuk persiapan dalam merancang instruksi- instruksi tersebut. Muffatto (2006: 34-39) mengklasifikasikan jenis software berdasarkan kriteria biaya, distribusi source code serta hukum kepemilikan yang dikenakan, menjadi 5 jenis :

a. Public Domain Software

Software yang berada dalam kategori ini tidak didasari atas hak cipta. pengembang public domain software memberikan hak cipta sepenuhnya kepada publik. Dengan demikian publik secara langsung dapat menggunakan dan

memiliki software ini tanpa harus mempertimbangkan masalah ijin hak cipta.

b. *Free/Open Source Software*

Sebuah software dapat dikategorikan ke dalam software free/Open Source ketika software tersebut didistribusikan kepada khalayak umum dengan membebaskan biaya terhadap akses source code software tersebut. Pembahasan tentang software berbasis open source yang menjadi fokus dalam penelitian ini akan diuraikan pada bagian berikutnya.

c. *Freeware*

Freeware merupakan istilah yang merujuk pada software yang dapat didistribusikan secara gratis dan digunakan untuk kepentingan pribadi. Freeware dapat secara bebas didistribusikan dan dicopy selama tidak diperjualbelikan atau digunakan untuk kepentingan komersial. Berbeda dengan open source software, freeware tidak menyertakan akses terhadap source code software yang bersangkutan.

d. *Shareware*

Shareware merupakan software yang didistribusikan secara bebas dan dapat dicopy oleh siapapun. Karakteristik yang menonjol dari shareware adalah adanya keharusan untuk membayar ketika pengguna ingin mengupgrade atau memanfaatkan software tersebut pada jangka waktu yang lama. Shareware seringkali digunakan oleh sejumlah pengembang dan penyedia software untuk

mempromosikan produk mereka.

e. *Proprietary Software*

Proprietary software merupakan software yang dilindungi oleh hak cipta. Proprietary software tidak dapat didistribusikan dan disalin tanpa izin dari pemilik hak cipta. Proprietary software umumnya dijual dengan harga yang cukup tinggi dan tidak menyertakan source code pada pembelinya. Dalam hal ini, pembeli diharuskan membayar sejumlah uang berdasarkan fitur dan fasilitas yang ada di software tersebut.

1.5.1.6 Definisi *Free and Open Source Software*

Istilah *Free and Open Source Software* pada prinsipnya merupakan gabungan dari konsep tentang *Free software* dan *open-source software*. Pihak *GNU Operating system* menyatakan bahwa *free software* adalah perangkat lunak yang memberikan kebebasan kepada penggunanya untuk menjalankan, mengkopi, mendistribusikan, mempelajari, mengubah, dan menyempurnakannya. Definisi tersebut menjelaskan bahwa pengguna *free software* memiliki empat kebebasan yang esensial :

- Kebebasan menggunakan perangkat lunak untuk berbagai tujuan
- Kebebasan untuk menggandakan dan mendistribusikan ulang perangkat lunak
- Kebebasan untuk mempelajari cara kerja perangkat lunak kemudian

memodifikasinya sesuai kebutuhan

- Kebebasan untuk mendistribusikan perangkat lunak yang sudah di modifikasi

Terkait dengan konsep *open-souce*, pihak *Open Source Initiative* menjelaskan bahwa *open-souce* tidak hanya berarti terbukanya akses ke kode sumber. Sebuah *software* masuk dalam kategori *open-souce* bila memenuhi kriteria sebagai berikut.

- *Free redistribution*

Tidak ada larangan atau batasan lisensi dari pihak manapun terkait dengan distribusi atau penjualan *software* yang memuat program – program dari beberapa sumber yang berbeda. Lisensi tidak mensyaratkan royalti atau biaya lain untuk penjualan tersebut.

- *Open Source Code*

Software harus menyertakan kode sumber, dan harus mengizinkan distribusi kode sumber maupun bentuk kompilasi ulang dari kode sumber tersebut. Kode sumber harus dalam bentuk yang memudahkan programmer untuk memodifikasi program. Kode sumber yang secara sengaja dikaburkan tidak diperbolehkan.

- *Derived Work*

Lisensi harus memungkinkan modifikasi dan pekerjaan turunan, serta harus

mengizinkannya untuk didistribusikan di bawah persyaratan yang sama seperti lisensi pada perangkat lunak aslinya.

- *Integrity of The Author's Source Code*

Lisensi dapat melarang kode sumber untuk didistribusikan ulang dalam bentuk termodifikasi hanya jika lisensi mengizinkan distribusi “*File Patch*” dengan kode sumber untuk tujuan memodifikasi program pada waktu membangun. Lisensi harus secara eksplisit mengizinkan distribusi *software* yang dibangun dari modifikasi kode sumber. Lisensi tersebut mungkin memerlukan pekerjaan turunan untuk menggunakan nama atau versi yang berbeda dari *software* aslinya.

- *No Discrimination Against Persons or Groups*

Lisensi harus berlaku bagi semua orang dan tidak boleh ada diskriminasi pada seseorang atau sekelompok orang

- *No Discrimination Against Fields of Endeavor*

Lisensi tidak boleh melarang siapapun untuk memanfaatkan program dalam bidang atau usaha tertentu. Misalnya, tidak boleh melarang program untuk digunakan di bidang bisnis, atau digunakan untuk penelitian genetik.

- *Distribution of license*

Hak – hak yang melekat pada program harus berlaku untuk semua orang yang menerima distribusi program tersebut, tanpa perlu eksekusi lisensi tambahan oleh

pihak tersebut.

- *License Must Not Be Specific to a Product*

Hak – hak yang melekat pada program tidak boleh bergantung pada bagian program tersebut menjadi suatu distribusi *software* tertentu. Jika program dipisahkan dari distribusi tersebut dan digunakan atau didistribusikan di bawah lisensi program, semua pihak yang menerima distribusi program tersebut harus memiliki hak yang sama seperti mereka yang dijamin dalam hubungannya dengan distribusi perangkat lunak asli.

- *License Must Not Restrict Other Software*

Lisensi tidak boleh melakukan pembatasan terhadap *software* lain yang didistribusikan bersama dengan perangkat lunak berlisensi. Sebagai contoh, lisensi tidak boleh memaksa agar semua program lain didistribusikan pada media yang sama harus merupakan *open-source software*.

- *License Must Be technology-Neutral*

Lisensi suatu *software* tidak boleh mensyaratkan teknologi tertentu untuk mendukung proses modifikasi atau pengembangannya.

Secara singkat dapat diidentifikasi bahwa *free software* lebih menekankan pada aspek kebebasandari kontrol pihak lain (pemegang lisensi) sementara *open-source software* lebih menekankan pada aspek terbukanya kesempatan untuk memanfaatkan dan mengembangkan program secara optimal sebagai konsekuensi

dari akses kode sumber yang sifatnya terbuka. Untuk menghindari kebingungan terkait dengan kedua definisi yang terkadang tumpang tindih, kemudian muncul istilah yang menggabungkan kedua definisi tersebut, yakni *Free/Open Source Software* (F/OSS).

Dari sisi lisensi, *Free / open-source software* mempunyai karakteristik yang dapat dikatakan berlawanan secara eksrim dengan *Proprietary software*. Untuk memperjelas perbedaan antara kedua jenis *software* tersebut, Trappler (2009) menguraikannya dalam tabel berikut:

Tabel I.4

Attribute	Open-Source Software	Proprietary Software
License Cost	No license fee is required for initial license acquisition; subsequent license quantity increases; license renewals, updates, upgrades, and/or home use.	Payment is required for initial license acquisition, subsequent license quantity increases, and upgrades; additional payment may be required for license renewals, updates, and/or home use.
License Terms	<ul style="list-style-type: none"> • Source code is open and available to all users. • License terms tend to be more neutral in terms of favoring the licensor or licensee. • Concise and straightforward license terms make compliance easier; there is no requirement to track license use in relation to licenses purchased. • Some incompatibility exists between OSS licenses (for example, the BSD is compatible with GPL, but not the inverse), limiting the ability to use some OSS products with others. 	<ul style="list-style-type: none"> • Source code is available only to the vendor. • License terms tend to be significantly more oriented to the vendor's benefit than the licensee. • Lengthy, complex license terms make compliance more difficult due to use-tracking requirements or lack of understanding of license terms. • License terms can vary widely from one PS vendor to another.

Sumber : Thomas Trappler (2009)
<http://www.educause.edu/ero/article/there-such-thing-free-software-pros-and-cons-open-source-software>

1.6. VARIABEL-VARIABEL IMPLEMENTASI PROGRAM MIGRASI OPEN-SOURCE

Keberhasilan implementasi kebijakan akan di tentukan oleh banyak variabel dan faktor. Sebelum memilih variabel yang cocok digunakan dalam konteks penelitian ini maka akan di paparkan teori dari beberapa tokoh yang mengemukakan variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan .

1.6.1. Model – model dan Variabel Implementasi Kebijakan

Untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan di butuhkan serangkaian proses implementasi yang didukung variabel-variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi sebuah kebijakan.

Donald P. Warwick menjelaskan bahwa dalam tahap implementasi kebijakan, terdapat dua kategori faktor yang bekerja mempengaruhi keberhasilan pelaksanaannya yaitu :

- faktor pendorong (*facilitating condition*) dan
- faktor penghambat (*impeding condition*)³⁹

Menurut Warwick (dalam Abdullah, 1988:20-24), *facilitating condition for implementation* , terdiri dari :

1. *Commitment of political leaders* (komitmen politik), terutama komitmen pimpinan pemerintahan karena pimpinan pemerintah pada hakekatnya tercakup dalam pimpinan politik yang berkuasa di daerah.

³⁹ Abdullah,Op.Cit 15-20

2. *Organizational capacity* (kemampuan organisasi atau sumberdaya), merupakan kemampuan untuk melaksanakan tugas tugas yang seharusnya, seperti yang telah di tetapkan atau di bebaskan pada salah satu unit organisasi. Kemampuan unit organisasi (*organizational capacity*) terdiri dari tiga unsur pokok:

- Kemampuan teknis
- Kemampuan dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dalam bidang yang sama. Kerjasama bantuan dan dukungan dalam pelaksanaan sangat diperlukan (komunikasi)
- Hadirnya keinginan kuat untuk mengembangkan SOP (*Standard Operation Procedure*), yaitu suatu pedoman tata aliran kerja dalam pelaksanaan serta cara – cara pemecahan masalah yang timbul dalam pelaksanaan di lapangan.

3. *The commitment of Implementors* (komitmen para pelaksana) dan

4. *Interest group support* (dukungan kelompok kepentingan)⁴⁰

Adapun beberapa faktor yang secara teoritik dapat menimbulkan hambatan terhadap pelaksanaan kebijakan ialah :

1. Banyaknya aktor yang terlibat
2. Terdapat komitmen atau loyalitas ganda (berkenaan dengan

40 Ibid, 20-24

sumberdaya staff)

3. Kerumitan yang melekat pada proyek – proyek itu sendiri (*intrinsic complexity*)
4. Jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak (struktur birokrasi)
5. Faktor lain, yaitu waktu dan perubahan kepemimpinan.

Untuk mengkaji implementasi kebijakan, George Edwards memulai dengan mengajukan pertanyaan, yaitu:

1. Prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil?
2. Dan hambatan – hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal?

Untuk menjawab pertanyaan itu, Edwards membicarakan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel itu adalah :

1. Komunikasi

Komunikasi adalah upaya untuk membentuk kesamaan persepsi antar pelaksana dan pihak yang terkait dengan kebijakan mengenai ide, gagasan dan pandangan. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor

mengetahui apa yang harus dilaksanakan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumber daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan dengan jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan dengan secara efektif. Sumber daya dapat berupa manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor yang penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya kebijakan tidak akan terlaksana

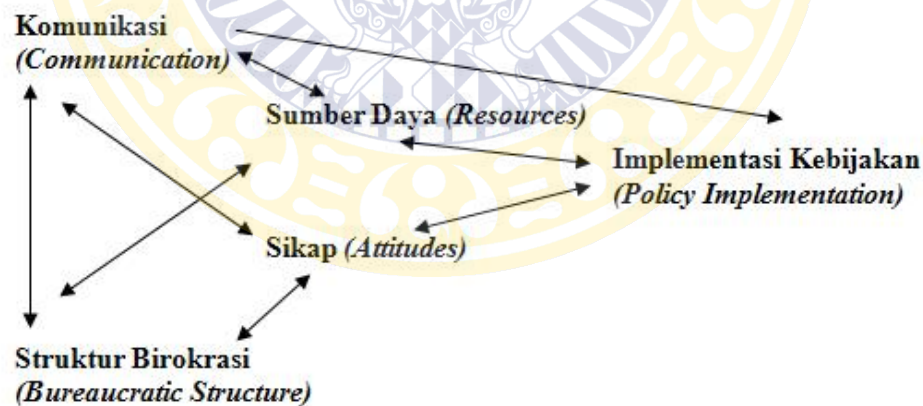
3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor, seperti komitmen, kejujuran, sidat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Namun ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *Bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.⁴¹

Menurut Edward, karena keempat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi yang bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus. Berikut adalah bagan dari 4 variabel tersebut

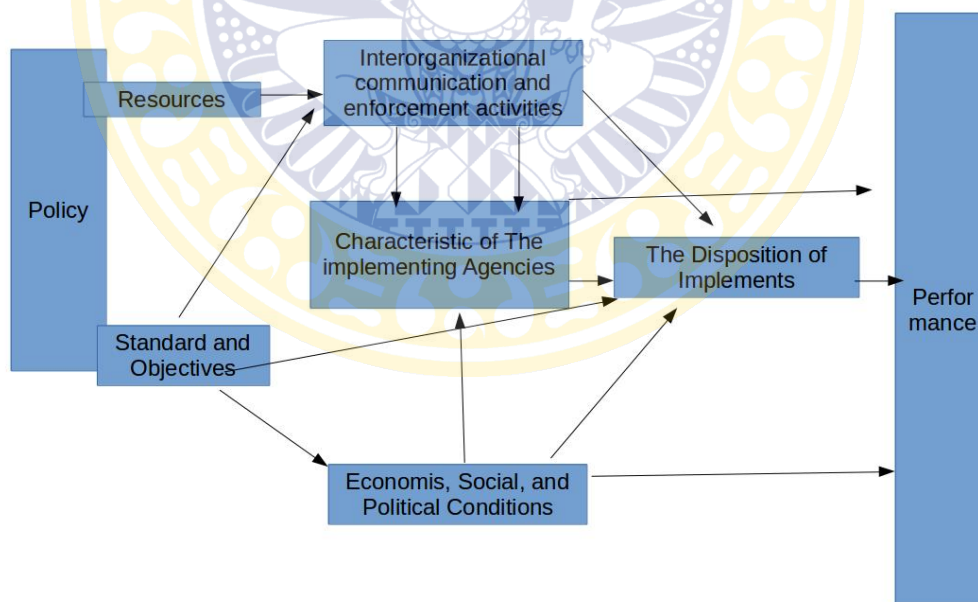


Gambar I.1 Model Implementasi Edward (Winarno, 2007 : 125)

⁴¹ Nugroho, Op.Cit. 693

Model kebijakan lainnya adalah yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut :

- Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi
- Karakteristik agen pelaksana / implementor
- Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
- Kecenderungan (*Disposition*) pelaksanaan / implementor



Gambar I.2 Model Donald Van Meter dan Carl van Horn

Model kebijakan lain yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang disebut A Frame Work for Implementation Analysis (Kerangka Analisis Implementasi). Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis kebijakan adalah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksudkan adalah:

- Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan (kesukaran-kesukaran teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, presentase kelompok sasaran dibanding jumlah penduduk, ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan).
- Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya (kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakannya teori kasual yang memadai, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana, akses formal pihak luar).
- Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut (kondisi sosio-ekonomi dan teknologis, dukungan publik, sikap dan sumber- sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, dukungan dari pejabat atasan, komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana).

- Tahap-tahap dalam proses implementasi (output-output kebijaksanaan dari badan-badan pelaksana, kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut, dampak nyata keputusan-keputusan badan pelaksana, persepsi terhadap dampak keputusan tersebut, evaluasi sistem politik terhadap undang-undang).

Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978; 1986) ini seringkali oleh para ahli disebut sebagai “the top down approach”. Menurut Hogwood dan Gunn, untuk mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna (perfect implementation) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu.

Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut:

- Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala serius.
- Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
- Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai

penghubungnya.

- Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Dari uraian beberapa teori dan model implementasi dari para ahli sebelumnya, dalam penelitian ini akan menggunakan model George Edwards dengan variabelnya yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, struktur birokrasi. Serta menambahkan satu variabel lain yaitu dukungan kelompok sasaran. Dukungan kelompok sasaran menjadi satu faktor yang mampu mempengaruhi keberhasilan implementasi. Dengan menggunakan variabel dukungan kelompok sasaran, maka dapat diketahui manfaat yang diperoleh kelompok sasaran serta mampu menjelaskan apakah kebijakan sudah tepat sasaran atau belum.

Dengan menggunakan variabel kebijakan dari George Edwards III serta menambahkan variabel dukungan kelompok sasaran, maka akan di peroleh penjelasan yang menyeluruh tentang implementasi kebijakan, baik dari isi kebijakan, aparat pelaksana, maupun kelompok sasaran sehingga diperoleh hasil

penelitian berupa faktor faktor penghambat dalam implementasi kebijakan. Selanjutnya akan di jelaskan mengenai variabel - variabe atau faktor – faktor yang mempengaruhi suatu kebijakan. Jadi implementasi yang di maksud dalam penelitian ini adalah upaya yang dilakukan oleh individu, kelompok maupun pemerintah yang dilakukan untuk melaksanakan keputusan atau kebijakan yang telah di tetapkan untuk mencapai suatu sasaran dari kebijakan tersebut.

1.6.1.1 Komunikasi

Solichin Abdul Wahab menyebutkan pentingnya komunikasi dalam implementasi kebijakan, “... salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan adalah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan badan pelaksana. Jika sistem ini hanya memadukan secara longgar, maka kemungkinan akan terjadi perbedaan perilaku kepatuhan yang cukup mendasar diantara pejabat dan kelompok sasaran, sebab mereka akan memodifikasi atau mengubah peraturan sejalan dengan rangsangan intensif yang muncul di lapangan”.

Untuk mengimplementasikan kebijakan, variabel komunikasi memiliki peranan yang penting. Adanya komunikasi membuat kejelasan standar, sasaran dan tujuan kebijakan akan mampu diinformasikan tidak hanya dari atasan kepada bawahan tetapi juga terhadap kelompok sasaran. Komunikasi dipahami sebagai instrumen kebijakan yang berfungsi mengalirkan perintah dan arahan dari para pembuat ksebagai sasaran kebijakan yang berwenang mengarahkan proses implementasi kepada lembaga yang diberi tanggung jawab untuk melaksanakan

serta kepada masyarakat sebagai sasaran kebijakan.

Komunikasi mampu menciptakan dan meningkatkan kepatuhan para pelaksana dan masyarakat. Adanya komunikasi membuat masing – masing pihak mampu memahami apa yang menjadi tanggung jawabnya. Tetapi dengan adanya) komunikasi, memungkinkan juga terjadi konflik dan penyimpangan. Oleh karena itu dalam implementasi kebijakan dibutuhkan komunikasi yang efektif sehingga tujuan dan standar kebijakan dapat dimengerti oleh individu individu yang terlibat.

Kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk – petunjuk pelaksanaannya tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk – petunjuk itu harus jelas. Oleh karenanya, menurut Edwards, faktor komunikasi harus memiliki tiga aspek agar tidak menjadi penghambat dalam implementasi sebuah kebijakan. Aspek – aspek tersebut adalah transmisi (*transmission*), konsistensi (*consistency*), dan kejelasan (*clarity*).

Transmisi. Aspek transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada para pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran dan pihak lain yang berkepentingan baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan. Aspek ini menyangkut proses sosialisasi kebijakan yang bersifat internal dan eksternal.⁴²

⁴² Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007) 97

Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah perintah implemetasi :

1. Pertentangan pendapat antara pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan tersebut akan menimbulkan hambatan yang bersifat distorsi.
2. Informasi melewati berlapis – berlapis birokrasi. Kondisi struktur birokrasi yang terlampau ketat dan cenderung sangat hiererkis sangat mempengaruhi tingkat efektifitas komunikasi kebijakan yang di jalankan. Penggunaan sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran – saluran komunikasi yang ditentukan mungkin juga mendistorsikan perintah perintah pelaksana.
3. Persepsi yang selektif dan ketidakmampuan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan – persyaratan suatu kebijakan. Kadang – kadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga – menduga maksud komunikasi yang “ sebenarnya”.

Kejelasan. Jika kebijakan – kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk – petunjuk pelaksanaannya tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya intrepertasi yang salah

bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Namun pada tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan.

Terdapat enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu :

1. Kompleksitas kebijakan publik
2. Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat
3. Kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan
4. Masalah – masalah dalam memulai suatu kebijakan
5. Menghindari pertanggungjawaban kebijakan
6. Sifat pembentukan kebijakan pengadilan

Konsistensi. Konsistensi erat hubungannya dengan kejelasan pesan komunikasi sebuah kebijakan. Untuk memperoleh konsistensi komunikasi sebuah kebijakan maka perintah – perintah dalam implementasi yang disampaikan kepada pelaksana tidak boleh saling bertentangan sehingga memudahkan para pelaksana dalam menjalankan tugasnya. Disisi lain, perintah – perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan.⁴³

⁴³ Winarno.Op.Cit. 176-177

1.6.1.2 Sumberdaya

Sumberdaya memiliki peranan yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. Adanya sumberdaya ini maka suatu kebijakan akan mampu terlaksana. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn, bahwa sumberdaya layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan dalam implementasi kebijakan.⁴⁴ Keberhasilan implementasi program sangat bergantung pada sejauh mana sumberdaya yang ada dapat memadai dan dioptimalkan sesuai dengan anggaran kebijakan. Disisi lain, pelaksana kebijakan dituntut untuk memiliki kemampuan yang handal dalam mengelola dan memanajemen sumberdaya yang dimiliki oleh organisasi.

Menurut Edward sumber daya yang mampu menunjang keberhasilan implementasi sebuah kebijakan meliputi sumberdaya manusia (staf), sumberdaya anggaran, informasi, wewenang, dan fasilitas.

Sumberdaya manusia (staf). Edward menegaskan bahwa “ *no matter how clear and consistent implementation orders are and no matter accurately they are transmitterd, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not effective* ”.⁴⁵

Jika demikian, maka pelaksanaan kebijakan bergantung pada sumberdaya manusia (staf) yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan. Disamping itu sumberdaya manusia (staf) tersebut harus memiliki kewenangan serta keahlian

⁴⁴ Ibid. 158

⁴⁵ Ibid. 98

dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang telah ditugaskan. Jumlah staf serta kompetensi staf juga harus sesuai dengan yang dibutuhkan dalam proses implementasi kebijakan.

Sumberdaya anggaran (keuangan). Terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan kepada publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Hal tersebut ditegaskan oleh Edward dalam kesimpulan studinya, “ *Budgetary limitations, and citizens opposition limit the acquisition of adequate facilities. This in turn limit the quality of the services that implementors can be provide to the public* “. ⁴⁶

Kenyatannya keterbatasan sumberdaya anggaran (keuangan) akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Disamping program tidak mampu dilaksanakan dengan dengan optimal, terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah dan memungkinkan terjadinya *goal displacement* yang dilakukan oleh para pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.

Informasi. Informasi merupakan sumberdaya yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. Informasi memiliki dua bentuk. *Pertama*, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Para pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk

46 Ibid.100

melaksanakan kebijakan. *Kedua*, data tentang ketaatan personil – personil lain terhadap peraturan – peraturan pemerintah.⁴⁷

Untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan, informasi yang ada harus relevan utamanya yang berkaitan dengan bagaimana cara melakukan sebuah kebijakan. Hal tersebut bertujuan agar pelaksana tidak melakukan kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana mengimplementasikan sebuah kebijakan. Disamping itu informasi juga penting untuk menyadarkan orang – orang yang terlibat dalam implementasi kebijakan agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Wewenang. Wewenang erat hubungannya dengan kekuasaan untuk mengambil sebuah keputusan dalam implementasi kebijakan. Untuk itu dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan harus ditunjuk sebuah lembaga yang diberi kewenangan yang cukup sehingga mampu membuat keputusan sendiri dalam melaksanakan kebijakan yang menjadi bidang kewenangannya.⁴⁸

Fasilitas. Edward menegaskan bahwa “*physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation won't succeed*”.⁴⁹

47 Ibid. 183-184

48 Ibid. 103

49 Ibid. 102

Fasilitas dalam implementasi sebuah kebijakan juga merupakan sumberdaya yang sangat penting. Adanya fasilitas ini mampu mendukung aparat pelaksana untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan.

Jika fasilitas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan terbatas, maka pelaksanaan sebuah kebijakan akan terhambat dan bisa saja gagal. Hal itu disebabkan dengan keterbatasan fasilitas yang diperlukan untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan akan sulit untuk melaksanakan kebijakan dengan baik dan lancar.

1.6.1.3 Disposisi

Edward menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaksana memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan dengan sungguh – sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat terwujud. Disposisi aparat pelaksana erat hubungannya dengan komitmen aparat untuk melaksanakan kebijakan. Terdapat tiga macam elemen yang mampu mempengaruhi keinginan dan kemauan implementor untuk melaksanakan sebuah kebijakan, yaitu:

1. Pengetahuan (*cognitiion*), pemahaman (*comprehension*) dan pendalaman (*understanding*) terhadap kebijakan
2. arah respon mereka apakah menerima (*acceptance*), netral (*neutrality*), atau menolak (*rejection*).
3. Intensitas terhadap kebijakan (Meter dan Horn dalam widodo, 2007:105.⁵⁰)

Pemahaman tentang maksud dan tujuan kebijakan adalah penting karena hal tersebut menyangkut bagaimana implementor mampu memenuhi dan melaksanakan standar dari kebijakan. Jika ketiga elemen tersebut menuju ke arah yang positif, artinya bahwa implementor memiliki disposisi yang positif pula terhadap sebuah kebijakan.

Terdapat kemungkinan dari para pelaksana untuk membelokkan apa yang sudah ditentukan dari kebijakan demi kepentingan pribadinya ketika mengimplementasikan sebuah kebijakan. Sikap pelaksana tersebut tentu akan menjauhkan dari tujuan kebijakan yang sesungguhnya. Keberhasilan impementasi suatu kebijakan sering juga karena adanya respon atau kemampuan para pelaksana untuk menanggapi kebutuhan dan harapan yang disampaikan oleh masyarakat terkait dengan kebijakan yang harus dilaksanakan.

1.6.1.4 Struktur Birokrasi

Menurut Edward (dalam Widodo, 2007:106) implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena tidak efisiennya struktur birokrasi (*deficiencies in*
50 Ibid. 105

bureaucratic structure). Struktur birokrasi ini mencakup aspek – aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antar unit – unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi dan standar prosedur operasi yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

Dimensi fragmentasi, menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, dimana para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar, berita atau instruksinya akan terdistorsi. Fragmentasi birokrasi akan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengkoordinasikan semua sumberdaya yang relevan dalam suatu yurisdiksi tertentu. Akibat lebih lanjut adalah terjadinya ketidakefisienan dan pemborosan sumberdaya langka.⁵¹

Dengan kata lain, ketika struktur birokrasi sebuah kebijakan terpecah – pecah menjadi banyak bagian pelaksana, maka implementasi kebijakan menjadi lebih rumit dan membutuhkan tenaga yang tidak sedikit. Terfragmentasinya struktur birokrasi ini selain rawan konflik juga dapat menghambat proses implementasi kebijakan yang harus segera ditangani, maka ketika struktur birokрасinya terlalu banyak, proses pengambilan keputusan yang harusnya dapat

51 Ibid. 106

dilakukan dengan sesegera mungkin tidak dapat terlaksana. Pada akhirnya proses implementasi menjadi terhambat.

Dimensi selanjutnya dalam struktur birokrasi adalah dimensi *standard operating procedure*(SOP). Dimensi ini menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur yang mengatur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi, kewenangan dan tanggung jawab diantara para pelaksana. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan – tindakan dari para pejabat dalam organisasi – organisasi yang kompleks dan tersebar.

Ketika seorang pemimpin suatu daerah menetapkan suatu kebijakan, SOP tentang pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan tidak dibuat, hal ini nantinya akan berdampak pada pelaksanaan kebijakan karena masing – masing pihak dan petugas pelaksana kurang mengerti dan bahkan tidak tahu pasti tugasnya dalam implementasi kebijakan tertentu. Tentunya hal ini akan sangat merugikan bagi daerah tersebut. Oleh karena itu keberadaan SOP mutlak diperlukan demi terselenggaranya kebijakan yang konsisten dan tidak menyimpang dari tujuan awal kebijakan di buat.

1.6.1.5 Dukungan Kelompok Sasaran.

Variabel dukungan kelompok sasaran digunakan berdasarkan model kebijaka milik Warwick yang menyebutkan bahwa salah satu faktor *facilitating*

condition for implementation adalah adanya *interest group support* (dukungan kelompok kepentingan). Implementasi dapat dilihat dari sudut pandang sasaran. Adanya suatu kebijakan akan mempengaruhi berbagai kepentingan serta memerlukan dukungan dan partisipasi aktif dari masyarakat selaku kelompok sasaran. Karena sikap dan sumberdaya masyarakat sangat menentukan tingkat keberhasilan suatu kebijakan. Sikap masyarakat ini meliputi dua hal yaitu penolakan dan dukungan. Dukungan kelompok sasaran akan merosot jika kebijakan membebankan ongkos kepada mereka. Hal ini disebabkan dukungan masyarakat pada suatu kebijakan berkorelasi dengan sumber keuangan ataupun posisi strategis dalam sektor ekonomi secara keseluruhan.

Indikator lain yang mempengaruhi tingkat dukungan kelompok sasaran adalah tingkat manfaat kolektif kebijakan dimana dukungan akan meningkat apabila manfaat dapat dinikmati langsung oleh kelompok sasaran. Sedikitnya ada tiga manfaat dapat dinikmati langsung oleh suatu kelompok sasaran bila mereka menaati kebijakan:

1. Keuntungan material, yaitu kebutuhan pribadi yang paling pokok
2. Keuntungan sosial, yaitu kebutuhan publik/kelompok yang paling pokok
3. Keuntungan personal, yaitu berkaitan dengan keinginan yang diperoleh secara individual dalam melibatkan diri sebagai anggota kelompok tertentu yang memiliki kekuasaan politik dan sosial dalam operasionalisasi

kebijakan.

Manfaat yang dirasakan langsung oleh kelompok sasaran ini merupakan bukti bahwa apa yang telah mereka korbankan dan keluarkan akibat adanya kebijakan tersebut tidak sia – sia dan bukan sekedar janji yang diberikan oleh pemerintah tetapi suatu kenyataan yang benar-benar bermanfaat bagi mereka. Kebijakan yang telah memberikan manfaat bagi kelompok sasaran akan membawa dampak pada perubahan yang diinginkan kebijakan. Tetapi jika kebijakan tersebut mengharuskan kelompok sasaran untuk merubah perilaku mereka maka kebijakan tersebut akan sulit diimplementasikan.

Kelompok sasaran dalam penelitian ini adalah para pegawai pemerintah kota Surabaya. Dukungan kelompok sasaran menjadi penting karena menjadi salah satu tolak ukur keberhasilan sebuah kebijakan. Fenomena empiris yang diperoleh peneliti dari beberapa sumber adalah banyak yang mengeluhkan sulitnya beradaptasi menggunakan software berbasis *open-souce*, akibatnya banyak yang kemudian kembali menggunakan sistem operasi yang lama, yang tidak berbasis *open-souce*.

1.7 Definisi konsep

Konsep adalah salah satu unsur penelitian yang berisi tentang definisi dari suatu fakta atau fenomena ataupun gejala – gejala yang menjadi perhatian penelitian. Meskipun fakta yang dijumpai sama tetapi setiap orang akan berbeda

dalam mengkonsepsikannya. Tergantung dari kemampuan, sudut pandang, dan kepentingan. Konsep yang perlu didefinisikan dalam penelitian ini adalah :

1. Kebijakan publik adalah rangkaian keputusan yang diambil oleh pemerintah mengenai suatu permasalahan tertentu yang digunakan sebagai pedoman dalam bertindak serta langkah – langkah yang harus ditempuh untuk mencapai tujuan tertentu.
2. Kebijakan Migrasi *open-souce* adalah rangkaian keputusan yang diambil oleh pemerintah mengenai permasalahan banyaknya penggunaan software atau perangkat lunak bajakan di lingkungan pemerintah.
3. Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan rangkaian keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dimana pelaksanaannya dilakukan oleh aparat pelaksana dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
4. implementasi kebijakan migrasi *open-souce* adalah pelaksanaan rangkaian keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dimana pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Komunikasi dan Informasi kota Surabaya dalam rangka mengganti *software* atau perangkat lunak yang berbayar dengan *software* atau perangkat lunak berbasis *open-souce*.
5. Komunikasi adalah proses mengalirkan perintah dan arahan dari para pembuat kebijakan kepada para pelaksana serta kepada masyarakat bisa menikmati pendidikan yang layak.

6. Sumberdaya adalah input yang merupakan faktor pendukung, digunakan untuk melaksanakan sebuah kebijakan yang meliputi staf, keuangan, informasi, wewenang, dan fasilitas.
7. Aparat pelaksanaan adalah organisasi pemerintah yang terdiri dari sejumlah orang yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan proses implementasi kebijakan.
8. Disposisi adalah keinginan dan kemauan aparat pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan.
9. Struktur Birokrasi adalah pembagian wewenang dalam melaksanakan sebuah kebijakan yang mengatur mekanisme kerja aparat pelaksanaan kebijakan.
10. Dukungan Kelompok Sasaran adalah kesediaan kelompok sasaran untuk menerima dan mematuhi kebijakan yang telah ditetapkan.

1.8 Metode dan Prosedur Penelitian

Peneliti dalam penelitian ini menggunakan metode dan prosedur sebagai berikut:

1.8.1 Pendekatan penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif menurut Kirk dan Miller (dalam moleong, 2007:2) pada mulanya bersumber pada pengamatan

kualitatif yang dipertentangkan dengan pengamatan kuantitatif. Maksudnya adalah ketika penelitian kuantitatif tidak mampu menjawab permasalahan yang ada maka dilakukanlah pendekatan kualitatif untuk lebih memahami persoalan yang sedang terjadi secara lebih mendalam.

Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2007:4) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata – kata tertulis atau lisan dari orang – orang dan perilaku yang dapat diamati.⁵²

Sedangkan menurut Moleong penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain lain, secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata – kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.⁵³

Alasan peneliti menggunakan metode kualitatif adalah sifat masalah yang diteliti, dimana perlu adanya pendekatan komprehensif dan mendalam pada fenomena kebijakan migrasi penggunaan perangkat lunak berbasis *open-souce*. Penelitian ini berupaya mengungkap dan memahami sesuatu dibalik fenomena yang kompleks serta ditujukan untuk mendapatkan gambaran atas implementasi kebijakan migrasi penggunaan perangkat lunak berbasis *open-souce* di lingkungan pemerintah kota Surabaya, serta menjelaskan faktor – faktor penghambat dalam

52 J. Lexy Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2007), 4

53 Ibid, 6

implementasi kebijakan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif karena pertimbangan, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan informan sehingga dapat diperoleh gambaran yang lengkap tentang fenomena implementasi kebijakan migrasi software *open-souce*.

1.8.2 Tipe Penelitian

Menunjuk pada perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian deskriptif, sedangkan berdasarkan pada analisa data, tipe penelitian adalah kualitatif.

Tipe penelitian deskriptif ini dapat dipahami sebagai penelitian yang berusaha menggambarkan dan melukiskan sebuah keadaan atas fakta – fakta yang benar benar terjadi sehingga nantinya peneliti diharapkan dapat memahami fenomena yang dijadikan permasalahan dalam penelitiannya. Sedangkan tipe penelitian kualitatif sendiri adalah penelitian yang berusaha untuk memperoleh pemahaman atas tindakan dan makna gejala sosial dalam sudut pandang subyek penelitian. Alasan peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif adalah sifat masalah yang diteliti, dimana penelitian ini berupaya mengungkap dan memahami sesuatu dibalik fenomena.

Menurut Moleong dalam penelitian deksriptif, data yang dikumpulkan berupa kata – kata, gambar dan bukan angka – angka. Hal itu disebabkan adanya penerapan metode kualitatif. Penelitian kualitatif sendiri sebagaimana dirumuskan

Bogdan Taylor (dalam Moleong, 2007:3) sebagai berikut :

“.... adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data berupa kata – kata tertulis atau lisan dari orang – orang dan perilaku yang dapat diamati”.⁵⁴

Peneliti menggunakan tipe penelitian deskriptif karena peneliti ingin menggambarkan fakta – fakta yang terjadi dalam implementasi kebijakan migrasi penggunaan perangkat lunak *open-souce* serta apa saja yang menghambat impe' kebijakan.

1.8.3 Strategi Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti menggunakan strategi penelitian studi kasus. Menurut Robert K Yin (2000:18), studi kasus adalah suatu inkuiri empiris yang menyelidiki fenomena didalam konteks kehidupan nyata, bilamana batas – batas antara fenomena dan koteles tak nampak dengan tegas, dan dimana multi sumber bukti dimanfaatkan.

Metode studi kasus ini dipilih dengan pertimbangan bahwa penelitian tentang faktor – faktor yang menghambat implementasi penggunaan perangkat lunak berbasis *open-source* di pemerintah kota Surabaya ini membutuhkan investigasi mendalam untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan tersebut serta faktor apa saja yang menghambatnya.

54 Ibid, 3

1.8.4 Lokasi Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang hendak diteliti maka penelitian ini mengambil lokasi di Kota Surabaya, dimana pemerintah kotanya menerapkan kebijakan migrasi penggunaan perangkat lunak berbasis *open-source*. Dengan masih banyak digunakannya perangkat lunak berbayar baik yang legal ataupun bajakan dan digunakannya kembali perangkat lunak tersebut walaupun sudah diganti atau di migrasikan dengan perangkat lunak yang berbasis *open-source*, sehingga perlu diteliti faktor penghambatnya.

1.8.5 Teknik Penentuan Informan

Berbeda dengan penelitian kuantitatif yang mengutamakan keterwakilan dan menggunakan isitilah responden dalam penentuan sampel, dalam penelitian kualitatif yang lebih diutamakan adalah keleluasaan, cakupan rentangan informasi dan menggunakan isitilah informan pada penentuan sampelnya. Oleh karena itu pemilihan informan yang tepat adalah dengan secara bertujuan.

Menurut Moleong pemilihan informan secara bertujuan dapat ditandai dengan ciri ciri sebagai berikut:

1. Sampel tidak dapat ditentukan atau ditarik terlebih dahulu
2. Pemilihan sampel secara berurutan yaitu tujuan memperoleh variasi sebanyak – banyaknya hanya dapat dicapai apabila pemilihan suatu sampel dilakukan jika satuan sebelumnya sudah dijaring dan dianalisis.

3. Penyesuain berkelanjutan dari pemilihan informan yaitu pada mulanya setiap informan dapat sama kegunaannya. Namun sudah semakin banyak informasi yang masuk dan makin megembangkan hipotesis kerja, ternyata bahwa informan dipilih atas dasar fokus penelitian.
4. Pemilihan terakhir jika sudah terjadi pengulangan yaitu pada pemilihan informan secara bertujuan seperti ini jumlah informan ditentukan oleh pertimbangan – pertimbangan informasi yang diperlukan.⁵⁵

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Data merupakan bagian terpenting dalam suatu penelitian, karena hakekat dari penelitian adalah pencarian data yang nantinya diinterpretasikan dan dianalisa. Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan wawancara mendalam (*indepth interview*) dan dokumentasi

1. Metode wawancara mendalam (*indepth interview*)

Adalah perolehan data dengan melakukan wawancara mendalam dan tanya jawab langsung dengan orang – orang yang dipakai sebagai informan. Tujuan menggunakan metode ini adalah untuk memperoleh data primer penelitian. Dalam wawancara mendalam dan tanya jawab ini dipergunakan pedoman wawancara (*interview guide*) dengan maksud agar pembicaraan dapat dikendalikan sesuai dengan arah dan tujuan penelitian.

55 Ibid, 224-225

2. Dokumentasi (Pemanfaatan Data Sekunder)

Dokumentasi dipakai untuk lebih melengkapi data – data yang diperoleh melalui wawancara mendalam serta untuk mendapatkan data primer penelitian. Data tertulis dapat digunakan sebagai pendukung pencapaian tujuan penelitian. Dokumentasi disini adalah semua jenis rekaman, atau catatan sekunder sebagai pelengkap data primer, dengan maksud menambah kelengkapan data suatu penelitian. Disini peneliti mengumpulkan dan mencatat data yang berupa dokumen, laporan, tabel serta sumber – sumber data tertulis lainnya yang diperlukan dan relevan dengan kajian penelitian ini.

1.8.7 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Kriteria teknik pemeriksaan keabsahan data merupakan faktor yang menentukan dalam penelitian kualitatif. Untuk menetapkan keabsahan (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan pada atas sejumlah kriteria tertentu. Menurut Moleong (2007:324) ada empat kriteria yang digunakan yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*).

Disini kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik triangulasi. Triangulasi menurut Moleong diartikan sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data yang memandang sesuatu yang lain diluar data yang

diperoleh, biasanya memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori.

Triangulasi dibagi menjadi empat, yaitu triangulasi sumber, metode, penyidik, dan teori.

Triangulasi sumber data dalam penelitian ini dilakukan dengan :

1. Menbandingkan keadaan dalam perspektif seseorang dengan pendapat dan pandangan orang lain. Apa yang dikatakan seseorang dalam perspektifnya terkadang berbeda dengan perspektif orang lain, walaupun untuk menanggapi topik yang sama. Disini peneliti berusaha untuk mendapatkan informasi dengan membandingkan pendapat yang berbeda.
2. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen.

Peneliti melakukan *cross check* dengan membandingkan antara informasi yang diperoleh melalui wawancara narasumber dengan dokumen yang ada, baik berupa dokumen peraturan kebijakan maupun arsip yang dimiliki serta dokumen lain yang relevan dengan topik kebijakan migrasi perangkat lunak berbasis *open-souce*.⁵⁶

1.8.8 Teknik Analisis Data

Setelah melakukan pengumpulan data menggunakan teknik diatas. Kemudian dilakukan teknik analisis data. Analisis data ini dimaksudkan agar data

⁵⁶ Ibid, 178

yang diperoleh dari lapangan dapat dengan mudah di baca dan dipahami sebagai upaya menentukan jawaban atas permasalahan penelitian.

Proses analisa data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia baik yang diperoleh melalui wawancara mendalam maupun dokumentasi. Langkah selanjutnya adalah melakukan reduksi data dengan menyusun abstraksi – abstraksi yang merupakan rangkuman proses dan pernyataan pernyataan yang perlu dijaga agar tetap berada didalamnya. Data juga disederhanakan kedalam bentuk yang mudah di pahami, dibaca dan diinterpretasikan, yang pada intinya adalah upaya mencari jawaban atas permasalahan penelitian.

Peneliti memakai analisa data kualitatif. Analisa data kualitatif menurut Bogdan dan Biklen (dalam Moleong, 2007:248) adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah – milahnya , menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang terpenting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Agar analisa data secara kualitatif ini dapat memperoleh keteraturan dan sistematis, Miles dan Huberman menawarkan tiga alur kegiatan yang harus diikuti, yang ketiganya saling berkaitan yaitu meliputi:

1. Reduksi data

Yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan

dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan, dimana proses ini berlangsung secara terus menerus selama penelitian berlangsung.

2. Penyajian data

Yaitu merupakan sekumpulan informasi yang telah tersusun secara terpadu dan mudah dipahami yang memberi kemungkinan dilakukannya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini menuntut seseorang peneliti untuk mampu mentransformasikan data kasar menjadi bentuk tulisan.

3. Verifikasi dan Penarikan Kesimpulan

Yaitu merupakan sebagian dari seluruh konfigurasi kegiatan penelitian yang utuh dan dapat dilakukan selama penelitian berlangsung. Verifikasi ini mungkin dapat dilakukan sesingkat pemikiran kenali yang melintas dalam pikiran peneliti selama ia menulis, meninjau ulang catatan – catatan lapangan, atau mungkin lebih seksama dan memakan waktu dan tenaga yang lebih besar (Miles dan Huberman, 1992:16-20).

Dari analisa kualitatif atas sejumlah data ini, pada gilirannya diperoleh kejelasan mengenai implementasi kebijakan migrasi *open-souce* di Pemerintah kota Surabaya.