

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### I.1 Latar Belakang Masalah

Era reformasi membawa angin segar bagi terciptanya pemerintahan yang berkualitas. Angin segar tersebut terlihat dengan adanya semangat reformasi untuk merubah kultur dan sistem yang sentralis ke kultur dan sistem yang desentralis. Desentralisasi diharapkan mampu mereformasi fungsi birokrasi pemerintah ke arah yang lebih baik. Sebagai organisasi publik, birokrasi pemerintahan berbeda dengan organisasi privat yang berorientasi pada keuntungan. Birokrasi publik diharapkan memiliki fungsi pemberian pelayanan kepada masyarakat yang lebih responsif seiring dengan diterapkannya desentralisasi dalam bentuk otonomi daerah.

Desentralisasi pemerintahan dalam konsep otonomi daerah merupakan sebuah cara untuk menciptakan sebuah pelayanan yang responsif dan demokratis. Desentralisasi dimaknai sebagai konsep otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab dengan meletakkan pelaksanaan otonomi pada tingkat daerah yang paling dekat dengan rakyat. Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memberdayakan daerah, termasuk masyarakatnya, mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan (Suhirman:2004).

Pada dasarnya pembangunan menekankan pada aspek nilai – nilai kemanusiaan, seperti; menunjang kelangsungan hidup atau kemampuan untuk

memenuhi kebutuhan hidup, harga diri atau adanya perasaan yang layak menghormati diri sendiri dan tidak menjadi alat orang lain, kebebasan dan kemerdekaan dari penjajahan dan perbudakan. Selain itu, arti pembangunan yang paling dalam adalah kemampuan orang untuk mempengaruhi masa depannya, yang mencakup; kapasitas, keadilan, penumbuhan kuasa dan wewenang, dan saling ketergantungan (Todaro 2000:125). Pembangunan merupakan suatu proses multidimensional yang selain mengejar aselarasi pertumbuhan ekonomi, juga mensyaratkan berlangsungnya serangkaian perubahan besar – besaran terhadap struktur sosial, sikap – sikap masyarakat dan institusi – institusi nasional. Dimana hal tersebut akan berhubungan langsung pada pelayanan publik. Pelayanan Publik sendiri adalah suatu bentuk kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat, di daerah, BUMN, dan BUMD dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Praktek penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Fungsi pelayanan ini diarahkan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat sekaligus penciptaan keadilan sosial di tengah masyarakat, sehingga dengan demikian pemerintah akan dapat mewujudkan kehidupan yang lebih baik lagi bagi rakyatnya (Ratminto dan Atik Septi, 2005 : 187-190). Oleh karena itu, hakikat dari pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat

Pembangunan dan peningkatan pelayanan dasar terhadap publik merupakan amanah yang harus terus dilakukan karena menyangkut hajat hidup orang banyak. Dalam UU no 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik.

Namun, pelayanan publik yang diberikan oleh instansi pemerintah di Indonesia ini tidaklah sesuai dengan hakikat dari pemberian pelayanan untuk masyarakat sesuai dengan undang undang yang bersangkutan. Masih sangat sedikit lembaga pemerintah yang memiliki upaya serius untuk mengenali kebutuhan warga dalam pelayanan publik di wilayah atau sektor yang menjadi tanggung jawabnya. Warga cenderung diperlakukan sebagai klien dan bukan sebagai warga negara yang berdaulat yang dihormati hak-haknya oleh pemerintah. Pemerintah tidak memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat, bahkan terkesan meremehkan kebutuhan masyarakat sendiri. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan laporan tahunan ombudsman, seperti terlihat pada tabel di bawah ini

Tabel 1.1

Tabel Laporan Masyarakat Berdasarkan Instansi Terlapor

INSTANSI	JUMLAH	%
Pemerintah Daerah	2329	45,02%
Kepolisian	668	12,91%
Instansi Kementerian	520	10,05%
Badan Pertanahan	365	7,06%
BUMN/BUMD	350	6,77%
Lembaga Peradilan	237	4,58%
Lain-Lain	236	4,56%
Kejaksaan	127	2,46%
Komisi Negara	96	1,86%
Perbankan	65	1,26%
Lembaga Pemerintah Non Kementerian	60	1,16%
Lembaga Pendidikan Negeri	60	1,16%
TNI	29	0,56%
DPRD Prov/Kab/Kota	28	0,54%
BPK	3	0,06%
<b>Total</b>	<b>5173</b>	<b>100%</b>

Sumber : <http://www.ombudsman.go.id> – laporan tahunan ombudsman

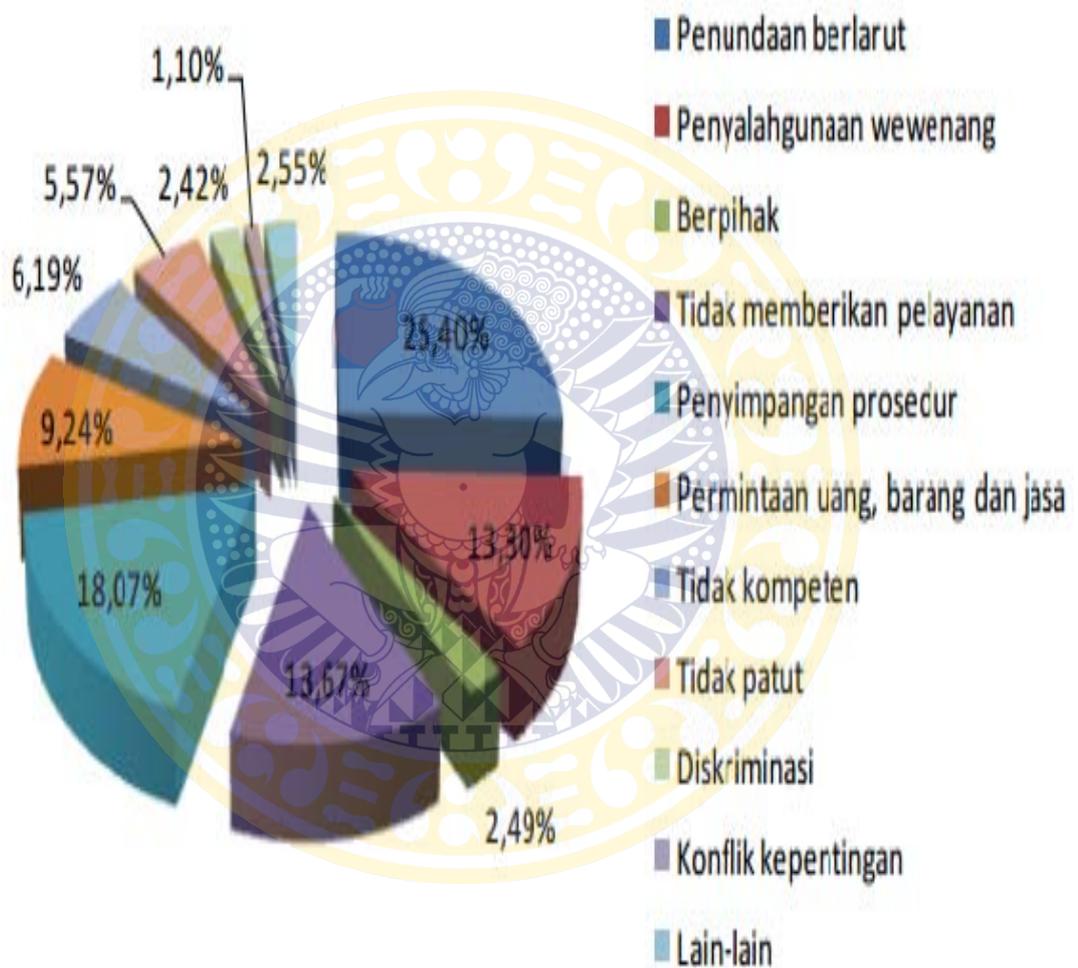
2013

Berdasarkan klasifikasi terlapor di tabel 1.1 tersebut terlihat bahwa, instansi yang menempati urutan 3 (tiga) terbanyak yang dilaporkan atas dugaan maladministrasi adalah Pemerintah Daerah 2329 laporan (45,02%), Kepolisian sebanyak 668 laporan (12,91), dan Instansi Kementrian sebanyak 520 laporan (10,05%). Dengan melihat permasalahan tersebut, dapat dilihat bahwa aparatur pemerintahan di Indonesia di nilai masih kurang dalam memberikan pelayanan publik. Sebagaimana diketahui bahwa pelayanan sebagian besar berada pada penyelenggara pelayanan di lingkungan Pemerintah Daerah.

Pemerintah Daerah sebagai penyedia pelayanan terus berusaha untuk sebaik mungkin memberikan pelayanan kepada masyarakat, namun pemberian pelayanan tersebut selalu mengalami kendala di dalam penerapannya, baik itu berasal dari program atau kebijakan, lingkungan dari penerapan program atau kebijakan, maupun dari para aparatur pemerintah yang melaksanakan program atau kebijakan tersebut. Pelayanan ini bertujuan untuk membantu masyarakat dalam berhubungan dengan pemerintah dan untuk memberi kepuasan kepada masyarakat. Tetapi selama ini, masyarakat sebagai pengguna jasa belum merasakan kepuasan dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Hal tersebut dibuktikan dengan beberapa laporan oleh masyarakat terhadap masalah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah. Untuk lebih memperjelas keluhan masyarakat terhadap pelayanan Pemerintah, berikut diagram Ombudsman yang menggambarkan apa saja keluhan yang dirasakan oleh masyarakat terhadap pelayan publik pada tahun 2013

Diagram 1.1

Diagram Prosentasi Laporan Masyarakat Berdasarkan Klasifikasi Pelapor



Sumber : <http://www.ombudsman.go.id> – laporan tahunan ombudsman 2013

Pada diagram 1.1 menyatakan bahwa 3 laporan tertinggi yang di keluhkan masyarakat terhadap instansi pemerintah yang paling tinggi adalah pertama,

penundaan berlarut yang mencapai 25,40%. Kemudian kedua, penyimpangan prosedur sebanyak 18,07%, dan di urutan ketiga, tidak memberikan pelayanan sebanyak 13,67%. Dari laporan masyarakat diatas dapat disimpulkan bahwa kinerja instansi pemerintah memang kurang memperhatikan atau kurang memberikan pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat.

Sebagai instansi pemerintah yang menyediakan pelayanan publik, pemberian pelayanan yang berkualitas merupakan suatu kebutuhan. Baik kebutuhan bagi instansi itu sendiri, dan terutama merupakan suatu kebutuhan bagi masyarakat. Sehingga pemerintah kota harus memberikan pelayanan yang berkualitas, yang jauh dari citra birokratis dan berbelit-belit. Karena pada dasarnya tujuan pelayanan adalah memberikan kepuasan kepada masyarakat mulai pemenuhan kebutuhan, keinginan, dan harapan masyarakat. (Kristina Setyowati)

Tugas terpenting dari setiap instansi pemerintah adalah memberikan pelayanan. Bahkan pada dasarnya pembentukan instansi - instansi pemerintah ditujukan sebagai perangkat utama dalam memberikan pelayanan. Oleh karena itu sebagai organisasi yang melaksanakan tugas pelayanan, tugas pokok dan fungsinya dipengaruhi dan ditentukan oleh prosedur dan kebijakan tertentu, untuk kemudian dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemberi mandat. Berkaitan dengan tugas yang harus dilaksanakan, maka penyediaan pelayanan pemerintah harus difokuskan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat, baik secara kualitas maupun kuantitas sebagai upaya pemberian kepuasan masyarakat

penggunanya. Perhatian akan pemberian kepuasan masyarakat ini sangatlah penting, mengingat kepuasan masyarakat merupakan tolak ukur dan keberhasilan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.

Salah satu cara peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya ialah menggunakan konsep *Banishing Bureaucracy* atau Memangkas Birokrasi. Pemangkasan merupakan salah satu solusi yang dapat dilakukan oleh pemerintah termasuk pemerintah kota Surabaya. *Banishing bureaucracy* atau memangkas birokrasi yang digagas oleh Osborne dan Gaebler dimaksudkan adalah tindakan efektivitas dan efisiensi sekaligus yang dapat saja memangkas, menggabungkan, memboboti, merevisi dan sejenisnya (Osborne dan Plastrik, 2000: 322). Pemangkasan ini bertujuan untuk menyederhanakan birokrasi – birokrasi pemerintah yang rumit dan melalui tahapan yang panjang. Serta bertujuan untuk meminimalisir keluhan keluhan yang dirasakan oleh masyarakat termasuk masyarakat kota Surabaya.

Sejalan dengan konsep *banishing bureaucracy* Pemerintah Kota Surabaya menerepakan sistem informasi di salah satu badan pemerintah kota Surabaya, yaitu di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya (Bappeko). Sistem informasi merupakan sekumpulan data dasar yang memeiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya dan telah melalui proses pengolahan (basis data) dengan menggunakan teknologi informasi yang digunakan untuk melakukan perencanaan, perancangan, dan pengambilan berbagai keputusan berbasis keruangan.

Kebutuhan akan informasi saat ini semakin penting dan mendesak. Bahkan menurut Robert Murdick (Sutabri, 2005:114) informasi dianolngikan sebagai darah bagi organisasi. Selanjutnya, Sutabri mengemukakan bahwa informasi merupakan salah satu sumber daya yang sangat penting untuk organisasi publik. Informasi pada dasarnya adalah data yang diolah menjadi bentuk yang berguna bagi para pemakainya (Jogiyanti, 2003:36). Agar dapat mencapai tujuan maka dibentuklah suatu sistem informasi. Dengan demikian pada dasarnya sistem informasi manajemen merupakan sebuah sistem informasi yang selain melakukan semua pengilahan transaksi yang diperlukan oleh suatu orgnasasi, juga memberi dukungan informasi dan pengolahan untuk fungsi manajemen dan proses pengambilan keputusan. Sistem informasi memiliki banyak keunggulan dibandingkan dengan sistem manual, diantaranya seperti memiliki kemampuan dalam penyimpanan data dalam jumlah yang lebih besar berkali – kali lipat, konektivitas antar daerah dan pusat yang lebih cepat, serta transparasi informasi yang dapat diberikan kepada masyarakat umum.

Transparasi informasi juga sangat dibutuhkan dalam pembangunan kota. Pada tahun 2009 Bappeko menerapkan sebuah sistem guna memberikan wadah untuk mengaspirasikan pendapat serta kebutuhan masyarakat melalui Musyawarah Rencana Pembangunan yang akan disingkat Musrenbang, guna membangun kota Surabaya bersama menjadi lebih baik. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mewajibkan Pemerintah Daerah untuk menyusun Rencana Kerja

Pemerintah Daerah (RKPD) yang berfungsi sebagai dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

Musrenbang sendiri adalah sebuah mekanisme perencanaan, sebuah institusi perencana yang ada di daerah dan sebagai mekanisme untuk mempertemukan usulan/kebutuhan masyarakat (bottom up planning) dengan apa yang akan diprogram pemerintah (top down planning). Idealnya pelaksanaan Musrenbang melibatkan masyarakat/stakeholder non Pemerintah mulai dari tahapan Proses, Penentuan, dan Pelaksanaan. Musrenbang adalah sebuah mekanisme yang benar-benar menjadi wadah dalam mempertemukan apa yang dibutuhkan masyarakat dan bagaimana Pemerintah merespon hal tersebut.

Seperti yang telah kita rasakan saat ini perkembangan aplikasi e-government di [Indonesia](#) mulai berdampak baik. Dukungan pemerintah mengenai pentingnya e-government sudah mulai tampak pada awal tahun 1990-an walaupun di sektor swasta sudah banyak pelaku bisnis besar yang menggunakan teknologi dengan konsep e-commerce, e-banking atau tele-marketing. Salah satu definisi yang dibuat oleh Bank Dunia (The [World Bank Group](#), 20):

*“E-government refers to the use by [government agencies](#) of information technologies (such as [Wide Area Network](#), the [Internet](#), and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of government.”*

Dapat dilihat bahwa e-government merujuk pada penggunaan teknologi informasi pada lembaga pemerintah atau lembaga publik. Tujuannya adalah agar hubungan-hubungan tata-pemerintahan (governance) yang melibatkan pemerintah, swasta dan masyarakat dapat tercipta sedemikian rupa sehingga lebih

efisien, efektif, produktif dan responsif. Ketentuan bahwa yang terlibat di dalam e-government mestinya adalah semua cabang atau instansi pemerintahan (arms of government) mengandung arti bahwa e-government hendaknya diterapkan di lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Dalam banyak literatur, e-gov juga dikaitkan dengan konsep digital government atau online government dan biasanya dibahas dalam konteks transformational government. Intinya dari pengertian ini ialah penggunaan teknologi internet yang diharapkan dapat menjadi wahana untuk mempercepat pertukaran informasi, menyediakan sarana layanan dan kegiatan transaksi dengan warga masyarakat, pelaku bisnis, dan tentunya pihak pemerintah sendiri. Dalam hal ini harus diingat bahwa yang lebih diutamakan adalah konsep transformasinya, bahwa e-government bukan sekadar pemakaian teknologinya tetapi juga keharusan bahwa pemanfaatan teknologi membuat sistem pembuatan kebijakan dan pelayanan publik akan lebih baik.

e-Musrenbang sendiri merupakan sebuah terobosan yang diberikan untuk masyarakat guna memudahkan interaksi, pemberian pelayanan, dan penyampaian aspirasi masyarakat berupa kritik saran atau masukan yang memberikan kontribusi bagi kota Surabaya, serta fakta-fakta ataupun tuntutan dari masyarakat Surabaya yang menginginkan adanya sebuah forum atau kontak sosial antara warga dengan pemerintah kota Surabaya. Terciptanya e-Musrenbang ini membantu pembangunan masyarakat atau kelompok masyarakat untuk menjadikan kota Surabaya lebih baik, sesuai dengan kebutuhan daerahnya masing-masing. Hal ini juga memudahkan pemerintah untuk melakukan pembangunan dan lebih peduli

terhadap kondisi sekitar, serta pemberian pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat.

Adanya sistem elektronik merupakan langkah *Banishing Bureaucracy* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah dan mencegah ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang selama ini dikeluhkan oleh masyarakat. Adapun pengertian dari *banishing bureaucracy* atau memangkas birokrasi yang digagas oleh Osborne dan Gaebler adalah tindakan efektivitas dan efisiensi sekaligus yang dapat saja memangkas, menggabungkan, memboboti, merevisi dan sejenisnya

Sistem e-Musrenbang dari perspektif *banishing bureaucracy* ini memiliki dampak yang positif antara lain, yaitu :

1. Memperbaiki kualitas pelayanan pemerintah
2. Meningkatkan transparansi, kontrol, dan akuntabilitas dalam rangka implementasi *government to citizens* dan *government to government*
3. Mengurangi biaya administrasi relasi dan interaksi yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun stakeholdernya
4. Membuka peluang pemerintah untuk mendapatkan sumber pendapatan baru melalui interaksinya dengan stakeholder
5. Menciptakan lingkungan masyarakat baru yang dapat dengan cepat dan tepat menjawab berbagai permasalahan terkait perubahan global dan trend yang ada

6. Memberdayakan masyarakat dan pihak – pihak lain sebagai mitra pemerintah dalam kebijakan publik secara merata dan demokratis (Indrajit, 2005:4)

Akan tetapi, penggunaan teknologi informasi tidak hanya akan menimbulkan sejumlah manfaat saja, selain manfaat penggunaan teknologi informasi juga dapat menimbulkan tantangan dari pihak – pihak tertentu terutama di negara sedang berkembang di mana tingkat pengembangan sumber daya manusianya masih relatif rendah. Ada beberapa permasalahan klasik yang kerap muncul dalam setiap inisiatif pengembangan teknologi informasi, yaitu :

1. Ketakutan bahwa mereka akan kehilangan pekerjaan karena tergantikan oleh teknologi;
2. Kekhawatiran bahwa otoritas yang dimiliki akan menjadi berkurang jika teknologi informasi di implementasikan;
3. Ketidakmampuan mereka dalam menggunakan teknologi seperti komputer atau perangkat lainnya;
4. Kesadaran bahwa dengan adanya teknologi maka mereka akan kehilangan pendapat tidak resmi yang kerap diperoleh sebagai balas jasa dari orang – orang yang dilayani; dan lain sebagainya (Indrajit,2005:200)

Melalui pengembangan teknologi pada instansi – instansi pemerintah diharapkan agar pemerintah dapat menyediakan kemudahan dalam akses publik.

Hal tersebut mengharuskan setiap instansi pemerintah menyediakan layanan informasi yang mudah diakses, cepat, dan akurat serta kejelasan prosedur.

Sistem e-Musrenbang disambut hangat oleh masyarakat kota Surabaya. Melalui tahapan mulai RT, RW, Kelurahan dan Kecamatan aspirasi masyarakat ditampung dengan baik. Hal tersebut dilakukan guna membangun dan memperbaiki setiap masing – masing daerah sesuai dengan kebutuhan yang berbeda – beda. Usulan tersebut dapat berupa usulan fisik maupun non fisik, yang nantinya dampak dari usul tersebut dapat dirasakan oleh orang banyak. Tiap tahun akan ada usulan yang disampaikan kepada pihak Bappeko melalui registrasi online yang nantinya akan di cross check kebenarannya. Semua usulan yang tentunya juga sudah disaring di tiap tahapan akan disaring lagi oleh Bappeko Surabaya. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

**Tabel 1.2**

**Laporan Usulan Tingkat Kecamatan Tahun 2013**

<b>Nama Kecamatan</b>	<b>Total Usulan</b>	<b>Usulan Diterima</b>	<b>Usulan Ditolak</b>
Tegalsari	195	142	53
Simokerto	145	113	32
Genteng	292	233	59
Bubutan	200	160	40
Gubeng	128	80	48

Gunung Anyar	116	87	29
Sukolilo	132	109	23
Tambaksari	285	211	74
Mulyorejo	79	53	26
Rungkut	132	97	35
Tenggilis Mejoyo	99	76	23
Benowo	121	94	27
Pakal	97	60	37
Asem Rowo	71	61	10
Sukomanunggal	123	92	31
Tandes	88	74	14
Sambikerep	76	60	16
Lakarsantri	74	50	24
Bulak	92	68	24
Kenjeran	59	51	8
Semampir	85	65	20
Pabean Cantikan	136	114	22
Krembangan	150	116	34
Wonokromo	189	125	64
Wonocolo	99	64	35
Wiyung	48	43	5
Karang Pilang	57	41	16

Jambangan	87	55	32
Gayungan	89	75	14
Dukuh Pakis	55	45	10
Sawahan	145	121	24
Total Usulan 2013	3744		

Sumber : <http://musrenbang.surabaya.go.id/musrenbang> - laporan 2014

Data diatas merupakan laporan usulan dari 33 kecamatan di Kota Surabaya yang telah diolah dan disaring. Namun, dari semua usulan tidak semua disetujui melalui pengecekan ulang dan kunjungan ke lokasi ada beberapa usulan yang juga di tolak. Dengan adanya e-Musrenbang ini maka masyarakat kota Surabaya juga lebih mudah memberikan masukan terhadap pemerintah untuk pembangunan kota Surabaya yang lebih baik.

Terciptanya e-Musrenbang ini membantu pembangunan masyarakat atau kelompok masyarakat untuk menjadikan kota Surabaya lebih baik, sesuai dengan kebutuhan daerahnya masing-masing. Hal ini juga memudahkan pemerintah untuk melakukan pembangunan dan lebih peduli terhadap kondisi sekitar, serta pemberian pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjabaran dari latar belakang, maka rumusan masalah penelitian ini adalah :

Bagaimana Implementasi Sistem e-Musrenbang di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya?

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian memiliki tujuan untuk menjawab apa yang menjadi permasalahan dalam penelitian. Maka berdasarkan rumusan masalah yang diajukan, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

Menggambarkan bagaimana Implementasi Sistem e-Musrenbang yang telah berjalan di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya

## **I.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat akademis : dapat memberikan informasi yang obyektif dan dapat digunakan sebagai bahan pengembangan Ilmu Administrasi Negara serta bagi peneliti lainnya di masa yang akan datang, khususnya yang berkaitan dengan Implementasi Sistem e-Musrenbang

2. Manfaat praktis : diharapkan dapat memberikan informasi dan gambaran terhadap organisasi/instansi dalam hal ini Badan Perencanaan Pembangunan kota Surabaya, sebagai bahan evaluasi, masukan, kritik, serta pertimbangan guna mengelola sistem pelayanan publik agar lebih baik.

## **I.5 Tinjauan Teori**

### **I.5.1 *Good Governance***

*Governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dengan lembaga non-pemerintah seperti LSM, perusahaan swasta serta warga negara. Bahkan lembaga non-pemerintah dapat memegang peran dominan dalam *governance* tersebut, atau bahkan lebih dari itu, pemerintah tidak mengambil peran apapun – *governance without government* (Dwiyanto, 2008:77).

Menurut pandangan klasik (*government*), pemerintah dipahami sebagai institusi yang memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk memaksa semua penduduk di wilayahnya, serta mengontrol pengaruh internasional atas kebijakan domestik dan institusinya. Pemerintah menganggap dirinyalah yang berwenang untuk mendefinisikan, mendiagnosa, dan mengatasi segala permasalahan dan kepentingan publik. Namun dengan cara ini, justru seringkali tertib sosial yang jadi tujuan, tidak dapat diwujudkan. Pemerintah yang tidak menyediakan ruang bagi masyarakat untuk turut berperan, pada akhirnya

dapat memicu terjadinya krisis kepercayaan masyarakat. Di hadapan masyarakat, pemerintah tidak legitim sehingga setiap kebijakan dan tindakannya cenderung tidak sepenuhnya dipenuhi masyarakat (Dwiyanto, 2008:78).

Ada beberapa alasan yang menyatakan bahwa ilmu administrasi publik pada perspektif government tidak lagi relevan, yaitu :

Pertama, dinamika politik, ekonomi, dan budaya yang sangat tinggi dalam dekade terakhir ini membuat kemampuan pemerintah untuk menjawab kebutuhan masyarakat menjadi terbelengkalai. Semakin lama semakin banyak kebutuhan masyarakat yang tidak bisa diselenggarakan oleh pemerintah. Di sisi lain, kapasitas masyarakat sipil dan pasar untuk menjawab kebutuhan masyarakat menjadi semakin tinggi. Akibatnya, banyak kebutuhan masyarakat sebagai kolektivitas seperti barang-barang publik dan semi publik, yang kemudian diselenggarakan oleh lembaga non pemerintah (Dwiyanto, 2004 : 9)

Kedua, globalisasi ekonomi semakin memberikan tekanan kepada studi administrasi publik untuk mendefinisikan kembali pemahamannya tentang apa yang sebaiknya menjadi fokus dan lokus dari administrasi publik. Globalisasi mendorong semua pemerintah di dunia untuk memperbaiki efisiensi nasionalnya. Hal ini mendorong banyak pemerintah di negara dunia ketiga, termasuk Indonesia, untuk mengurangi keterlibatannya dalam berbagai kegiatan pembangunan dan pelayanan publik. Selama ini birokrasi pemerintah di Indonesia banyak terlibat dalam kegiatan

pembangunan sering justru dinilai menjadi satu sumber inefisiensi. Mengurangi keterlibatan pemerintah dalam berbagai kegiatan yang sebenarnya bisa diselenggarakan oleh asosiasi sukarela dan mekanisme pasar dianggap sebagai salah satu cara untuk memperbaiki efisiensi nasional.

Ketiga, menguatnya tuntutan demokratisasi juga membuat studi administrasi publik semakin kehilangan fenomenanya. Keinginan masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan pemerintahan mendorong munculnya banyak lembaga baru dalam masyarakat. Organisasi masyarakat sipil, asosiasi sukarela, dan lembaga-lembaga non-pemerintah lainnya banyak bermunculan. Banyak peran pemerintah yang kemudian bisa diambil oleh lembaga non-pemerintah tersebut.

Keempat, kenyataan menunjukkan bahwa sekarang ini menjadi semakin sulit untuk membedakan organisasi pemerintah dengan non-pemerintah. Selama dekade terakhir ini di Indonesia terjadi transformasi organisasi dari organisasi pemerintah dan perusahaan bisnis menjadi organisasi hybrid (campuran). Organisasi campuran ini memiliki ciri-ciri yang sebagian menyerupai organisasi pemerintah dan sebagian lagi menyerupai perusahaan bisnis.

Alasan yang telah disebutkan di atas menyebabkan munculnya pandangan dan gerakan baru yang memangkas peran negara, seperti demokratisasi, desentralisasi, debirokratisasi, deregulasi, privatisasi, dan lain-lain. Gerakangerakan baru tersebut menjadi latar belakang munculnya konsep

*governance*, dimana pemerintah tidak sekedar dimaknai sebagai lembaga, tetapi juga proses memerintah (*governing*) yang dilakukan secara kolaboratif antara lembaga pemerintah, semi pemerintah, dan non-pemerintah yang berlangsung secara balance dan multi arah (Dwiyanto, Agus (Ed). *loc.cit*).

Meskipun perspektif *governance* mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah, namun peran pemerintah sebagai institusi tidak bisa ditinggalkan. Yang terpenting adalah bagaimana pemerintah menempatkan diri dan bersikap ketika berlangsung proses *governing*, kemudian bagaimana pemerintah mengelola negara atau publik dalam konsep *governance*. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, terdapat beberapa prinsip yang dapat digunakan pemerintah untuk mewujudkan *good governance* yaitu partisipasi, penegakan hukum, transparansi, kesetaraan, responsif (daya tanggap), wawasan ke depan, akuntabilitas, pengawasan publik, efektivitas dan efisiensi, dan profesionalisme.

Pelayanan publik dipilih sebagai cara tepat untuk mewujudkan *good governance* dikarenakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsure *governance* yaitu pemerintah, masyarakat sipil dan mekanisme pasar, sehingga dianggap memiliki pengaruh besar terhadap aspek-aspek fungsi pemerintah lainnya

## I.5.2 Kebijakan Publik

Secara umum istilah kebijakan dan kebijaksanaan seringkali dipergunakan secara bergantian. Kedua istilah ini terdapat banyak kesamaan dan sedikit perbedaan, sehingga tak ada masalah yang berarti bila kedua istilah itu dipergunakan secara bergantian. Berikut ini dikemukakan beberapa definisi kebijakan agae mempunyai kesamaan maksud dan arti dalam penelitian ini.

Kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai publik policy. Menurut Hogwood dan Gunn (Parsons,2006:15) menyebutkan 10 penggunaan istilah kebijakan yaitu :

1. Sebagai sebuah proses;
2. Sebagai sebuah hasil atau outcome;
3. Sebagai output;
4. Sebagai otorisasi formal;
5. Sebagai keputusan pemerintah;
6. Sebagai ekspresi tentang tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan;
7. Sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas;
8. Sebagai proposal spesifik;
9. Sebagai sebuah program;

#### 10. Sebagai teori atau modal.

Thomas R. Dye menyatakan bahwa “*public policy is whatever governments choose to do or not to do*” yaitu apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan serta bahwa ia mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (Nugroho,2003:3)

Amara Raksasatya mengemukakan policy sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu :

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

Sedangkan definisi kebijakan publik (Pasolong, 2007 : 39) dapat dikatakan pula bahwa :

1. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah 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.

United States mengkonsepkan kebijakan sebagai suatu deklarasi / keputusan pemerintah sebagai pedoman dasar bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu aktivitas – aktivitas tertentu untuk mencapai tujuan tertentu (Waleb, 2005:02)

Selanjutnya dalam mendefinisikan kebijakan publik, telah diuraikan beberapa elemen penting kebijakan publik yaitu :

- a. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk peraturan daerah berupa penetapan tindakan – tindakan pemerintah;
- b. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
- c. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
- d. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat (Islamy, 1997 : 20).

Fungsi kebijakan pemerintah itu sendiri sebenarnya merupakan pedoman yang mempunyai kewenangan pelaksanaan guna mendukung tindakan pemerintah

dalam wilayah yurisdiksinya. Adapun wilayah yurisdiksinya itu dapat berupa wilayah nasional, regional, dan dapat pula wilayah kota atau kabupaten. Dalam hal ini William N. Dunn mengatakan: *“Public policy is an authoritative guide for carrying out governmental action in national state, regional and municipal jurisdiction”*.

Shafritz and Russel mempopulerkan istilah kebijakan sebagai suatu keputusan dan sifatnya hierarkis mulai dari tingkat yang paling tinggi sampai paling bawah (Keban, 2000: 19). Hal tersebut menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah itu bertingkat – tingkat, dari tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah.

Menurut James E. Anderson, kebijakan publik dapat dikelompokkan sebagai berikut :

- a. Substantive and Procedural Policies Substantive policy yang dimaksud adalah suatu kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah, seperti kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi, dan lain sebagainya. Procedural policy yang dimaksud adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (policy stakeholders).

Adapun dalam hal ini pembuatan suatu kebijakan publik meskipun ada instansi/organisasi pemerintah yang secara fungsional berwenang

membuatnya, tetapi dalam pelaksanaan pembuatannya banyak instansi/organisasi lain yang terlibat.

- b. **Distributive, Retributive, and Regulatory Policies** Distributive policy yang dimaksud adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan kepada individu-individu, kelompok-kelompok, atau perusahaan-perusahaan. Retributive policy yang dimaksud adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak. Contohnya adalah kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Regulatory policy yang dimaksud adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan terhadap perbuatan atau tindakan. Contohnya adalah kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api.
- c. **Material Policy** Material policy yang dimaksud adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya.
- d. **Public Goods and Private Goods Policies** Public goods policy yang dimaksud adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan oleh pemerintah, untuk kepentingan orang banyak. Contohnya kebijakan tentang perlindungan keamanan dan penyediaan jalan umum. Private goods policy yang dimaksud adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan oleh pihak swasta, untuk

kepentingan individu-individu (perorangan) di pasar bebas dengan imbalan. Contohnya kebijakan pengadaan tempat hiburan, hotel, dan lain sebagainya.

Menurut Winanrno, sifat kebijakan bisa diperinci menjadi beberapa kategori, yaitu

:

- a. Tuntutan kebijakan (policy demands) adalah tuntutan yang dibuat oleh actor actor swasta dan pemerintah ditujukan kepada pejabat - pejabat pemerintah atau system politik
- b. Kepuasan kebijakan (policy decision) didefinisikan sebagai keputusan - keputusan yang dibuat oleh pejabat – pejabat pemerintah yang mengesahkan atau member arah dan substansi kepada tindakan - tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan Undang - Undang, memeberi perintah - perintah eksekutif atau pernyataan - pernyataan resmi, mengumumkan peraturan – peraturan administrative atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang – undang.
- c. Pernyataan kebijakan (public statement) adalah pernyataan – pernyataan resmi atau artikulasi – artikulasi kebijakan public yang termasuk dalam kategori ini adalah undang – undang legislative, perintah – perintah dan dekrit presiden, peraturan peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan – pernyataan atau pidato – pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu.

- d. Hasil kebijakan (policy output) lebih merujuk kepada manifestasinya dari kebijakan public, hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan keputusan dan pernyataan – pernyataan kebijakan
- e. Dampak kebijakan (policy outcomes) lebih merujuk pada akibat – akibat tindakannya atau tidak adanya tindakan pemerintah ( Budi Winarno, 2002 : 19-20)

Dari defenisi sifat kebijakan public diatas dapat diambil kesimpulan bahwa sebuah kebijakan yang dibuat oleh actor pemerintah tidak hanya dibuat dalam suatu bentuk yang positif berupa undang – undang, kemudian didiamkan dan tidak diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan public harus dilaksanakan agar memiliki dampak yang nyata serta memiliki tujuan yang diinginkan dari pembuatan kebijakan tersebut. Setelah kebijakan ini diimplementasikan maka akan dapat dilihat pelaksanaannya ini dan dapat dievaluasi.

Dari beberapa pengertian kebijakan tersebut, yang dimaksud kebijakan publik dalam penelitian ini dapat disimpulkan sebagai keputusan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pedoman bertindak, yang senantiasa ditujukan untuk kepentingan publik, meliputi aktivitas yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

### **I.5.2.1 Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam kebijakan publik, karena dalam tahapan ini proses kebijakan dapat dipengaruhi tingkat pencapaian tujuan atau keberhasilannya. Hal ini sesuai dengan konsep implementasi dari Chief J'O Udoji (1981) yang menyatakan bahwa: "Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan – kebijakan hanya akan sekedar hanya impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan".

Secara sederhana, implementasi berarti melaksanakan sesuatu untuk menciptakan suatu dampak. Hal ini dirumuskan oleh Webster, bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu. (Wahab, 1997 : 67)

Pengertian implementasi diatas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang – undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, pelaksana harus memahami dampak atau hasil yang ditimbulkan dari implementasi kebijakan tersebut. Hal ini sesuai dengan pernyataan Mazmanian serta Sabartier yang menjelaskan makna dari implementasi :

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 mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian – kejadian (Wahab, 2005 : 65)

Implementasi kebijakan harus mengikuti aturan – aturan yang telah digariskan dalam kebijakan, sehingga dapat mencapai tujuan kebijakan tersebut. Hal ini termuat dalam pernyataan Van Meter dan Van Horn yang mendefinisikan implementasi sebagai :

*“those action by public or private individuals groups that are directed the achivement of objectives set forth in prior decisions”* (tindakan – tindakan yang dilakukan oleh individu – individu atau pejabat – pejabat atau kelompok – kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan – tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan)

Implementasi pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi terhadap permasalahan publik, dan implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan

mengintervensi itu sendiri (Nugroho, 2003 : 161). 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 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 (outcomes). Implementasi sebagai suatu proses, yaitu serangkaian yang ditujukan agar keputusan yang dibuat 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 bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur berkaitan dengan kebijakan yang dijalankan (Winarno, 2002 : 144). Untuk kepentingan penelitian ini, implementasi akan dilihat dari segi proses, yang mengarah pada serangkaian tindakan yang dilakukan untuk menjalankan keputusan kebijakan.

Secara garis besar fungsi implementasi untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan bagi tujuan atau sasaran kebijakan dapat terwujud sebagai hasil akhir dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Fungsi implementasi juga menyangkut “*policy delivery system*” atau sistem penyampaian kebijakan yang biasanya terdiri dari cara – cara atau sasaran – sasaran tertentu yang di

desain secara khusus serta diarahkan untuk mencapai tujuan atau sasaran kebijakan.

Dalam beberapa definisi tentang implementasi kebijakan diatas dapat ditarik hal – hal pokok dalam implementasi yaitu :

1. Proses implementasi kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan untuk menjalankan keputusan kebijakan yang terdiri atas pengambil keputusan, langkah – langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh untuk menjalankan keputusan kebijakan
2. Dalam proses implementasi sekurang – kurangnya ada tiga unsur penting dan mutlak, yaitu : Pertama, adanya kebijakan yang dilaksanakan. Kedua, adanya *target group* / kelompok sasaran yang merupakan kelompok masyarakat yang diharapkan menerima manfaat dari kebijakan. Ketiga, adanya unsur pelaksana (implementator) baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi

### ***1.5.3.2 Electronic Governance***

Menurut Cahyana Ahmadjayadi dalam keynote speech acara Workshop Standarisasi Menuju Interoperabilitas e-Government tahun 2006, menerangkan bahwa:

”e-Government merupakan kegiatan yang terkait dengan upaya seluruh lembaga pemerintah dalam bekerja bersama-sama memanfaatkan teknologi komunikasi dan informasi, sehingga dapat menyediakan jasa layanan elektronik dan informasi yang akurat kepada individu masyarakat dan dunia usaha. Inisiatif e-Government adalah suatu proses yang berlangsung terus menerus untuk memperbaiki kinerja pemerintah dan penyelenggaraan layanan yang efisien bagi publik. Perlu ditekankan bahwa, efisiensi sangat tergantung pada kurun waktu dan teknologi. eGovernment yang sangat efisien saat ini belum tentu efisien beberapa tahun ke depan karena perkembangan TIK dan demand dari stakeholdernya.”

Pengembangan e-Government merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan melalui penggunaan media elektronik untuk meningkatkan kualitas layanan publik. Dengan adanya pengembangan e-Government maka perlu dilakukan penataan sistem dan proses kerja di lingkungan pemerintahan melalui pemanfaatan teknologi informasi. Pemanfaatan teknologi informasi tersebut mencakup 2 (dua) kegiatan atau aktifitas yang berkaitan langsung, (Inpres No.3, 2003) yaitu:

- a. Pengolahan data, pengelolaan informasi, sistem manajemen dan proses kerja secara elektronik;
- b. Pemanfaatan kemajuan teknologi informasi agar pelayanan publik dapat diakses secara mudah dan murah oleh masyarakat di seluruh wilayah negara.

Pelaksanaan dalam pengembangan e-Government diarahkan untuk mencapai 4 (empat) tujuan utama, (Inpres No.3, 2003) yaitu :

- a. Pembentukan jaringan informasi dan transaksi pelayanan publik yang memiliki kualitas dan lingkup yang dapat memuaskan masyarakat luas serta dapat terjangkau di seluruh wilayah Indonesia pada setiap saat tidak dibatasi oleh sekat waktu dan dengan biaya yang terjangkau oleh masyarakat.
- b. Pembentukan hubungan interaktif dengan dunia usaha untuk meningkatkan perkembangan perekonomian nasional dan memperkuat kemampuan menghadapi perubahan dan persaingan perdagangan internasional.
- c. Pembentukan mekanisme dan saluran komunikasi dengan lembaga lembaga negara serta penyediaan fasilitas dialog publik bagi masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam perumusan kebijakan negara.
- d. Pembentukan sistem manajemen dan proses kerja yang transparan dan efisien serta memperlancar transaksi dan layanan antar lembaga pemerintah dan pemerintah daerah otonom.

Berdasarkan sifat transaksi informasi dan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah, pengembangan e-Government dilaksanakan melalui 4 (empat) tingkatan sebagai berikut (Inpres No.3, 2003):

- Tingkat 1 – Persiapan yang meliputi:
  - Pembuatan situs informasi di setiap lembaga;
  - Penyiapan SDM;
  - Penyiapan sarana akses yang mudah misalnya menyediakan sarana warnet
  - Sosialisasi situs informasi baik untuk internal maupun untuk publik.
- Tingkat 2 – Pematangan yang meliputi:
  - Pembuatan situs informasi publik interaktif;
  - Pembuatan antar muka keterhubungan dengan lembaga lain;
- Tingkat 3 – Pemantapan yang meliputi:
  - Pembuatan situs transaksi pelayanan publik;
  - Pembuatan interoperabilitas aplikasi maupun data dengan lembaga lain.
- Tingkat 4 – Pemanfaatan yang meliputi:
  - Pembuatan aplikasi untuk pelayanan yang bersifat G2G, G2B dan G2C yang terintegrasi.

Pada tingkat ke tiga di sisi pemantapan pengembangan e-Government terdapat rencana pembuatan interoperabilitas aplikasi antar lembaga. Dengan demikian untuk menuju ke tingkat pemanfaatan, harus ada kesiapan sistem informasi layanan publik yang dapat saling berinteraksi antar lembaga.

Agar pelaksanaan kebijakan pengembangan e-Government dapat dilaksanakan secara sistematis dan terpadu serta diarahkan untuk memenuhi kebutuhan pembentukan pelayanan publik, maka pada Inpres Nomor 3 Tahun 2003 terdapat perumusan yang mengacu pada kerangka yang utuh. Kerangka tersebut mengkaitkan semua kebijakan, peraturan perundang-undangan, standarisasi, dan panduan, sehingga terbentuk ilustrasi pada gambar berikut ini

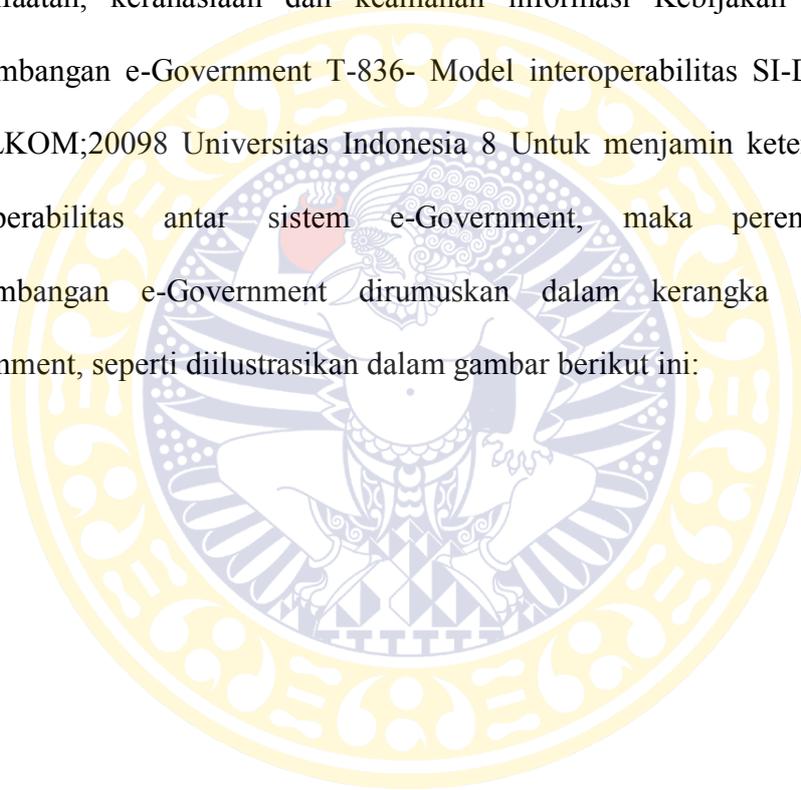
**Gambar 1.1**

**Pengembangan Pelayanan Publik Melalui Jaringan Komunikasi dan Informasi**



Sumber : Inpres No.3, 2003. Dioalah kembali

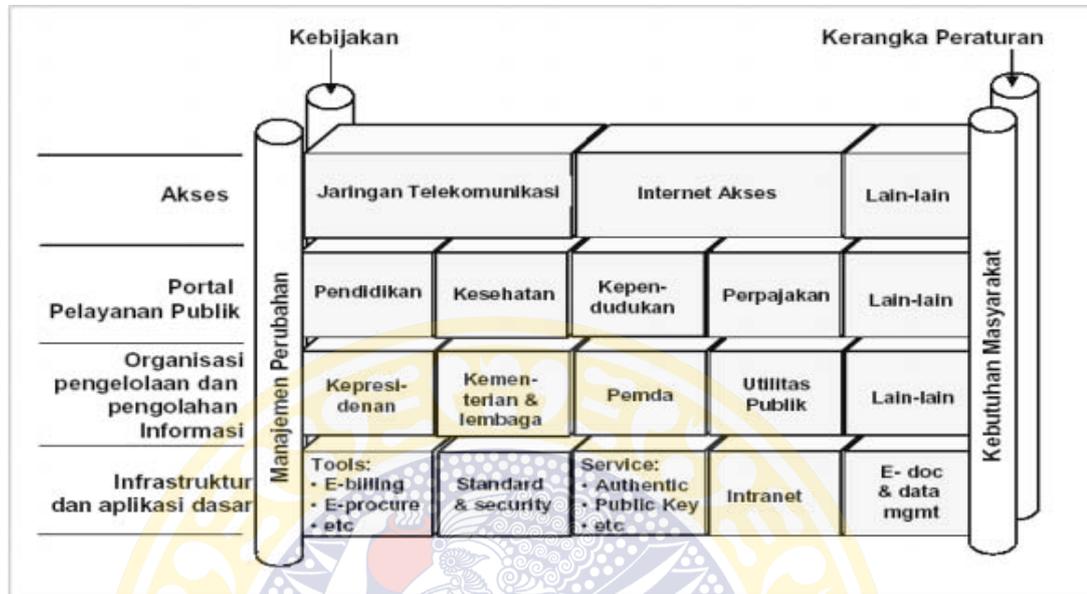
Standar Kelayakan Pelayanan Elektronik Panduan Sistem Manajemen Informasi dan Dokumen Elektronik Panduan Pengembangan dan Interoperabilitas Portal Pemerintah Kebijakan Interoperabilitas Situs Pemerintah Panduan Pengembangan Aplikasi Mutu, dan Jangkauan Pelayanan Masyarakat Kebijakan pemanfaatan, kerahasiaan dan keamanan informasi Kebijakan dan Strategi Pengembangan e-Government T-836- Model interoperabilitas SI-Didi Sukyadi-FASILKOM;20098 Universitas Indonesia 8 Untuk menjamin keterpaduan serta interoperabilitas antar sistem e-Government, maka perencanaan dan pengembangan e-Government dirumuskan dalam kerangka arsitektur e-Government, seperti diilustrasikan dalam gambar berikut ini:



**Gambar 1.2**

37

## Kerangka Arsitektur e-Government



Sumber : Inpres No.3, 2003

### I.5.3.3 Implementasi Sistem E- Musrenbang

Implementasi sistem adalah tahapan meletakkan sistem supaya siap untuk dioperasikan sesuai dengan rancangan sebelumnya dengan menggunakan perangkat lunak maupun perangkat keras agar dapat dioperasikan secara optimal.

Metode Implementasi adalah suatu proses untuk menempatkan sistem baru ke dalam operasi. Ada 4 tahap implementasi sistem yaitu membuat dan menguji basis data dan jaringan, membuat dan menguji program, memasang dan menguji sistem baru, serta mengirim sistem baru ke dalam operasi (Whitten, Bentley dan Barlow, 1998).

1. Membuat dan menguji basis data dan jaringan.

Penerapan sistem yang baru atau perbaikan sistem dibuat pada basis data dan jaringan yang telah ada. Jika penerapan sistem yang baru memerlukan basis data dan jaringan yang baru atau dimodifikasi, maka sistem yang baru ini biasanya harus diimplementasikan sebelum pemasangan program komputer.

## 2. Membuat dan menguji program.

Merupakan tahap pertama untuk siklus pengembangan sistem yang spesifik bagi programmer. Bertujuan untuk mengembangkan rencana yang lebih rinci dalam pengembangan dan pengujian program komputer yang baru.

## 3. Memasang dan menguji sistem baru

Tahap ini dilakukan untuk menyakinkan bahwa kebutuhan integrasi sistem baru terpenuhi.

## 4. Mengirim sistem baru kedalam sistem operasi.

Tujuan tahap ini adalah untuk mengubah secara perlahan - lahan sistem lama menjadi sistem baru sehingga perlu dilakukan pemasangan basis data yang akan digunakan pada sistem baru

Tahap implementasi sistem terdiri dari langkah-langkah :

### 1. Menerapkan rencana implementasi

- Bagaimanakah kelengkapan infrastruktur yang sudah ada seperti: seluruh jaringan, sistem kantor yang dipakai, sistem komunikasi, dan sistem penunjang
- Seberapa besar budget untuk infrastruktur mencatat semua biaya untuk kebutuhan infrastruktur tersebut.
- Semua biaya yang akan dikeluarkan untuk kegiatan implementasi perlu dianggarkan dalam bentuk anggaran biaya. Anggaran biaya ini selanjutnya juga berfungsi sebagai pengendalian terhadap biaya-biaya yang harus dikeluarkan.
- Apa infrastruktur yang harus disiapkan mencatat semua kebutuhan yang harus didapatkan/ dibeli

## 2. Melakukan kegiatan implementasi

- Pemilihan dan pelatihan personil
- Pemilihan tempat dan instalasi perangkat keras dan perangkat lunak
- Pemrograman dan pengetesan program
- Pengetesan sistem
- Konversi sistem

## 3. Tindak lanjut implementasi

- Analisis sistem masih perlu melakukan tindak lanjut berikutnya setelah sistem baru diimplementasikan.
- Analisis sistem masih perlu melakukan pengetesan penerimaan sistem.
- Pengetesan ini berbeda dengan pengetesan sistem yang telah dilakukan sebelumnya.

Sedangkan Musyawarah Perencanaan dan Pembangunan (Musrenbang) pada hakikatnya adalah forum perencanaan pembangunan formal yang berusaha mempertemukan aspirasi masyarakat dari bawah dengan usulan program pembangunan dari instansi pemerintah. Musrenbang tercantum dalam beberapa undang-undang dan perda terkait dengan perencanaan pembangunan daerah, undang-undang tersebut adalah UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, dan UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 54 tahun 2010.

Di tingkat masyarakat, tujuan Musrenbang adalah untuk mencapai kesepakatan tentang program prioritas departemen pemerintah daerah (Satuan Kerja Perangkat Daerah/SKPD) yang akan didanai dari anggaran tahunan lokal (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-APBD) dan dana alokasi desa, dan untuk memilih masyarakat dan pemerintah perwakilan yang akan menghadiri Musrenbang di tingkat kecamatan. pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah Kota Semarang yang didalamnya termasuk penyusunan RKPD yang melibatkan

Musrenbang memenuhi prinsip participative, prinsip sustainable, dan prinsip holistic.

Maka dari itu, adanya implementasi sistem e-musrenbang merupakan peletakan sistem yang dilakukan guna keberlangsungan musyawarah rencana pembangunan kota yang bertujuan untuk memudahkan masyarakat, serta efisiensi, efektifitas, dan transparansi berlangsung dengan maksimal.

#### **I.5.4 Variabel – Variabel Pendukung Keberhasilan Implementasi Sistem**

##### **E-Musrenbang**

Kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah mempunyai berbagai tujuan tetapi seringkali dalam pelaksanaannya suatu kebijaksanaan ditemui hambatan – hambatan. Pelaksanaan kebijaksanaan bersifat terbuka sehingga memungkinkan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan dengan apa yang dicapai. Kebijakan publik apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal yang disebabkan oleh pelaksanaannya jelek (bad execution) atau kebijakannya sendiri memang jelek (bad policy) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (bad luck). Dengan demikian suatu kebijakan boleh jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif karena pelaksanaannya jelek. Atau karena kondisis eksternal tidak menguntungkan dan kebijaksanaan itu gagal karena bernasib jelek. Seringkali kebijaksanaan itu gagal karena sejak awal kebijakan itu jelek dalam arti bahwa kebijakan itu dirumuskan secara sembrono, alasan keliru, tidak didukung oleh

informasi yang memadai atau asumsi dan harapan yang tidak realistis. (Wahab, 2005:47-48)

Apabila kita cermati maka kebijakan memiliki resiko untuk gagal mengingat terdapatnya variabel yang mempengaruhi kebijaksanaan. Ada 3 hal pokok dalam proses implementasi agar berjalan dengan efektif yaitu adanya kebijakan, pelaksana, dan adanya kelompok sasaran. Peneliti mencoba menjelaskan beberapa variabel pendukung keberhasilan implementasi dalam penjelasan sebagai berikut.

#### **1.5.4.1 Sumber Daya**

Suatu kebijakan menuntut tersedianya sumber daya hal ini disebabkan karena sumber daya merupakan variabel yang berpengaruh secara langsung terhadap keefektifan kebijaksanaan. Bagaimanapun bagusnya suatu kebijakan jika tidak didukung oleh sumber daya yang mencukupi akan sulit untuk diimplementasikan. Hal ini sesuai dengan pendapat Grindle tentang *implementation failures* program – program pembangunan yang pada kenyataannya seringkali disebabkan oleh kelangkaan sumber daya. Lebih jauh lagi sebuah keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat bergantung pada sejauh mana sumber daya yang ada dapat memadai dan dioptimalkan sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang ada.

George C. Edwards III meyakini bahwa variabel sumber daya benar – benar signifikan terhadap proses implementasi. Yang dimaksud sumber daya disini meliputi sumber daya fisik (fasilitas), administrasi (jumlah staf dan

kompetensinya), informasi, dan kewenangan. Sumber daya fisik disini meliputi ketersediaan fasilitas dan barang – barang pendukung yang dapat digunakan dalam implementasi sistem e-musrenbang. Sumber daya selanjutnya adalah administrasi, selain dilihat dari jumlah yang ada juga disesuaikan dengan kapasitas yang dimiliki oleh masing – masing pelaksana. Sehingga terdapat kesesuaian antara kemampuan yang dimiliki dan tugas yang diterima.

Kewenangan merupakan sumber daya berikutnya, sesuai dengan hakekatnya bahwa implementasi merupakan pelimpahan tanggung jawab dari suatu lembaga ke lembaga yang lain, maka semua tanggung jawab tersebut tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila tidak diberikan suatu wewenang yang cukup untuk dapat menyelesaikan suatu masalah. Selain itu dengan adanya pelimpahan wewenang maka pelaksana akan dapat memunculkan usaha baru apabila mereka menghadapi suatu masalah.

Dana merupakan sumber daya yang tidak kalah pentingnya, variabel dana dalam jumlah yang memadai merupakan variabel kritis sebagai penunjang keberhasilan suatu pelaksanaan. Dana merupakan variabel yang sangat penting mengingat sistem e-musrenbang adalah aplikasi dari teknologi informasi yang menggunakan seperangkat komputer untuk mengolah data, sistem jaringan untuk menghubungkan satu komputer dengan komputer yang lainnya sesuai dengan kebutuhan, dan jaringan telekomunikasi yang digunakan agar data dapat disebar dan diakses secara global. Selain itu, dana juga diperlukan sebagai biaya operasional seperti kegiatan pemantauan sistem.

#### **I.5.4.2 Komunikasi**

Komunikasi dipahami sebagai instrumen kebijakan atau aktor yang berfungsi mengalirkan perintah dan arahan dari para pembuat kebijakan at

U aktor berwenang mengarahkan proses implementasi kepada lembaga yang diberi tanggung jawab untuk melaksanakannya. Komunikasi diharapkan mampu menciptakan dan meningkatkan kepatuhan para pelaksana untuk mengetahui dan memahami apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang diharapkan, serta semua pelaksana harus memahami apa yang menjadi tanggung jawabnya sehingga terjadinya penyimpangan dapat dihindari atau diminimalkan.

Menurut Van Mater dan Van Horn, komunikasi adalah penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan kebijakan. Karena prospek implementasi yang efektif sangat ditentukan oleh kejelasan standar dan tujuan kebijakan, dan dikomunikasikan kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten. (Widodo, 2007:97)

Implementasi akan lebih efektif jika semua aparat pelaksana memahami dan mengerti apa yang menjadi standart, sasaran, dan tujuan. Oleh karena itu perlu adanya pemahaman dari apa yang telah ditetapkan serta perlunya konsistensi dalam komunikasi dari tingkat atas sampai tingkat bawah.

Jika tidak ada konsistensi anata lapidan mengenai apa yang menjadi ukuran dalam suatu kebijakan maka pelaksana akan menemui kesulitan dalam menetapkan standart, sasaran dan tujuan dalam melaksanakan maksud kebijakan.

Komunikasi dan saling memberi informasi ini akan menimbulkan saling pengertian. Sudah tentu komunikasi harus berjalan dua arah. Peranan komunikasi disini seolah – olah menjadi semen perekat antar orangm antar pejabat, antar unit, atau antar instansi yang akan mengikat mereka menjadi suatu sistem. Dengan demikian komunikasi memainkan peran penting bagi berlangsungnya suatu implementasi. (Widodo, 2007:98)

Perlunya komunikasi dalam suatu kebijakan yaitu agar sikap perilaku para pelaksana dan pimpinan organisasi terarah pada standard – standard, sasaran – sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Pada sistem e-musrenbang ini mempunyai tujuan untuk memberikan informasi yang cepat, akurat, transparan, dan akuntabel, memberikan kemudahan dan penyerdehanaan dalam melakukan proses usulan, dan mengurangi mobilitas warga dan tiap tingkatan dalam penyapaian usulan. Komunikasi hanya mungkin terjadi bila ada kesadaran sukarela dari semua anggota organisasi atau pemimpin organisasi ke dalam proses pelaksana kerja di bawah penyuluhan seseorang yang mempunyai kewenangan fungsional tertentu dari pelaksana maupun pimpinan organisasi agar apa yang menjadi sasaran, standart dan tujuan bersama dari organisasi dapat tercapai.

#### **I.5.4.3 Struktur Birokrasi**

Implementasi tidak bisa terlepas dari struktur birokrasi atau struktur organisasi. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi yang menjadi pelaksana implementasi. Struktur birokrasi dalam penelitian ini akan mengacu pada pendapat Edwards dimana struktur birokrasi dipandang sebagai

terdapatnya suatu *Standard Operating Procedures* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program atau prosedur – prosedur rutin yang mengatur mekanisme kerja proses pelaksanaan kebijaksanaan. Dalam SOP ini perlu dihindari munculnya fragmentasi yang sering terjadi dalam suatu organisasi – organisasi, namun hal ini bisa diatasi melalui mekanisme koordinasi. Fragmentasi dapat terjadi jika masing – masing lembaga pelaksana memiliki tujuan dan kepentingan organisasi sendiri – sendiri dan begitu kuat untuk mempertahankannya. (Syukur Abdullah, 1988:14)

Sebagian besar implementasi kebijakan pemerintah akan melibatkan sejumlah pembuat kebijakan yang berusaha untuk mempengaruhi perilaku birokrat atau pelaksana – pelaksana di lapangan dalam rangka memberi pelayanan atau jasa tertentu kepada masyarakat atau mengatur perilaku dari satu atau lebih kelompok sasaran. Dengan kata lain, dalam implementasi kebijakan selalu melibatkan banyak organisasi atau instansi pemerintah.

Keterlibatan beberapa instansi dalam implementasi mempunyai kelemahan bahwa salah satu kesulitan terbesar dalam implementasi antara lembaga adalah bahwa badan pelaksana bertanggung jawab pada lembaga atasan yang berlainan yang masing – masing ingin melaksanakan kebijakan yang berlainan pula. Seringkali dalam situasi seperti ini pada suatu badan antar lembaga pemerintah bawahan tersebut menghadapi petunjuk – petunjuk yang saling bertentangan yang berasal dari lembaga – lembaga antar pemerintah atasannya masing – masing dan dari lembaga yang berperan selaku koordinator, maka badan ini akan cenderung

mematuhi petunjuk – petunjuk dari lembaga atasannya masing – masing, yang paling berpengaruh terhadap sumber hukum maupun sumber keuangan mereka.

#### **I.5.4.4. Dukungan Kelompok Sasaran**

Implementasi dapat dipandang dari sudut pandang kelompok sasaran, dengan diambilnya suatu kebijakan maka akan mempengaruhi kepentingan – kepentingan serta memerlukan adanya dukungan dan partisipasi aktif dari masyarakat sebagai kelompok sasaran. Karena sikap dan sumber daya masyarakat seting menentukan apakah suatu sistem tersebut akan berhasil atau tidak. Untuk itu dukungan dari masyarakat adalah penting, dimana dukungan kelompok sasaran meliputi dua hal yaitu penolakan dan dukungan. Dukungan kelompok sasaran akan merosot jika kebijakan membebankan ongkos pada mereka, hal ini karena dukungan masyarakat pada suatu kebijakan berkorelasi dengan sumber keuangan ataupun posisi strategis dalam sektor ekonomi secara keseluruhan.

Manfaat kolektif kebijakan akan mempengaruhi dukungan kelompok sasaran, dimana dukungan akan mengikat bila manfaat kebijakan dapat segera dinikmati atau dirasakan oleh kelompok sasaran. Manfaat yang dirasakan kelompok sasaran ini merupakan bukti bahwa program yang dilaksanakan oleh pemerintah telah memberikan manfaat bagi masyarakat (kelompok sasaran), dan apa yang telah mereka korbankan akibat adanya kebijakan tersebut tidak akan sia – sia karena apa yang menjadi tujuan dari kebijakan itu bukanlah janji – janji manis yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat tetapi suatu kenyataan yang memang benar – benar bermanfaat bagi mereka.

Sistem E-Musrenbang adalah menyediakan sistem penampungan usulan masyarakat terhadap pembangunan dengan menggunakan internet sehingga memberi kemudahan masyarakat dalam melakukan proses penginputan usulan sehingga dapat dirasakan manfaat dari sistem tersebut merupakan bantuan secara langsung. Manfaat kebijakan berkaitan dengan perubahan yang diinginkan oleh kebijakan. Kebijakan yang mensyaratkan adanya perubahan sikap dan perilaku kelompok sasaran maka kebijakan itu akan sulit diimplementasikan berbeda dengan kebijakan yang manfaatnya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat misalnya pemberian bantuan dana modal usaha. Sedangkan sistem ini mempunyai tujuan jangka panjang yang lebih sulit diimplementasikan.

Dengan demikian kebijakan yang telah memberikan manfaat bagi kelompok sasaran akan memberikan dampak pada perubahan yang diinginkan oleh kebijakan, tetapi jika kebijakan sistem tersebut mengharuskan kelompok sasaran itu untuk mengubah perilaku atau sikap kelompok sasaran maka kebijakan tersebut akan sulit diimplementasikan. Dengan demikian tujuan sistem tersebut tidak akan terlaksana secara optimal.

Penerimaan atau penolakan seseorang terhadap tindakan pemerintah dalam menangani suatu sistem tertentu akan mempengaruhi pula pandangannya tentang sistem yang telah ada. Kekecewaan – kekecewaan jangka pendek dan berkala boleh jadi dapat diterima, tetapi ketidaksamaan antara pola yang diharapkan dan hasil yang diperoleh akan mengancam dukungan dasar bagi sebuah program.

## I.6 Definisi Konsep

Berdasarkan tinjauan teori yang telah diuraikan, maka definisi konsep yang digunakan dalam penelitian ini :

- a. *Good Governance* adalah sebagai penyelenggaraan pemerintahan secara partisipasi, efektif, jujur, adil, transparan, dan bertanggung jawab kepada semua pemerintahan
- b. E-Government merupakan kegiatan yang terkait dengan upaya seluruh lembaga pemerintah dalam bekerja bersama-sama memanfaatkan teknologi komunikasi dan informasi, sehingga dapat menyediakan jasa layanan elektronik dan informasi yang akurat kepada individu masyarakat dan dunia usaha
- c. Impelementasi Sistem E-Musrenbang

Pada dasarnya implementasi sistem adalah tahapan meletakkan sistem supaya siap untuk dioperasikan sesuai dengan rancangan sebelumnya dengan menggunakan perangkat lunak maupun perangkat keras agar dapat dioperasikan secara optimal. Dalam hal ini, Bappeko mengoperasikan sistem e-musrenbang dimana kebijakan sebelumnya adalah musrenbang itu sendiri

- d. Musyawarah Perencanaan dan Pembangunan (Musrenbang) pada hakikatnya adalah forum perencanaan pembangunan formal yang berusaha mempertemukan aspirasi masyarakat dari bawah dengan usulan program pembangunan dari instansi pemerintah

### **I.7 Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah instrumen yang digunakan sebagai panduan penelitian yang bertujuan untuk menjawab permasalahan penelitian dengan pengetahuan ilmiah. Nantinya metode ilmiah akan membimbing peneliti untuk menemukan jawaban atas persoalan yang diungkapkan dalam *research problem*.

Dalam penelitian yang mengambil fokus pada Sistem E-Musrenbang kali ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode kualitatif menitik beratkan pada latar ilmiah atas fenomena yang terjadi. Sebagaimana yang diungkapkan Bogdan dan Taylor bahwa penelitian kualitatif yaitu sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata – kata tertulis atau lisan dari orang – orang dan perilaku yang dapat diamati (Moleong, 2006:5).

Sebagian besar pendapat lain mengatakan bahwa penelitian kualitatif mempunyai latar ilmiah dan bertujuan untuk menafsirkan fenomena ilmiah yang terjadi dengan melibatkan persepsi peneliti dalam analisis data. Penelitian kualitatif ini mengacu pada berbagai cara pengumpulan data yang biasanya diperoleh dari metode lapangan yang sifatnya induktif.

### I.7.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini termasuk dalam penelitian eksploratif. adalah salah satu jenis penelitian sosial yang tujuannya untuk memberikan sedikit definisi atau penjelasan mengenai konsep atau pola yang digunakan dalam penelitian.

### I.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan fokus kajian dimana peneliti bisa menemukan obyek penelitian. Penelitian ini dilakukan di Surabaya tepatnya di Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeko) Surabaya, Kecamatan Gubeng, Kelurahan Baratajaya, RW, dan RT dengan pertimbangan :

1. Bappeko merupakan pelaksana sistem e-musrenbang di kota Surabaya
2. Sebagai jembatan bagi instansi – instansi lain yang berhubungan dengan terlaksananya sistem
3. Pemilihan kecamatan, kelurahan, RW, dan RT hanya sebagai sampel acak untuk pengecekan kembali berdasarkan data yang diperoleh dari Bappeko Surabaya.
4. Pertimbangan waktu, tenaga, dan biaya karena tempat peneliti tidak jauh dari obyek penelitian dimana peneliti tinggal di

Surabaya dan sedang menempuh pendidikan di sebuah Universitas Negeri di Surabaya.

### **I.7.3 Informan dan Teknik Penentuan Informan**

Penentuan informan sangat diperlukan dalam penelitian ini karena banyak data dan informasi yang harus diperoleh dari berbagai pihak yang terkait dengan implementasi e-Musrenbang. Penentuan informan dilakukan dengan teknik *purposive* yaitu dipilih dengan mempertimbangkan dan dengan tujuan tertentu, lalu dilanjutkan dengan teknik *snowball* yaitu informan diperoleh berdasarkan informasi atau saran dari informan awal. Jadi pada awalnya sumber data jumlahnya sedikit, namun lama-lama menjadi besar atau banyak jumlahnya.

Penentuan informan secara *purposive* yaitu atas dasar apa yang kita ketahui tentang variasi – variasi atau elemen – elemen yang ada. (Moleong, 2007:166) Dilanjutkan dengan teknik *snow ball* dengan mencari informan lanjutan untuk mendapatkan variasi informasi yang mungkin ada, sehingga didapatkan variasi kedalaman dan kerincian data. Artinya adalah dengan menentukan seseorang atau beberapa orang untuk diwawancara (*key informan*), kemudian orang – orang tersebut akan berperan besar sebagai titik awal pencarian informan selanjutnya. Hal ini dilakukan untuk menjaring informasi dari sumber yang relevan dengan kajian penelitian setelah informan awal diperoleh.

Untuk mendapatkan informasi baik data primer maupun data sekunder, peneliti telah memulai dari informan, yaitu :

1. Bapak Alfian selaku Subbag PRK
2. Bapak Amir selaku Staf IT bagian PRK
3. Ibu Anis selaku sekretaris Subbag Kesra
4. Bapak Sasongko selaku Kasi Bagian Fispra
5. Ibu Soelistyowati selaku Staf Bagian Fispra
6. Bapak Marsudi selaku ketua RW 03
7. Bapak Basuki selaku ketua RW 06
8. Ibu Sri selaku ketua RT 08
9. Bapak Abdi selaku ketua RT 05

#### **I.7.4 Teknik Pengumpulan Data**

Data merupakan bagian terpenting dalam penelitian karena hakikat dari penelitian adalah pencarian data yang nantinya dianalisis dan diinterpretasikan untuk menjawab rumusan permasalahan yang diajukan. Dalam penelitian kualitatif, sumber data utama adalah kata – kata dan tindakan, sedangkan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen.

Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan peneliti secara langsung. Sebelum memulai benar – benar mengumpulkan data di lapangan, peneliti mencoba untuk menciptakan hubungan baik dengan subjek penelitian. Untuk mendukung proses pengumpulan data diperlukan suatu teknik untuk memudahkan dalam upaya – upaya mengumpulkan data dari lapangan. Sedangkan teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu dan dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan orang yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan – pertanyaan tersebut. Data wawancara terdiri dari kutipan langsung orang (Patton, 2006:1). . Dalam penelitian ini, wawancara yang digunakan adalah wawancara semi terstruktur, dimana dalam pelaksanaannya lebih bebas dan bertujuan untuk menemukan permasalahan lebih terbuka, informan dapat diajak bertukar pendapat dan peneliti mendengar secara teliti dan mencatat yang dikemukakan oleh informan. Jadi metode ini masih menggunakan pedoman wawancara, namun tetap fleksibel.

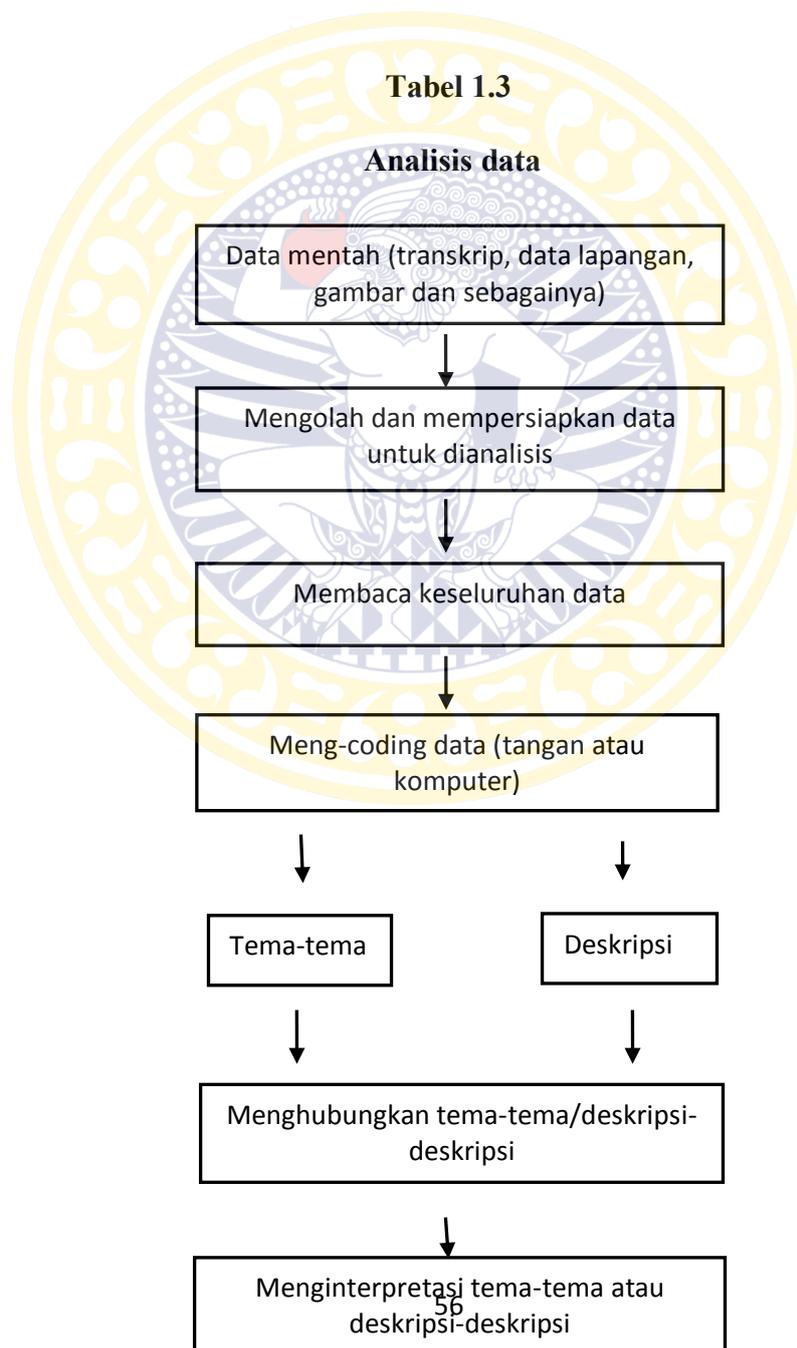
## 2. Dokumentasi

Data sekunder berupa dokumentasi dipakai untuk lebih melengkapi data – data yang diperoleh melalui wawancara. Data tertulis dapat digunakan sebagai pendukung pencapaian tujuan penelitian. Dokumen disini adalah semua jenis rekaman atau catatan sekunder sebagai pelengkap data primer yang tidak ditemukan di lapangan, dengan maksud menambah keleengkapan 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.

### **I.7.5 Teknik Pengolahan dan Analisis Data**

Menurut Moleong (2012), analisis data ialah proses pengorganisasian dan pengurutan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian data sehingga dapat

ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja. Proses ini dimulai dengan menelaah seluruh data baik data primer maupun sekunder. Langkah selanjutnya ialah melakukan reduksi data dengan menyusun abstraksi-abstraksi yang merupakan rangkuman proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga agar tetap berada di dalamnya, kemudian disusun dan dikategorikan. Lebih lanjut Creswell mengilustrasikan analisis data dalam penelitian kualitatif:



Langkah 1. *Mengolah dan mempersiapkan data* untuk dianalisis. Langkah ini melibatkan transkrip wawancara, *men-scanning materi*, mengetik data lapangan, atau memilah-milah dan menyusun data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung jenis informasi.

Langkah 2. *Membaca keseluruhan data*. Langkah pertama adalah membangun *general sense* atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan. Gagasan apa yang terkandung dari partisipan? Bagaimana nada gagasan-gagasan tersebut? Bagaimana kesan dari kedalaman, kredibilitas dan peraturan informasi itu? Pada tahap ini, para peneliti kualitatif terkadang menulis

Langkah 3. *Menganalisis lebih detail dengan meng-coding data*. *Coding* merupakan proses mengolah materi atau informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memaknainya. Langkah ini melibatkan beberapa tahap: mengambil data tulisan atau gambaran yang telah dikumpulkan selama proses pengumpulan, mensegmentasikan kalimat-kalimat (atau paragraf-paragraf) atau gambar-gambar tersebut dalam kategori-kategori, kemudian melabeli kategori-kategori ini dengan istilah-istilah khusus yang sering kali didasarkan pada istilah/bahasa yang benar-benar berasal dari partisipan (disebut istilah *in vivo*).

Langkah 4. Menerapkan proses coding untuk mendeskripsikan setting, kategori-kategori dan tema-tema yang akan dianalisis. Deskripsi ini melibatkan usaha penyampaian informasi secara detail mengenai orang-orang, lokasi-lokasi atau

peristiwa-peristiwa dalam setting tertentu. Setelah itu, menerapkan proses coding untuk membuat sejumlah kecil tema atau katagori (5-7).

Langkah 5. Pembahasan tentang kronologi peristiwa, tema-tema penelitian (dengan subtema, ilustrasi, perspektif dan kutipan). Pembahasan ini dimungkinkan untuk menggunakan visualisasi, gambar atau tabel untuk menyajikan pembahasan.

Langkah 6. Interpretasi atau memaknai data. Mengajukan pertanyaan seerti “pelajaran apa yang diambil dari semua ini?”. Pealajaran berupa interpretasi pribadi peneliti, dengan berpijak pada kenyataan bahwa penelitian membawa kebudayaan, sejarah dan pengalaman pribadi dalam penelitian. Interpretasi juga berupa makna yang berasal dari perbandingan antaraa hasil penelitian dengan informas yang berasalah dari literatur atau teori. Penegasan apakah hasil penelitian mebenarkan atau menyangkal informasi sebelumnya. Pemaknaan atau interpretasi bisa berupa pertanyaan-pertanyaan baru yang perlu dijawab selanjutnya, pertanyaan ini muncul dari data analisis bukan dari hasil ramalan peneliti.(Creswell, 2013)

### **I.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data**

Seperti yang diungkapkan oleh Moleong (2006:324) bahwa setiap data yang ditemukan harus diperiksa keabsahannya untuk memastikan data tersebut relevan bagi penelitian atau tidak. Pengujian atau pemeriksaan keabsahan data merupakan faktor yang menentukan dalam penelitian kualitatif. Sebelum masing –

masing teknik pemeriksaan diuraikan, terlebih dahulu ikhtisarnya dikemukakan. Ikhtisar itu terdiri dari kriteria yang diperiksa dengan satu atau beberapa teknik pemeriksaan tertentu. Ikhtisar tersebut dikemukakan dalam tabel berikut (Moleong, dalam Burhan Bungin, 2009:254

**Tabel 1.4**

**Teknik Pemeriksaan Data Kualitatif Moleong**

<b>Kriteria</b>	<b>Teknik Pemeriksaan</b>
Kredibilitas (derajat kepercayaan)	1 Perpanjangan keikutsertaan
	2 Ketekunan pengamatan
	3 Triangulasi
	4 Pengecekan sejawat
	5 Kecukupan referensial
	6 Kajian kasus negatif
	7 Pengecekan anggota
Kepastian	Uraian rincian
Kebergantungan	Audit kebergantungan
Kepastian	Audit kepastian

Dalam penelitian ini, kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan keabsahan data dilakukan dengan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Denzin membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan peneliti, metode, teori, dan sumber data.

Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informan yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Sedangkan triangulasi dengan metode menurut Pato terdapat dua strategi yaitu pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data dan pengecekan beberapa sumber data dengan metode yang sama. Teknik triangulasi yang ketiga adalah dengan jalan memanfaatkan peneliti atau pengamat lainnya untuk keperluan pengecekan kembali data yang diperoleh. Dan triangulasi yang terakhir adalah dengan teori. Menurut Lincoln dan Guba, cara ini berdasarkan anggapan bahwa fakta tertentu tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu atau lebih sebuah teori. (Burhan Bungin, 2009:256-257)