

E-government & perubahan sosial (studi deskriptif kualitatif mengenai perubahan struktural dan kultural yang terjadi di dalam birokrasi dan pelayanan publik yang berbasis e-government di kantor catatan sipil Kabupaten Cilacap)

Eko Adi Prasetya

D.0301030

UNIVERSITAS SEBELAS MARET

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Bangsa Indonesia saat ini tengah mengalami perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara secara fundamental. Salah satu perubahan itu bisa kita lihat pada sistem politik dan pemerintahan yang berubah dari otoriter-sentralistik menuju ke sistem pemerintahan desentralistik dan demokratis, serta upaya menerapkan perimbangan kewenangan antara pusat dan daerah otonom. Perubahan yang tengah terjadi tersebut, menuntut terbentuknya tata pemerintahan yang bersih, transparan, dan mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif. Sistem manajemen pemerintah yang selama ini merupakan sistem hierarki kewenangan dan komando sektoral yang mengerucut dan panjang, harus dikembangkan menjadi sistem manajemen organisasi jaringan yang dapat memperpendek lini pengambilan keputusan serta memperluas rentang kendali.

Pemerintah harus mampu memenuhi dua modalitas tuntutan masyarakat yang berbeda namun berkaitan erat, yaitu *pertama*, masyarakat menuntut pelayanan publik yang memenuhi kepentingan masyarakat luas di seluruh wilayah Indonesia, dapat diandalkan dan terpercaya, serta mudah dijangkau secara interaktif. *Kedua*, masyarakat menginginkan agar aspirasi mereka di dengar, sehingga pemerintah harus memfasilitasi partisipasi dan dialog publik di dalam perumusan kebijakan negara. (INPRES No. 3 Tahun 2003, Kebijakan dan Strategi Pengembangan e-Government).

Good Governance atau yang sering diterjemahkan menjadi ketatapemerintahan yang baik, adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang bertanggung jawab (Akuntabilitas) sejalan dengan prinsip demokrasi yang efektif dan efisien. Selain itu pemerintahan yang dicita-citakan adalah juga mengandung prinsip mengikutsertakan masyarakat (Partisipasi), terbuka (Transparansi), kesetaraan, dalam hal ini semua warga masyarakat mempunyai kesempatan dan hak yang sama ikut serta dalam pembangunan demi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pada dasarnya penerapan *good governance* yang baik adalah pelayanan publik yang lebih baik kepada masyarakat. Untuk mencapai ke cita-cita ideal tersebut pemerintah perlu memperbaiki sistem birokrasi yang ada. Karena selama ini birokrasi cenderung tidak seperti apa yang diharapkan. Birokrasi yang ada tidak bisa menciptakan efisiensi dan efektifitas kerja, sehingga birokrasi sering dianggap menjadi penghambat untuk mencapai tujuan pemerintahan.

Birokrasi merupakan agen perubahan sosial. Menurut Max Weber, birokrasi menjadi “rasional” karena merupakan sebuah proses menjadi terorganisir secara luas

dan formal (Andreski, 1989 : 9). Birokrasi meliputi dua hal yaitu birokrasi Publik (yang hidup dalam struktur pemerintahan) dan birokrasi Privat (yang hidup dalam kehidupan organisasi swasta). Konsepsi birokrasi adalah sistem kerja yang memberi wewenang untuk menjalankan kekuasaan. Birokrasi berasal dari dua konsep kata (bureau + cracy). *Bureau* adalah *office table* yang menjadi alat dari manusia dalam hal ini adalah 'to-role' yang menghasilkan 'base on power' (kekuasaan) dan 'base on law' (berujud aturan-aturan). *Cracy* adalah power (hukum itu sendiri) yang kemudian menghasilkan kewibawaan (*authority*) yang berwujud 'power and legitimation'.(Salim, 2002 : 47–48) Artinya bahwa birokrasi dibuat agar lebih memudahkan pelayanan kepada masyarakat, akan tetapi beberapa kasus yang terjadi di Indonesia sangat kontradiktif dengan konsep birokrasi itu sendiri. Pelayanan kepada masyarakat malah semakin panjang dan melalui banyak meja serta memerlukan biaya yang cukup tinggi. Akhir-akhir ini perombakan terhadap sistem birokrasi yang ada ternyata sudah cukup ampuh dalam membuat tipe ideal birokrasi, salah satunya melalui penggunaan aplikasi teknologi di dalam birokrasi.

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi atau yang kita kenal dengan istilah *Information Communication and Technology (ICT)* pada dekade terakhir ini meningkat dengan pesat. Pemanfaatannya dalam kehidupan bermasyarakat secara luas juga mengalami peningkatan perubahan yang sangat besar dan hampir mencakup semua aspek kehidupan dari telepon selular (*handphone*), internet, dan lain-lain. Salah satu hal yang menarik adalah masuknya *Information Communication and Technology (ICT)* dalam pemerintahan. Di lingkungan pemerintah biasa disebut dengan *Electronic Government* atau *E-Government*.

Electronic Government atau *E-Government* merupakan kebijakan yang dikeluarkan dalam bentuk Instruksi Presiden (Inpres) No. 3 Tahun 2003 tentang Strategi Pengembangan *E-Government*. Dimana diharapkan *E-Government* ini merupakan salah satu solusi memperbaiki birokrasi, guna mencapai ketatapemerintahan yang baik. *E-Government*, merupakan bentuk pemanfaatan teknologi informasi untuk mendukung aktivitas-aktivitas pemerintahan, maupun yang terpenting untuk pemberian pelayanan yang prima dari pemerintah untuk masyarakat. Semua aktivitas *E-Government* ditujukan untuk mendukung terciptanya pemerintahan yang bersih, transparan, dan berwibawa.

Sedangkan yang dimaksud dengan *E-Government* itu sendiri adalah upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis (menggunakan) elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien (INPRES No. 3 Tahun 2003, Kebijakan dan Strategi Pengembangan e-Government). Selain itu, *E-Government* menjanjikan suatu hasil kerja yang efisien, partisipatif-berkeadilan, demokratis dan yang terpenting lagi adalah transparansi serta akuntabilitas. Hal ini merupakan unsur penting dalam sistem aparatur negara yang modern, yang dilandasi oleh derajat rasionalitas yang tinggi. Pemerintah sendiri sudah menyadari *E-Government* penting dalam reformasi birokrasi dengan harapan akan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, namun untuk penerapannya memang tak mudah, karena memerlukan proses dan tahapan-tahapan seperti halnya meningkatkan hasil kerja birokrasi.

Untuk mengembangkan sistem manajemen dimana sudah memanfaatkan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, maka pemerintah pusat dan daerah

otonom (pemerintah daerah), harus segera melaksanakan proses transformasi menuju *E-Government*. Melalui pengembangan *E-Government*, dilakukan penataan sistem manajemen dan proses kerja di lingkungan pemerintah pusat dan daerah dengan cara, *pertama*, mengoptimalkan pemanfaatan kemajuan teknologi informasi untuk mengeliminasi sekat-sekat organisasi dan birokrasi. *Kedua*, membentuk jaringan sistem manajemen dan proses kerja yang memungkinkan instansi-instansi pemerintah bekerja secara terpadu, untuk menyederhanakan akses ke semua informasi dan layanan publik yang harus disediakan oleh pemerintah. (INPRES No. 3 Tahun 2003, Kebijakan dan Strategi Pengembangan e-Government).

Melalui pengembangan *E-Government*, dilakukan penataan sistem manajemen dan proses kerja di lingkungan pemerintah pusat dan daerah dengan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi. Pemanfaatan teknologi informasi tersebut mencakup dua aktivitas yang saling berkaitan, yaitu : pengolahan data, pengelolaan informasi, sistem manajemen dan proses kerja secara elektronik; dan pemanfaatan kemajuan teknologi informasi agar pelayanan publik dapat diakses secara mudah dan murah oleh masyarakat di seluruh wilayah negara.

Kabupaten Cilacap merupakan salah satu Kabupaten yang sudah merintis dan menerapkan *E-Government* khususnya pada Kantor Catatan Sipil. Kantor Catatan Sipil merupakan dinas yang melayani kebutuhan penduduk terutama yang berkaitan dengan status kependudukan dari masalah pembuatan akta kelahiran, Kartu Tanda Penduduk (KTP), pernikahan, dan pencatatan kematian dengan kata lain dinas tersebut melayani individu dari lahir sampai mati yang terkait dengan status kependudukan.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan dan mewujudkan *good governance* di Kantor Catatan Sipil, sistem birokrasi dan pelayanan di dinas tersebut diganti dengan menggunakan *E-Government* yang diterjemahkan dengan membuat sebuah sistem yang terintegrasi guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam melayani masyarakat. Hal ini terlihat dengan adanya pelayanan KTP (Kartu Tanda Penduduk) yang sudah *on-line* di Kecamatan-kecamatan, selain itu dalam hal berkoordinasi antar instansi dimana wilayah Kabupaten Cilacap cukup luas dengan menggunakan teknologi *Video Conference*. Teknologi *video conference* memudahkan dalam hal koordinasi di internal Kantor Catatan Sipil sehingga lebih efektif dan efisien mengingat kondisi geografis Kabupaten Cilacap yang cukup jauh jarak tempuh antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Dengan adanya inovasi teknologi tersebut maka diharapkan akan membawa perubahan pada sistem birokrasi dan pelayanan di Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap selain itu hal ini akan berdampak kepada masyarakat terkait dengan penggunaan teknologi ini. Artinya bahwa perubahan sosial yang mungkin terjadi adalah dapat disebabkan dari faktor intern maupun faktor ekstern dan kedua faktor tersebut akan menjadi faktor yang berpengaruh dalam perubahan struktural maupun perubahan kultural baik pada kelembagaan Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap maupun kepada masyarakat Kabupaten Cilacap. Penelitian ini diharapkan dapat mendeskripsikan bagaimana pola perubahan struktural dan kultural yang terjadi di dalam birokrasi dan pelayanan publik yang berbasis *E-Government* di Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti membuat rumusan masalah sebagai berikut :

“Bagaimana perubahan struktural dan kultural yang terjadi di dalam birokrasi dan pelayanan publik yang berbasis *E-Government* di Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap ?”

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mendeskripsikan jaringan informasi dan transaksi pelayanan publik di Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap.
2. Mendeskripsikan mekanisme dan saluran komunikasi antar lembaga di Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap.
3. Mendeskripsikan pola perubahan struktural dan kultural yang terjadi di dalam birokrasi dan pelayanan publik yang berbasis *E-Government* di Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Mengetahui jaringan informasi dan transaksi pelayanan publik di Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap.
2. Memahami perubahan struktural dan kultural yang terjadi dalam pelaksanaan birokrasi dan pelayanan publik yang berbasis *E-Government* di Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap.

3. Menjadi bahan pertimbangan dalam perumusan kebijakan pemerintahan terutama terkait dengan pelaksanaan E-Government.
4. Menjadi referensi bagi penelitian-penelitian tentang *E-Government* dikemudian hari.

E. TINJAUAN PUSTAKA

1. Landasan Teori

Sosiologi pada dasarnya bukanlah ilmu normatif, melainkan sebuah deskriptif-eksplanatoris yang mengkaji masyarakat sebagai kenyataan kehidupan yang tak mengenal batas. Pada era global, sosiologi menghadapi kenyataan bahwa telah muncul masyarakat global yang dijelaskan oleh Robertson dengan empat aspek : (1) masyarakat nasional ; (2) individu ; (3) sistem masyarakat dunia; (4) kemanusiaan. Keempat aspek tersebut memiliki hubungan yang dinamis satu dengan yang lainnya dalam sebuah hubungan yang kompleks dan pada akhirnya menciptakan fenomena-fenomena baru.

Permasalahan kehidupan global ini kemudian mentransformasikan pokok bahasan dalam kajian sosiologi dari persoalan masyarakat (*society*) kepada persoalan mobilitas (*mobility*). John Ury memperlihatkan perkembangan “dunia tanpa batas” (Demartoto, 2007 : 124). Perkembangan teknologi dewasa ini telah membuktikan pandangan tersebut. Misalnya saja adanya perkembangan teknologi informasi dan komunikasi berupa internet. Teknologi ini mampu menciptakan ruang-ruang baru yang bersifat maya atau semu dimana tiap individu mampu berinteraksi tanpa terbatas ruang dan waktu dan bahkan mampu menciptakan

konsep masyarakat dalam bentuk baru, yakni *cyber society*. Namun, penelitian ini tidak akan masuk lebih dalam lagi ke dalam apa dan bagaimana *cyber society* tersebut. Tapi lebih kepada perubahan sosial yang terjadi di masyarakat sebagai akibat dari adanya perkembangan teknologi tersebut di atas.

Berbicara tentang perubahan sosial masyarakat, maka kita tidak akan lepas membahas persoalan karakter manusia atau anggota dari masyarakat tersebut. Sebab, manusia di satu sisi bisa menjadi subyek dari perubahan, dan di sisi lain juga menjadi obyek dari gelombang perubahan yang besar.

Ada banyak definisi tentang perubahan sosial yang dikemukakan oleh para pemikir sosiologi. Karl Manheim, misalnya, mendefinisikan perubahan sosial sebagai sebuah proses pembentukan dan perubahan norma masyarakat sebagai sebuah inti dari kehidupan mempertahankan persatuan kehidupan berkelompok. Sedangkan William F. Ogburn mengatakan bahwa ruang lingkup perubahan-perubahan sosial mencakup unsur-unsur kebudayaan yang material maupun immaterial. Kingsley Davis mengartikan perubahan sosial sebagai perubahan yang terjadi dalam struktur dan fungsi masyarakat. (Demartoto, 2007 : 36)

Sosiolog dalam negeri juga tidak ketinggalan dalam mengamati persoalan perubahan sosial ini. Selo Soemardjan mengatakan bahwa perubahan-perubahan sosial adalah segala perubahan pada lembaga kemasyarakatan di dalam suatu masyarakat yang mempengaruhi sistem sosialnya, termasuk di dalamnya nilai-nilai, sikap-sikap dan pola perilaku diantara kelompok-kelompok dalam masyarakat. (Soekanto, 1971:237) Sedangkan Pitrim A. Sorokin mengungkapkan bahwa terjadinya perubahan sosial merupakan gejala wajar yang timbul dari

pergaulan hidup manusia. Pengaruh yang menimbulkan perubahan sosial menurutnya bisa berasal dari luar masyarakat (*untended change*) dan perubahan sosial yang dikehendaki masyarakat sendiri tanpa pengaruh dari luar (*unintended change*). . (Demartoto, 2007 : 36)

Teori-teori perubahan sosial terbagi dalam tiga kategori besar, **pertama**, teori yang menganggap bahwa faktor biologis sebagai faktor dominan terjadinya perubahan sosial. Faktor biologis terutama faktor demografis seperti soal penambahan penduduk, migrasi akan sangat berpengaruh terhadap hubungan antar kelompok dalam masyarakat serta segala aspek kehidupan di masyarakat.

Kedua, teori yang menganggap bahwa faktor kebudayaan sebagai penyebab terjadinya perubahan sosial. Teori ini bertolak dari anggapan bahwa terdapat hubungan erat antara sistem budaya yang meliputi sistem nilai, kepercayaan, norma, aturan, kebiasaan dengan pola interaksi manusia dalam masyarakat. Pandangan Weber, misalnya, yang menjadikan etika protestan sebagai faktor utama lahirnya kapitalisme barat yang secara tidak sengaja menumbuhkan sikap materialistis dan konsumeris di masyarakat.

Ketiga, teori yang bermula dari anggapan bahwa faktor teknologi sebagai penyebab terjadinya perubahan sosial. Perubahan teknologi terkait dengan adanya penemuan baru dalam bidang teknologi yang melibatkan berbagai akibat sosial. Dalam hal ini, perlu dicatat bahwa laju perubahan kebudayaan material seperti halnya teknologi berpacu lebih cepat ketimbang laju perubahan kebudayaan non material. Di kalangan para ahli, ada perbedaan pandangan soal pengaruh teknologi terhadap perubahan sosial ini. Pandangan pertama, *determinisme technology*,

menganggap bahwa teknologi sebagai satu-satunya faktor perubahan sosial. Pandangan kedua mengatakan bahwa teknologi hanyalah salah satu dari sekian banyak faktor yang mempengaruhi perubahan sosial. Sedangkan pandangan ketiga menjelaskan bahwa teknologi bukan sebagai variabel interdependent saja. Pandangan ini berpendapat bahwa teknologi hanya sebagai alat dan cara yang sifatnya pasif. Penggunaannya sangat bergantung dari kemauan manusia. . (Demartoto, 2007 : 37-39)

Ketika kita membicarakan birokrasi, maka kita tidak hanya akan dibenturkan pada kenyataan tentang sistem dan struktur birokrasi yang ada, namun kita juga akan menghadapi sumber daya manusia, dengan segala adat, kebiasaan, cara pandang, dan mentalitas dari manusia yang mengisi dan menjalankan birokrasi tersebut.

Menganalisis perlengkapan psikis manusia menjadi sangat penting, sebab, didalam suatu perubahan sosial tertentu, bukan hanya aspek struktural saja yang penting untuk diperhatikan, melainkan juga aspek kultural yakni kebudayaan manusia itu sendiri. Koentjaraningrat dalam bukunya "*Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*" menggambarkan beberapa mentalitas yang dimiliki bangsa Indonesia, khususnya pasca revolusi atau di masa pembangunan. Mentalitas bangsa itu kemudian secara lebih gamblang, ternyata terbukti banyak yang menghambat pembangunan bangsa. Beberapa mentalitas tersebut antara lain :

Pertama, mentalitas meremehkan mutu. Kebutuhan akan kualitas dari hasil karya kita dan rasa peka kita terhadap mutu, sudah hampir hilang. Sampai-sampai, kita tidak pernah memikirkan mutu dari pekerjaan yang dihasilkan dan

mutu dari barang dan jasa yang kita konsumsi. Selain itu serupa dengan di berbagai negara berkembang, disini sebagian besar produksi masih dimonopoli oleh sejumlah orang mampu dan tenaga ahli yang amat terbatas. Mentalitas meremehkan mutu ini juga disebabkan oleh karena proses penyebaran, perluasan, pemerataan dan ekstensifikasi dari sistem pendidikan kita yang tidak disertai dengan perlengkapan sewajarnya dari sarana prasarana pendidikan.

Kedua, mentalitas yang suka menerabas. Mentalitas yang bernafsu untuk mencapai tujuannya secara cepat tanpa banyak kerelaan berusaha dari permulaan selangkah demi selangkah. Mentalitas ini merupakan akibat dari mentalitas yang meremehkan mutu. Hal ini terlihat dari cara-cara berusaha yang tidak lazim atau dengan cara “mendapat keuntungan yang sebesar-besarnya mumpung ada kesempatan”, tanpa mau untuk mengunyah pahit getirnya masa permulaan berusaha. Begitu pula yang terjadi di dalam dunia Pegawai Negeri Sipil (PNS) mereka berlomba untuk mencapai pangkat dan kedudukan tinggi dengan suka menerabas, cepat-cepat, bahkan melupakan aspek ketrampilan dan kepandaian dalam bidang ilmu tersebut. Mentalitas semacam ini (meskipun bersifat universal) tampak menonjol di Indonesia. Bahkan mulai tumbuh sejak jaman penjajahan Jepang. Akibatnya, sistem yang melompat-lompat dan cepat-cepat itu menyebabkan orang tidak pernah benar-benar ahli di bidangnya. Karena, sebelum dia benar-benar mantap dan pandai, dia harus tersedot ke level atas untuk mengerjakan tugas baru lagi.

Ketiga, sifat tidak percaya kepada diri sendiri. Sifat tidak percaya diri sendiri ini menggejala di dalam masyarakat Indonesia. Penyebabnya tak lain

adalah budaya feodalisme yang sempat lama berakar dalam masyarakat Indonesia. Menyebabkan rasa inferior tersebut tinggi. Sifat ini jelas berkembang dalam lingkungan pegawai atau priyayi di kota-kota. *Keempat*, sifat tak berdisiplin murni. Sifat ini juga merupakan sifat yang justru setelah revolusi tampak makin memburuk dan yang merupakan salah satu pangkal dari berbagai masalah sosial budaya yang kini kita hadapi. Nilai budaya dan mentalitas pegawai dan priyayi yang banyak berorientasi vertikal tadi banyak mempengaruhi terhadap pola perilaku. Mereka berdisiplin hanya karena takut akan pengawasan dari atasan/pusat. Pada saat pengawasan kendor atau tidak ada, maka hilang pula hasrat murni dari jiwanya untuk secara ketat mentaati peraturan-peraturan.

Kelima, sifat tidak bertanggungjawab. Kesukaran hidup, kemiskinan, dan kekurangan tenaga kerja banyak memaksa orang Indonesia untuk membagi perhatiannya kepada lebih dari satu pekerjaan dan kewajiban. Dengan demikian, sifat tidak bertanggung jawab ini sebenarnya merupakan suatu keadaan tidak mampu dari orang-orang yang hidup dalam keadaan serba kurang. Sebab lain, tanggung jawab dalam mentalitas bangsa Indonesia ditanamkan dengan sanksi-sanksi. Sehingga, sifat tanggung jawab hanya baik jika terdapat pengawasan yang ketat dari atas/atasan. Selain itu, sifat ini juga bisa diamati dalam pola “penyesalan” bangsa kita. Pola perasaan bersalah bangsa Indonesia adalah perasaan bersalah itu hanya timbul kalau kelihatan banyak orang. Tidak berdasarkan atas suatu rasa menyesal karena perbuatan yang salah itu sendiri. Kontradiksi juga terjadi dalam sikap “*sungkan*”, dan “*ewuh pakewuh*” yang negatif. Semisal, ketika bertatap muka orang berkata “ya”, namun di belakang, ia

tidak menepati janji tersebut. Dan sifat ini tampaknya semakin meluas di kalangan masyarakat di Indonesia. (Koentjaraningrat : 1983)

a. Teknologi, Individu, dan Perubahan Sosial Masyarakat (*Veblen & Ogburn*)

Perubahan sosial adalah proses, meliputi keseluruhan dari aspek kehidupan masyarakat. Di Indonesia fenomena perubahan sosial, seringkali datang dari berbagai faktor eksternal. Di Indonesia masalah-masalah yang berhasil diidentifikasi ada lima faktor eksternal yang disebut sebagai roda/turbin penggerak dari perubahan sosial, yang selanjutnya disebut sebagai *five contemporary prime mover*. Lima faktor tersebut adalah komunikasi dan industri pers, birokrasi, modal, teknologi dan ideologi/agama. (Salim, 2002 : 81) Pada penelitian ini peneliti akan lebih memfokuskan perubahan sosial pada dua faktor yaitu faktor birokrasi dan teknologi.

Thorstein Veblen (1857-1929) adalah satu tokoh yang melihat bahwa tatanan masyarakat sangat ditentukan oleh teknologi. Ia memusatkan perhatiannya pada pengaruh teknologi terhadap pikiran dan perilaku manusia, terutama dibentuk oleh cara mencari nafkah dan mendapatkan kesejahteraannya, yang selanjutnya adalah fungsi teknologi. Sebagai evolusionis sosial. Veblen tidak memikirkan bahwa perubahan mengarah kepada tatanan sosial yang lebih baik. Baginya, masyarakat lebih mudah mengalami kemunduran dari pada membuat kemajuan. (Lauer, 1993 : 208).

Hal tersebut didasarkan pada argumentasi bahwa, di dalam perubahan selalu terdapat konflik dan kontradiksi. Pola-pola berpikir ciptaan masa lalu, tidak pernah mampu memenuhi tuntutan masyarakat masa kini. Kebiasaan

berpikir yang cocok di masa lalu, belum tentu cocok sepenuhnya untuk kebutuhan masa kini. Akibatnya, terjadi konflik antara kebiasaan berpikir yang diperlukan untuk kondisi materiil yang baru dan kebiasaan serta institusi lama yang cenderung bertahan.

Selaras dengan itu, W. F. Ogburn (1886-1959) juga mengembangkan gagasan Veblen mengenai “ketinggalan kebudayaan” dan penyesuaian tak terelakkan dari faktor-faktor kebudayaan *vis-à-vis* teknologi. Ketidakmampuan menyesuaikan diri yang diungkapkan Ogburn, sesungguhnya berakibat pada kualitas hidup manusia. Ia menyatakan ada dua jenis penyesuaian sosial. *Pertama*, penyesuaian antara berbagai bagian kebudayaan. *Kedua*, penyesuaian antara kebudayaan dan manusia. Pandangan lain dari Ogburn terkait tentang perubahan adalah penjelasannya tentang faktor-faktor evolusi kebudayaan. Dia membaginya ke dalam empat faktor. *Penemuan, pengumpulan, penyebaran, dan penyesuaian*. Dari keempat faktor tersebut, faktor penemuan adalah faktor utama, sama pentingnya dengan mutasi dalam evolusi biologi. Penemuan tersebut tidak hanya mengacu kepada penemuan yang bersifat mekanik saja, tetapi juga kepada penemuan sosial dan perkembangan ilmu pengetahuan. Seperti yang dikemukakan Mc Luhan bahwa, setiap teknologi secara bertahap, menciptakan lingkungan kehidupan yang sama sekali baru. (Lauer, 1993 : 212). Weber mengemukakan bahwa pertumbuhan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai suatu bagian integral dari proses rasionalisasi yang terjadi di masyarakat. (Sanderson, 2003 : 594). Hal ini semakin mengukuhkan asumsi

bahwa teknologi adalah kekuatan yang sangat besar dan tak terbendung pengaruhnya terhadap perubahan.

Kemudian, kita akan melihat teori bagaimana teknologi sebagai mekanisme perubahan sosial. Ada dua pendekatan yang dapat kita lakukan untuk menunjukkan kekuatan memaksa teknologi. Pertama, kita dapat meneliti berbagai perubahan khusus dan mencoba mencari penyebabnya ke perubahan teknologi yang berlaku. Kedua, kita bisa juga memperhatikan penemuan teknologi tertentu dan mencoba merunut perkembangan selanjutnya. Secara garis besar dapat dijelaskan sebagai berikut;

Pertama, teknologi meningkatkan alternatif kita. Teknologi baru membawa cita-cita yang sebelumnya tidak dapat dicapai ke dalam alam kemungkinan dan dapat mengubah kesukaran relatif atau memudahkan menyadari nilai-nilai yang berbeda. Ini berarti, dengan inovasi teknologi masyarakat berhadapan dengan sejumlah besar alternatif. Jika ia memilih alternatif baru itu, maka ia telah memulai perubahan besar di berbagai bidang.

Kedua, cara teknologi mempengaruhi perubahan adalah dengan mengubah pola-pola interaksi. Segera setelah inovasi teknologi diterima, mungkin akan terjadi pergeseran penting tertentu dalam pola interaksi. (Lauer, 1993 : 220 – 221).

Pergeseran yang dituntut oleh teknologi itu sendiri. Sebagai contoh, perubahan tak terelakkan dari pola interaksi adalah ketika diperkenalkannya komputer dalam perusahaan asuransi. Studi ini dilakukan oleh Thomas L. Wishler (*Information technology and Organizational Change : 1970*). Komputer adalah

teknologi informasi baru yang mempengaruhi sejumlah “perubahan struktural” dalam organisasi itu, termasuk konsolidasi departemen, pengurangan jumlah tingkatan dalam hierarki wewenang, pengurangan rentangan kontrol, dan semakin besarnya sentralisasi kontrol.

Penyebaran dan penerimaan teknologi dan inovasi tersebut jelas terjadi sepanjang waktu. Oleh sebab itu, jika seseorang individu mengkomunikasikan sebuah ide baru kepada orang lain dalam sebuah sistem sosial tertentu, disitu akan terjadi penolakan atau penerimaan oleh individu kedua. Penerimaan itu biasanya akan melalui lima tahap, yaitu menyadari, tertarik, menilai, mencoba dan akhirnya menerima.

Di dalam sistem sosial itu sendiri, kita akan melihat tiga segi, (1) *panutan*, (2) *norma*, dan (3) *agen perubahan*. (Lauer, 1993 : 232). Norma akan mempengaruhi reaksi individu terhadap inovasi. Bahkan norma itu jauh lebih penting dari pada ciri-ciri individual tertentu. Panutan mampu mempengaruhi orang lain karena kecakapan mereka, kecocokan mereka terhadap norma, dan karena status mereka. Berbeda dengan panutan yang merupakan bagian dari sistem sosial itu, agen perubahan adalah seorang profesional yang berusaha mendesakkan sejenis pengaruh yang ditetapkan sebagai yang diinginkan oleh badan pengatur perubahan. (Lauer, 1993 : 233)

Lebih jauh, ada tiga “teknologi canggih” dalam masyarakat modern yang “sangat berpengaruh” dan memiliki implikasi terhadap perubahan sosial. Mereka adalah *sibernetika*, *rekayasa sosial*, dan *rekayasa biologis*. (Lauer, 1993 : 236). Dalam penelitian ini, kita akan lebih memfokuskan pada

sibernetika. Sibernetika itu sendiri mengacu kepada penerapan otomatisasi dan komputerisasi (*cybernation*). Sibernetika berarti bahwa “keseluruhan aktivitas yang telah direncanakan semula menjadi tidak perlu, dan aktivitas baru akan muncul”. Sibernetika juga berarti peningkatan besar dalam alteratif sosial. (Lauer, 1993 : 237). Meskipun tiga hal tersebut kita lihat seolah secara terpisah, namun ketiga teknologi canggih itu sebenarnya saling berkaitan. Sebagai contoh, sibernetika dapat diterapkan dan digunakan dalam ilmu pengetahuan dan rekayasa sosial.

Alvin Toffler (1983), dalam bukunya *Previews and Premises* (diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan judul “Kejutan dan Gelombang”), menggambarkan kaitan antara komputer dan politik. Menurutnya, komputer memberi dampak yang tak terbilang banyaknya di dalam sistem politik. Sistem komputer yang ketat meningkatkan kekuasaan negara atas individu. Tetapi, komputer yang kecil dan terdesentralisasi, serta penguasaan jaringan komputer, dapat digunakan untuk memperkuat kekuasaan perorangan. Komputer secara radikal mengubah keseimbangan strategi militer, mengubah pendapat umum, bahkan mengubah cara dibangunnya suatu isu politik.

Komputer, semula dipandang oleh kaum elit sebagai mesin yang dapat mengurangi beban pengambilan keputusan dan membantu mereka menanganinya. Ini berarti, mereka dapat melanjutkan tugas mereka tanpa perlu menambah tenaga pengambil keputusan dalam jumlah besar. Namun, apa yang telah terjadi selama ini tidak sesuai dengan harapan mereka. Beban

pengambilan keputusan malah menjadi terus menerus bertambah secara pesat sejak diperkenalkannya komputer. Sebenarnya, beban itu telah tumbuh begitu pesat, sehingga semakin banyak pengambilan keputusan harus di desentralisasi. Oleh karena itu, semakin bermunculanlah komputer sekarang ini di berbagai tempat yang tak pernah terbayangkan oleh kaum elit. Di masyarakat, disekolah, dibengkel, bahkan di tempat ibadah sudah terhubung dengan jaringan yang transien dan berada di luar kontrol komputer sentral manapun.

Kesimpulannya, di abad informasi ini, gelombang perubahan yang terjadi terkait dengan sistem politik adalah semakin meningkatnya persentasi jumlah orang yang terlibat dalam pengambilan keputusan sosial, ekonomis, dan politis. Komputer mungkin adalah teman sejawat demokrasi yang paling penting, setelah kotak suara ditemukan. Hal ini di dukung, di dalam masyarakat yang masih sarat dengan rasialisme, seksisme, kefanatikan agama dan xenofobia pada umumnya, kelompok yang dirugikan harus berjuang untuk setiap langkah dan memanfaatkan setiap peluang dalam struktur pengambilan keputusan. Teori Toffler ini memperkuat bahwa pemerintahan yang berbasis siberetik, membuka peluang komunikasi, transaksi, dan interaksi yang lebih kompleks antara pengambil keputusan dengan masyarakat di masa mendatang. Bagaimana komputerisasi dan *cybernetika* membawa perubahan struktural dan kultural dalam birokrasi pemerintahan? Atau yang kini lebih dikenal sebagai *E-Government*.

b. Watak Birokrasi (*Rasionalitas Max Weber*)

Berbicara soal birokrasi, kita pasti teringat konsep yang digagas Max Weber, sosiolog ternama asal Jerman, yang dikenal melalui *ideal type* (tipe ideal) birokrasi modern. Ciri-ciri birokrasi menurut Weber adalah, *pertama*, berbagai aktivitas regular yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi yang didistribusikan dengan suatu cara yang baku sebagai kewajiban-kewajiban resmi. *Kedua*, organisasi kantor-kantor mengikuti prinsip hierarki, yaitu setiap kantor yang lebih rendah berada di bawah kontrol dan pengawasan kantor yang lebih tinggi. *Ketiga*, operasi-operasi birokratis diselenggarakan melalui suatu sistem kaidah-kaidah abstrak yang konsisten dan terdiri atas penerapan kaidah-kaidah ini terhadap kasus-kasus spesifik. *Keempat*, pejabat yang ideal menjalankan kantornya berdasarkan impersonalitas formalistik tanpa kebencian atau kegairahan, dan karenanya tanpa antusiasme atau afeksi.

Birokrasi pemerintahan seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat, yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah pejabat. Di dalamnya terdapat yuridiksi dimana setiap pejabat memiliki *official duties*. Mereka bekerja pada tatanan hierarki dengan kompetensinya masing-masing. Pola komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis.

Model itulah yang sering di adopsi dalam berbagai rujukan birokrasi negara kita – walaupun dalam penerapan tidak sepenuhnya bisa dilakukan. Tipe ideal itu melekat dalam struktur organisasi rasional dengan prinsip “rasionalitas”, yang bercirikan : pembagian kerja, pelimpahan wewenang, impersonalitas, kualifikasi teknis dan efisiensi.

Pada dasarnya, tipe birokrasi ideal yang diusung oleh Weber bertujuan ingin menghasilkan efisiensi dalam pengaturan negara. Tapi, kenyataan dalam praktek konsep Weber sudah tidak lagi sepenuhnya tepat disesuaikan dengan keadaan saat ini, apalagi dalam konteks Indonesia. Perlu ada pembaharuan makna dan kandungan birokrasi. Secara filosofis dalam paradigma Weberian, birokrasi merupakan organisasi yang rasional dan mengedepankan mekanisme sosial yang “memaksimumkan efisiensi”.

Pengertian efisiensi digunakan secara netral untuk mengacu pada aspek-aspek administrasi dan organisasi. Dalam pandangan ini, birokrasi dimaknai sebagai institusi formal yang memerankan fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Jadi, birokrasi dalam pengertian Weberian adalah fungsi dari biro untuk menjawab secara rasional terhadap serangkaian tujuan yang ditetapkan pemerintahan. Dengan kata lain, birokrasi Weber berparadigma netral dan bebas nilai. Tidak ada unsur subyektifitas yang masuk dalam pelaksanaan birokrasi, karena sifatnya impersonalitas : melepaskan baju individu dengan ragam kepentingan yang ada di dalamnya.

Berbeda dengan konsep birokrasi yang digagas oleh Hegel dan Karl Marx. Keduanya mengartikan birokrasi sebagai instrumen untuk melakukan pembebasan dan transformasi sosial. Hanya saja Marx pesimis dengan birokrasi, karena instrumen negara ini hanya dijadikan alat untuk meneguhkan kapitalisme dan akhirnya jauh dari harapan dan keinginan masyarakat.

Sebagai sebuah konsep pemerintahan yang paling penting, birokrasi sering di kritik karena ternyata dalam prakteknya banyak menimbulkan problem “inefisiensi”. Menjadi sebuah paradoks, seharusnya dengan adanya birokrasi segala urusan menjadi beres dan efisien tapi ternyata setelah diterapkan ternyata hanya menjadi “batu penghalang” yang tidak lagi menjadi efisien. Ada yang mengkritik bahwa birokrasi hanya menjadi ajang politisasi yang dilakukan oleh oknum partai yang ingin meraih kekuasaan dan jabatan politis. Terms “efisiensi” layak untuk “digugat”.

Rasionalitas dan efisiensi adalah dua hal yang sangat ditekankan oleh Weber. Rasionalitas harus melekat dalam tindakan birokratik, dan bertujuan ingin menghasilkan efisiensi yang tinggi. Kaitan keduanya bisa dilacak dari kondisi sosial budaya ketika Weber masih hidup dan mengembangkan pemikirannya. Kata kunci dalam rasionalisasi birokrasi ialah menciptakan efisiensi dan produktifitas yang tinggi tidak hanya melalui rasio yang seimbang antara volume pekerjaan dengan jumlah pegawai yang profesional, tetapi juga melalui penggunaan anggaran, penggunaan sarana, pengawasan, dan pelayanan kepada masyarakat. Kalau ditelisik, konsep rasionalitas dan efisiensi yang mbingkai dalam ramuan birokrasi adalah susunan hierarki, dimana ukurannya tergantung kebutuhan pada masing-masing zaman. Zaman kita sangat berbeda dengan zaman yang tengah terjadi pada saat Weber masih hidup. (Thoha, 2003:19)

Weber memaksudkan rasionalitas agar segala tindakan manusia didasarkan atas ukuran dan kualifikasi rasional sehingga tidak ada unsur

subyektif dan politis yang masuk dalam proses penyelenggaraan sistem administrasi negara. Karakteristik dan ciri-ciri yang melekat dalam birokrasi sangat bermuatan rasional. Kita tidak bisa menampik bahwa apa yang dikemukakan oleh Weber sangatlah rasional. Tapi, ada banyak hal yang justru dilakukan tanpa melalui jalur formal-rasional. Ada intervensi manusia secara subyektif dalam memperlakukan dan menjalankan sebuah sistem. Tentu saja, hal demikian dilihat menurut ukuran kebutuhan dan kepentingan yang mendesak.

Rasionalitas yang kemudian dikaitkan dengan efisiensi tidak lagi menjadi dua ukuran sebab-akibat yang pasti. Bisa saja, efisiensi itu melepaskan dari ukuran rasional dan formal. Dan ternyata kerangka konseptual rasionalitas birokratik yang disebutkan Weber membuat kita kaku dalam memperlakukan birokrasi, dan akhirnya terjebak pada rutinitas yang berjarak dengan fenomena sosial. Hal ini sangat mengkhawatirkan bagi kondisi birokrasi di negara kita. Dan apalagi, penggunaan konsep Weberian dalam menerapkan konsep birokrasi akan terjebak pada kondisi di mana konsep ini menjadi “rasionalitas instrumental”, yaitu konsep yang sakral dan menjadi ukuran serba pasti dalam proses penerapannya di waktu dan tempat manapun.

Reinterpretasi atas gagasan Weber mengenai birokrasi menjadi urgen untuk dilakukan karena perlu dihubungkan dengan konteks pada saat ini. Hal yang sangat menarik adalah kritik yang disampaikan Warren Bennis melalui tulisannya “*Organizational Developments and The Fate of Bureaucracy*” dalam *Industrial Management Review* 7 (1966). Bennis mencoba melakukan prediksi

masa depan tentang berbagai macam perubahan yang pada gilirannya akan mempengaruhi eksistensi birokrasi. Menurut Bennis, birokrasi merupakan penemuan sosial yang sangat elegan, suatu bentuk kemampuan yang luar biasa untuk mengorganisasikan, mengkoordinasikan proses-proses kegiatan yang produktif pada masa Revolusi Industri. Birokrasi dikembangkan untuk menjawab berbagai persoalan yang hangat pada waktu itu, misalnya persoalan pengurangan peran-peran personal, persoalan subyektifitas yang keterlaluan, dan tidak dihargainya hubungan kerja kemanusiaan. Singkatnya, dalam pandangan Bennis, birokrasi adalah produk kultural dan sangat terikat oleh proses zaman pada saat kemunculannya.

c. Teori Strukturasi dari Anthony Giddens

Giddens menyatakan bahwa setiap riset dalam ilmu sosial atau sejarah selalu menyangkut penghubungan tindakan (agen) dengan struktur. Namun, tidak berarti bahwa struktur ‘menentukan’ tindakan atau sebaliknya. Dalam bukunya, *Constitution of Society*, Giddens membangun gagasan tentang teori strukturasinya dengan terlebih dahulu mengkritik berbagai teori besar. Baik yang berorientasi pada agen atau individual (interaksionisme simbolik) sampai yang berorientasi masyarakat atau struktural (fungsionalisme struktural).

Dari sini, Giddens menekankan kepada para ilmuwan sosial agar memfokuskan diri bukan pada pengalaman individual atau bentuk-bentuk kesatuan sosial tertentu, melainkan pada “praktik sosial yang berulang” yang diatur melintasi ruang dan waktu. Teori Strukturasi Giddens ini pada dasarnya adalah teori yang menghubungkan antara agen dan struktur. Bernstein dalam

Ritzer (2002) menekankan bahwa tujuan fundamental dari teori strukturasi adalah untuk menjelaskan hubungan dialektika dan saling pengaruh-mempengaruhi antara agen dan struktur.

Dimulai dengan konsepnya tentang rasionalisasi. Menurut Giddens, rasionalisasi adalah usaha mengembangkan kebiasaan sehari-hari yang tak hanya memberikan perasaan aman kepada aktor, tetapi juga memungkinkan mereka menghadapi kehidupan sosial secara lebih efisien. Aktor juga memiliki motivasi untuk bertindak. Motivasi memang menyediakan rencana menyeluruh untuk bertindak, tetapi menurut Giddens, sebagian besar tindakan kita tidak dimotivasi secara langsung.

Dalam hal kesadaran, Giddens membedakan antara kesadaran diskursif dan kesadaran praktis. Kesadaran diskursif memerlukan kemampuan untuk melukiskan tindakan kita dalam kata-kata. Sedangkan tindakan praktis, melibatkan tindakan aktor yang dianggap benar, tanpa mampu mengungkapkan dengan kata-kata. Tipe kesadaran praktis inilah yang sangat penting bagi teori strukturasi. Dengan demikian, teori ini lebih memusatkan perhatian pada apa yang dilakukan aktor ketimbang apa yang dikatakannya.

Sesuai dengan orientasinya yang menekankan agen, Giddens memberikan kekuasaan besar terhadap agen. Dengan kata lain, agen memiliki kemampuan untuk menciptakan pertentangan dalam kehidupan sosial dan bahkan ia lebih yakin lagi bahwa agen tidak berarti apa-apa tanpa kekuasaan. Selanjutnya, inti konseptual dari teori strukturasi Giddens menekankan pada tiga hal : struktur, sistem dan dwi rangkap struktur. Giddens (1987)

mendefinisikan struktur sebagai properti-properti yang berstruktur (aturan dan sumber daya). Properti yang memungkinkan praktik sosial serupa dapat dijelaskan untuk eksis di sepanjang ruang dan waktu yang membuatnya menjadi bentuk sistemik. Struktur terbentuk karena adanya aturan dan sumber daya.

Kemudian, Giddens mendefinisikan sistem sosial sebagai praktik sosial yang dikembangbiakkan (*reproduced*) atau hubungan yang direproduksi antara aktor dan kolektivitas yang diorganisir sebagai praktik sosial tetap. Sehingga, tetap saja gagasan tentang sistem sosial ini berasal dari pemusatan perhatian Giddens terhadap praktik sosial. Jadi, struktur ‘serta merta’ muncul di dalam sistem sosial. Struktur pun menjelma dalam “ingatan agen yang berpengetahuan banyak”.

Sebelum pada kesimpulan tentang teori strukturisasi, ada satu variabel lagi yang harus dipahami. Yakni, variabel ruang dan waktu. Ruang dan waktu menjadi hal yang sangat penting dari teori ini. Waktu dan ruang tersebut bergantung kepada apakah orang lain hadir untuk sementara waktu? Atau dalam kondisi hubungan yang renggang? Sebagai contoh, kondisi primordial adalah interaksi tatap muka. Dimana orang lain hadir di waktu dan tempat yang sama. Akan tetapi, sistem sosial berkembang atau meluas menurut waktu dan ruang sehingga orang lain tidak perlu lagi hadir pada waktu yang sama dan di ruang yang sama. Dengan meningkatnya perkembangan teknologi, komunikasi, dan sistem transportasi menjadikan sistem sosial yang berjarak semakin berkembang dalam masyarakat modern.

Akhirnya, teori strukturasi Giddens yang abstrak tersebut harus kita terjemahkan sesuai dengan kebutuhan riset. Dengan demikian, ada beberapa hal yang dapat diambil sebagai landasan penelitian menurut teori strukturasi dari Anthony Giddens, antara lain :

Pertama, teori strukturasi memusatkan perhatian kepada “tatanan institusi sosial yang melintasi ruang dan waktu”. *Kedua*, pemusatan perhatian pada perubahan institusi sosial melintasi ruang dan waktu. *Ketiga*, peneliti harus peka terhadap cara-cara pemimpin berbagai institusi itu campur tangan dan mengubah pola sosial. Dan *keempat*, pakar strukturasi perlu memonitor dan peka terhadap pengaruh temuan penelitian mereka tentang kehidupan sosial. Giddens sendiri memperhatikan secara mendalam dampak memecah belah dari modernitas dan peneliti strukturasi harus mempelajari masalah yang mendesak ini.

2. Konsep yang Digunakan

a. Pelayanan publik dalam pemerintahan

Pelayanan publik adalah jenis pelayanan pemerintah kepada rakyat atas dasar kepentingan umum. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/72003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud penyelenggara pelayanan publik adalah pemerintah.

Bentuk-bentuk pelayanan publik menurut Keputusan Menteri tersebut dikelompokkan menjadi tiga. *Pertama* adalah pelayanan administratif. Pelayanan ini berupa pembuatan dokumen-dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Misalnya, kartu tanda penduduk, sertifikat tanah, ijin usaha, dan lain-lain. *Kedua*, pelayanan dalam bidang pengadaan barang, yakni pelayanan yang menghasilkan barang yang bisa dimanfaatkan oleh publik seperti pengadaan jaringan listrik, telepon dan lain-lain. *Ketiga*, pelayanan jasa. Aktivitas pelayanan ini menghasilkan produk berupa jasa kepada publik, seperti jasa transportasi, layanan kesehatan, pendidikan dan sebagainya.

Aktivitas pelayanan publik menurut Keputusan Menteri tersebut, berlandaskan pada asas-asas sebagai berikut :

- a. Akuntabilitas : dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- b. Transparansi : bersifat terbuka, mudah diakses, disediakan secara memadai dan mudah dimengerti.
- c. Kondisional : sesuai dengan kondisi dan kemampuan pelayanan dengan berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipasi : berusaha melibatkan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan kapasitasnya, dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. Kesamaan hak : tidak bersifat diskriminatif, terutama terkait dengan SARA
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban : pemberi dan penerima pelayanan harus memenuhi masing-masing hak dan kewajibannya.

Dalam konteks negara modern, pelayanan publik telah menjadi lembaga dan profesi yang semakin penting. Ia tidak lagi merupakan aktivitas sampingan, tanpa payung hukum, gaji dan jaminan sosial yang memadai, sebagaimana terjadi di banyak negara berkembang pada masa lalu. Sebagai sebuah lembaga, pelayanan publik menjamin keberlangsungan administrasi negara yang melibatkan pengembangan kebijakan pelayanan dan pengelolaan sumberdaya yang berasal dari dan untuk kepentingan publik. Sebagai profesi, pelayanan publik berpijak pada prinsip-prinsip profesionalisme dan etika seperti akuntabilitas, efektifitas, efisiensi, integritas, netralitas, dan keadilan bagi semua penerima pelayanan.

Namun dalam praktiknya, kualitas pelayanan publik di Indonesia masih tergolong buruk. Berdasarkan pada survei yang dilakukan Bank Dunia tahun 2005, dari 157 negara, Indonesia menempati posisi ke 135 dalam kualitas pelayanan publik. (www.dedagri.go.id) Kondisi ini tentu memprihatinkan mengingat besarnya wilayah Indonesia dan besarnya jumlah penduduk yang secara logis membutuhkan pelayanan publik lebih baik lagi. Rendahnya kualitas pelayanan publik bisa dilihat dari penyelenggaraan pelayanan publik yang masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Banyak keluhan muncul, mulai dari prosedur pengurusan layanan yang berbelit-belit sampai soal sikap aparat yang tidak menyenangkan.

Fenomena birokrasi di Indonesia menurut Ramlan Surbakti, Guru Besar Ilmu Politik Universitas Airlangga, bermasalah pada kewenangan besar

dimiliki birokrat sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu bahkan akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan ketimbang pelaksana kebijakan, lebih bersifat menguasai dari pada melayani masyarakat. Akhirnya, wajar saja jika kemudian birokrasi lebih dianggap sebagai sumber masalah atau beban masyarakat ketimbang sumber solusi bagi masalah yang dihadapi masyarakat. Fenomena itu terjadi karena tradisi birokrasi yang dibentuk lebih sebagai alat penguasa untuk menguasai masyarakat dan segala sumber dayanya. Dengan kata lain, birokrasi lebih bertindak sebagai pangreh praja dari pada pamong praja. Bahkan kemudian terjadi politisasi birokrasi. Pada rezim Orde Baru, birokrasi menjadi alat mempertahankan kekuasaan (Sidik Purnomo. *Penting dan Rumit Demi Kepuasan Rakyat*. Kompas. 16 Januari 2005).

Ketidakefektifan birokrasi disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah :

- a) Konteks monopolistik, dalam hal ini karena tidak adanya kompetisi dari penyelenggara pelayanan publik non pemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut oleh pemerintah
- b) Tekanan dari lingkungan, dimana faktor lingkungan amat mempengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam transaksi dan interaksinya antara lingkungan dengan organisasi publik
- c) Budaya patrimonial, dimana budaya organisasi penyelenggara pelayanan di Indonesia masih banyak terikat oleh tradisi-tradisi politik dan budaya

masyarakat setempat yang seringkali tidak kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang telah ditentukan. (Agus Suryono. *Budaya Birokrasi dan Pelayanan Publik* : 9)

Dalam paradigma Weberian, rasionalitas dan efisiensi adalah dua hal yang sangat ditekankan. Rasionalitas harus melekat dalam tindakan birokratik untuk menghasilkan tingkat efisiensi yang tinggi. Prinsip rasionalitas ini bercirikan pada pembagian kerja, pelimpahan wewenang, impersonalitas, kualifikasi teknis dan efisiensi. Birokrasi dimaknai sebagai institusi formal yang memerankan fungsinya untuk menjawab secara rasional terhadap serangkaian tujuan yang diterapkan pemerintahan. Dengan kata lain, birokrasi yang diyakini Weber adalah birokrasi yang berparadigma netral dan bebas nilai. Tidak ada unsur subyektifitas yang masuk dalam pelaksanaan birokrasi karena sifatnya yang impersonal.

Namun, sebagaimana yang tergambar dari fenomena di atas, proses birokrasi ternyata justru mengakibatkan inefisiensi. Kewenangannya yang sangat luas, karena terkait dengan hampir seluruh aspek kehidupan bermasyarakat serta banyaknya “pintu” yang harus dilalui ketika seseorang berurusan dengan birokrasi, ditambah lagi proses politisasi dan permainan kepentingan dimana memunculkan penyimpangan-penyimpangan seperti korupsi dan kolusi menambah rapor merah proses birokrasi di negeri ini.

Saat ini tantangan utama negara-bangsa di seluruh dunia adalah meningkatnya kompleksitas kemiskinan, konflik etnis, penguatan demokrasi

dengan segala resikonya, serta globalisasi ekonomi termasuk perubahan peran dan interaksi antara negara, pasar dan masyarakat. Selain itu, aspirasi dan tuntutan masyarakat juga semakin meningkat akibat semakin terbukanya informasi dan meningkatnya kesadaran hak-hak warga negara.

Perubahan global ini telah mengubah lingkungan dimana pemerintahan beroperasi, menantang peran tradisional negara, dan memperkenalkan aktor-aktor baru pada proses pembangunan dan pemerintahan (*governance*). Transformasi global ini juga menuntut reformulasi peran dan tanggung jawab para pegawai negeri sebagai pengelola sumber-sumber publik dan penjaga mandat kepercayaan masyarakat.

Rendahnya kualitas dan efektifitas pelayanan publik telah melahirkan dampak multidimensional. Secara sosial-politik, buruknya pelayanan publik menimbulkan erosi kepercayaan dan sinisme warga terhadap pemerintah yang pada gilirannya meruntuhkan ketertiban dan kedamaian pada masyarakat.

Secara ekonomi, korupsi dan rendahnya akuntabilitas institusi publik bukan saja telah mengurangi anggaran pelayanan bagi rakyat banyak. Melainkan pula telah menghambat perekonomian. Bukti-bukti empiris di banyak negara memperlihatkan bahwa korupsi memiliki dampak negatif yang signifikan dan luas terhadap investasi dan perdagangan.

Pembentukan *good governance* menjadi kebutuhan untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. Tolok ukur yang paling mendasar dari pelaksanaan *good governance* pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan baik

dengan menggunakan sistem birokrasi yang ada. Jika melihat berbagai persoalan di atas, maka perubahan dalam tatanan birokrasi menjadi kebutuhan utama dalam upaya menjadikan pemerintahan lebih baik lagi.

Istilah "*good governance*" mulai muncul dan populer di Indonesia sekitar tahun 1990-an. Dalam penyelenggaraan pemerintahan kita "*good governance*" menjadi sangat penting dan strategis, mengingat kemunculannya di saat penyelenggaraan pemerintahan Indonesia sedang mengalami distorsi terhadap efektivitas pelayanan kepada publik, dalam arti bahwa sudah bukan menjadi rahasia umum apabila berurusan dengan birokrasi pemerintah yang dialami yaitu berbelit-belit sangat lamban, penuh dengan pungutan liar, pelayanan yang kurang baik dan lain-lain. Oleh karena itu "*good governance*" seperti obat mujarab untuk mengobati penyakit birokrasi pemerintah tersebut.

Meskipun kita telah mengenal kata "*good governance*" selama lebih dari satu dasa warsa, apakah dalam pemerintahan telah dilaksanakan dengan baik atau belum dilaksanakan oleh aparatur birokrasi pemerintah Indonesia. Namun satu hal yang mendasar "*good governance*" hanya akan dijumpai pada sistem politik yang demokratis.

Selanjutnya dikatakan, pengertian "*good governance*" menurut Healy dan Robinson (1992) mengatakan bahwa "*good governance*" bermakna tingkat efektivitas organisasi yang tinggi dalam hubungan dengan formulasi kebijakan dan kebijakan yang senyatanya dilaksanakan, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan ekonomi dan konstribusinya pada pertumbuhan, stabilitas dan

kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang baik juga bermakna akuntabilitas transparansi, partisipasi dan keterbukaan. (Chamidi, 2002:64)

Adapun pengertian "*good governance*" bahwa "*Good governance*" yang dimaksud adalah merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktek terbaiknya disebut "*good governance*" (pemerintahan yang baik). Agar "*good governance*" dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat. "*good governance*" yang efektif menuntut adanya "aligment" (koordinasi) yang baik dan integritas, profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dengan demikian penerapan konsep "*good governance*" dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara merupakan tantangan tersendiri. (Sedarmayanti, 2003 : 2)

Untuk melengkapi penjelasan "*good governance*" Sedarmayanti mengutip mengenai "*good governance*" dari pendapat UNDP, mendefinisikan "*good governance*" sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat (society). Karakteristik *good governance* yang saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri, sebagai berikut: : Participation; Rule of law; Transparansi; Responsiveness; Consensus orientation; Effectiveness dan Efficiency; Accountability; Strategy vision. Aspek-aspek dari Good Governance yang akan dijadikan sebagai acuan parameter adalah sebagai berikut:

- a. Partisipasi : setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi Institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. Transparansi : transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informal secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan informasi dapat dipahami dan dapat dipantau.
- c. Akuntabilitas : para pembuat keputusan dalam pemerintahan sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada pihak publik dan lembaga stake holder. (Sedarmayanti, 2003 : 7)

Dari beberapa pengertian mengenai "good governance" dan juga karakteristik good governance, terdapat beberapa kesamaan dalam tuntutan serta sistem politik demokratis terutama yang meliputi; rule of law, transparansi, accountability, konsensus. Dari segi masing-masing tersebut adalah seiring dengan arti dan makna demokrasi sehingga sistem politik yang demokrasi dapat terwujud maka akan membawa bangsa Indonesia menjadi bangsa yang memiliki tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik, teratur dan tertib.

b. Perkembangan E-Government di Indonesia

Kemajuan dan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) pada akhirnya merubah tatanan organisasi dan hubungan sosial

kemasyarakatan. Hal ini tidak dapat dihindari, karena fleksibilitas dan kemampuan TIK untuk memasuki berbagai aspek kehidupan manusia. Bagi sebagian orang, TIK telah membuktikan perannya sebagai alat bantu yang memudahkan aktivitas kehidupan, sekaligus membantu meningkatkan produktivitas.

Internet sebagai perwujudan konvergensi informasi telah menyebar ke seluruh penjuru dunia pada dua dekade terakhir ini, terutama di negara-negara yang memiliki kemampuan menyerap teknologi, dan oleh karenanya di negara - negara kaya kemudian terbentuk suatu kelompok yang disebut masyarakat informasi. Perubahan karakter ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat cenderung berjalan lebih cepat ketika Internet melingkupi kemampuannya untuk memfasilitasi aktivitas bisnis dan pemerintahan menjadi lebih efisien dan kompetitif. Perubahan ini makin nyata, sebagaimana dikatakan Fukuyama "A society build around information tends to produce more of the two things people value most in modern democracy: freedom and equality".(Fukuyama, 2000)

Menyikapi kondisi yang demikian, banyak negara yang sedang berusaha keras menyiapkan kerangka kebijakan bagi pembangunan TIK agar dapat mengatasi fenomena kesenjangan digital (digital divide). Dalam bidang pemerintahan, penggunaan TIK melahirkan konsep yang dikenal dengan e-government.

Bank Dunia mendefinisikan e-government sebagai penggunaan teknologi informasi (seperti: wide area network, internet, dan komunikasi

bergerak) oleh lembaga pemerintah yang mempunyai kemampuan untuk mentransformasikan hubungan Pemerintah dengan warganya, pelaku dunia usaha (bisnis), dan lembaga pemerintah lainnya. Teknologi ini dapat mempunyai tujuan yang beragam, antara lain: pemberian layanan pemerintahan yang lebih baik kepada warganya, peningkatan interaksi dengan dunia usaha dan industri, pemberdayaan masyarakat melalui akses informasi, atau manajemen pemerintahan yang lebih efisien. Hasil yang diharapkan dapat berupa pengurangan korupsi, peningkatan transparansi, peningkatan kenyamanan, penambahan pendapatan dan/atau pengurangan biaya. (Eddy Satriya : 2006)

Sedangkan menurut Inpres no 3 tahun 2003, Pengembangan e-government merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis (menggunakan) elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien. Melalui pengembangan E-Government dilakukan penataan sistem manajemen dan proses kerja di lingkungan pemerintah dengan mengoptimasikan pemanfaatan teknologi informasi. Pemanfaatan teknologi informasi tersebut mencakup 2 (dua) aktivitas yang berkaitan yaitu:

- (1) Pengolahan data, pengelolaan informasi, sistem manajemen dan proses kerja secara elektronik;
- (2) Pemanfaatan kemajuan teknologi informasi agar pelayanan publik dapat diakses secara mudah dan murah oleh masyarakat di seluruh wilayah negara. (Harijadi : 2005)

Kebijakan E-Government oleh pemerintah diarahkan untuk mencapai 4 tujuan sebagaimana tersebut berikut ini :

- 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.

Hal penting yang perlu ditegaskan bahwa E-Government terkait erat dengan efisiensi dan efektifitas layanan publik oleh pemerintah. (Harijadi : 2005)

Menyadari akan besarnya manfaat e-government, pemerintah Indonesia sejak tahun 2003 telah mengeluarkan kebijakan tentang penerapan E-

Government dalam bentuk Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 2003 yang secara garis besar berisi tentang:

- a. Pengembangan sistem pelayanan yang handal dan terpercaya serta terjangkau masyarakat luas.
- b. Penataan sistem manajemen dan proses kerja pemerintah Pusat dan Daerah secara holistik.
- c. Pemanfaatan teknologi informasi secara optimal.
- d. Peningkatan peran serta dunia usaha dan pengembangan industri telekomunikasi dan teknologi informasi.
- e. Pengembangan SDM di pemerintahan dan peningkatan e-literacy masyarakat.
- f. Pelaksanaan pengembangan secara sistematis melalui tahapan yang realistis dan terukur.

Disamping Inpres tersebut pemerintah melalui Departemen Komunikasi dan Informatika pada tahun 2003 juga telah mengeluarkan beberapa panduan berkenaan dengan pengembangan E-Government yang ditujukan kepada setiap instansi pemerintah antara lain:

- a. Panduan Pembangunan Infrastruktur Portal Pemerintah
- b. Panduan Manajemen Sistem Dokumen Elektronik Pemerintah
- c. Panduan Penyusunan Rencana Pengembangan E-Government Lembaga
- d. Pedoman Penyelenggaraan Diklat ICT dalam Menunjang E-Government
- e. Pedoman tentang Penyelenggaraan Situs Web Pemerintah Daerah

Selanjutnya pada tahun 2004 Depkominfo juga mengeluarkan enam panduan berupa:

- a. Standar mutu dan jangkauan pelayanan serta pengembangan aplikasi (e-services)
- b. Kebijakan tentang kelembagaan, otorisasi, informasi dan keikutsertaan swasta dalam penyelenggaraan
- c. Kebijakan pengembangan pemerintahan yang baik dan manajemen perubahan
- d. Panduan tentang pelaksanaan proyek dan penganggaran E-Government
Standar kompetensi pengelola E-Government
- e. Blue-print aplikasi E-Government pemerintah pusat dan daerah

Untuk melengkapi kebijakan mengenai E-Government yang telah dikeluarkan sebelumnya, pada tahun 2006 pemerintah mengeluarkan kebijakan yang berhubungan dengan pemanfaatan TIK yang secara tidak langsung memperkuat kebijakan dalam pengembangan e-government. Kebijakan tersebut adalah pembentukan Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional (Detiknas). Dewan yang dibentuk Presiden SBY melalui Keppres No. 20/2006, 11 November, itu diberi amanah untuk merumuskan kebijakan umum dan arahan strategis pembangunan nasional, melalui pendayagunaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK).

Selain itu Dewan juga diminta untuk melakukan pengkajian dalam menetapkan langkah-langkah penyelesaian permasalahan strategis yang timbul dalam rangka pengembangan TIK. Melakukan koodinasi dengan instansi

pemerintah pusat/daerah, BUMN/BUMD, dunia usaha dan lembaga profesional dalam rangka pengembangan TIK juga menjadi tugas Dewan, selain memberikan persetujuan atas pelaksanaan program TIK yang bersifat lintas departemen agar efektif dan efisien (Majalah e-Indonesia, 2007).

Usaha yang dilakukan pemerintah di atas menggambarkan keinginan pemerintah untuk merubah tatanan birokrasi agar lebih efektif dan efisien dengan memanfaatkan teknologi informasi yang sekarang ini berkembang pesat.

Proses perubahan tersebut seperti yang pernah diramalkan Warren Bennis yang memprediksi bahwa berbagai macam perubahan di masyarakat pada gilirannya akan mempengaruhi eksistensi birokrasi.

Di beberapa negara, proses penerapan E-Government menggunakan empat fase perkembangan yang meliputi :

- a. Fase pertama, berupa penampilan website (web presence) yang berisi informasi dasar yang dibutuhkan masyarakat.
- b. Fase kedua, fase interaksi yaitu isi informasi yang ditampilkan lebih bervariasi, seperti fasilitas download dan komunikasi e-mail dalam website pemerintah.
- c. Fase ketiga, tahap transaksi berupa penerapan aplikasi/formulir untuk secara online mulai diterapkan.
- d. Fase Keempat, fase transformasi berupa pelayanan yang terintegrasi, tidak hanya menghubungkan pemerintah dengan masyarakat tetapi juga dengan

organisasi lain yang terkait (pemerintah ke antar pemerintah, sektor nonpemerintah, serta sektor swasta). (Sosiawan, 2008)

Tahapan tersebut diadopsi oleh pemerintah dengan menyusun tahapan penerapan E-Government yang juga meliputi 4 tahapan sebagaimana yang termuat dalam Inpres No. 3 Tahun 2003.

Tingkat 1 - Persiapan yang meliputi :

- a. Pembuatan situs informasi disetiap lembaga;
- b. Penyiapan SDM;
- c. Penyiapan sarana akses yang mudah misalnya menyediakan sarana Multipurpose Community Center, Warnet, SME-Center, dan lain-lain;
- d. Sosialisasi situs informasi baik untuk internal maupun untuk publik.

Tingkat 2 - Pematangan yang meliputi :

- a. Pembuatan situs informasi publik interaktif;
- b. Pembuatan antar muka keterhubungan dengan lembaga lain;

Tingkat 3 - Pemantapan yang meliputi :

- a. Pembuatan situs transaksi pelayanan publik;
- b. Pembuatan interoperabilitas aplikasi maupun data dengan lembaga lain.

Tingkat 4 - Pemanfaatan yang meliputi :

- a. Pembuatan aplikasi untuk pelayanan yang bersifat G2G, G2B dan G2C yang terintegrasi. (Wijaya & Surendro, 2005)

c. Dampak E-Government Terhadap Sistem Birokrasi

Perkembangan TIK memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap sistem birokrasi di Indonesia. Dampak tersebut tak lepas dari keinginan pemerintah dalam upayanya meningkatkan layanan publik serta menjadi salah satu cara untuk mencapai good governance.

Paling tidak ada tiga dampak yang tampak sebagaimana yang tergambar dalam kenyataan di atas.

Pertama, adanya pembaharuan produk hukum. Pemerintah mulai menyadari pentingnya pemanfaatan teknologi untuk meningkatkan kualitas pemerintahan. Setiap kebijakan birokrasi memerlukan produk hukum yang menjadi dasar legal dalam pelaksanaannya. Berbagai peraturan tentang pemanfaatan teknologi dalam aktivitas pemerintahan cukup membantu kelancaran terlaksananya program E-Government yang digagas pemerintah. Selain itu, produk hukum memberikan kejelasan dalam pelaksanaan di lapangan.

Perkembangan E-Government di Indonesia kemudian melahirkan berbagai produk hukum yang diperlukan untuk menegaskan kebijakan pemerintah dalam rangka mengubah tatanan birokrasi yang sesuai dengan perkembangan teknologi. Produk hukum yang mendukung proses ini antara lain :

1. Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan E-Government

2. Keputusan Menkominfo Nomor 12/SK/Meneg/KI/2002 tentang Task Force Pengembangan e-government;
3. Keputusan Menkoinfo Nomor 47/Kep/M.Kominfo/12/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Diklat ICT dalam Menunjang Government;
4. Keputusan Menkominfo Nomor 55/Kep/M/Kominfo/12/2003 tentang Panduan Standar Infrastruktur Portal Pemerintah;
5. Keputusan Menkominfo Nomor 56/Kep/M/Kominfo/12/2003 tentang Panduan Manajemen Dokumen Elektronik;
6. Keputusan Menkominfo Nomor 57/Kep/M/Kominfo/12/2003 tentang Panduan Penyusunan Rencana Induk Pengembangan E-Government lembaga;
7. Keputusan Menkominfo Nomor 64A/Kep/M/Kominfo/10/2004 tentang Panduan Teknis Pembangunan Jaringan Sistem Informasi Pemerintahan/Pemerintah Pusat/Pemerintah Propinsi/Pemerintah Kabupaten/Kota;
8. Keputusan Menkominfo Nomor 69A/Kep/M/Kominfo/10/2004 tentang Panduan Teknis Manajemen Data, Informasi, dan Organisasi Sistem Informasi Pemerintahan.

Selain itu, ada beberapa panduan yang menjadi acuan dalam pelaksanaan penerapan kebijakan E-Government di Indonesia seperti :

- a. Panduan Pembangunan Infrastruktur Portal Pemerintah
- b. Panduan Manajemen Sistem Dokumen Elektronik Pemerintah
- c. Panduan Penyusunan Rencana Pengembangan E-Government Lembaga

- d. Pedoman Penyelenggaraan Diklat ICT dalam Menunjang E-Government
- e. Pedoman tentang Penyelenggaraan Situs Web Pemerintah Daerah
- f. Standar mutu dan jangkauan pelayanan serta pengembangan aplikasi (e-services)
- g. Kebijakan tentang kelembagaan, otorisasi, informasi dan keikutsertaan swasta dalam penyelenggaraan
- h. Kebijakan pengembangan pemerintahan yang baik dan manajemen perubahan
- i. Panduan tentang pelaksanaan proyek dan penganggaran E-Government
Standar kompetensi pengelola E-Government
- j. Blue-print aplikasi E-Government pemerintah pusat dan daerah

Kedua, perubahan mekanisme birokrasi. Adanya teknologi memudahkan birokrasi dalam membangun komunikasi dan informasi baik di internal pemerintahan maupun kepada masyarakat. Disamping itu, teknologi juga memudahkan mobilitas birokrasi. sifat teknologi informasi yang menembus batas ruang dan waktu mampu memangkas njlimetnya sistem birokrasi konvensional. Pemangkasan proses birokrasi ini membantu dalam efektifitas dan efisiensi pemerintahan. Selain itu, pemangkasan birokrasi juga meminimalisir penyimpangan-penyimpangan dalam sistem birokrasi.

Dalam pengembangan e-government, kita perlu mempertimbangkan bahwa E-Government dapat dikembangkan lebih lanjut dan lebih luas ke e-governance. Menurut Heeks, e-governance diartikan sebagai pemanfaatan TIK

untuk mendukung pemerintahan yang baik (good governance). Lebih lanjut dijelaskan bahwa e-governance mencakup:

1. e-Administration: untuk memperbaiki proses pemerintahan dengan menghemat biaya, dengan mengelola kinerja, dengan membangun koneksi strategis dalam pemerintah sendiri, dan dengan menciptakan pemberdayaan.
2. e-Citizen & e-Services: menghubungkan warga masyarakat dengan Pemerintah dengan cara berbicara dengan warga dan mendukung akuntabilitas, dengan mendengarkan masyarakat dan mendukung demokrasi, dan dengan meningkatkan layanan publik.
3. e-Society: membangun interaksi di luar pemerintah dengan bekerja secara lebih baik dengan pihak bisnis, dengan mengembangkan masyarakat, dengan membangun kerjasama dengan pemerintah, dan dengan membangun masyarakat madani. (Heeks, 2001 : 2)

Dalam hal ini, menurut Heeks, terdapat tiga cara potensial bagi pemerintah untuk berkembang, yaitu:

1. Otomasi: mengganti proses pengumpulan, penyimpanan, pengolahan, penyampaian hasil atau informasi yang dilakukan oleh tenaga manusia dengan proses teknologi komunikasi dan informasi. Misal: otomasi fungsi klerikal (tata usaha) yang ada.
2. Informatisasi: mendukung proses yang kini dilakukan dengan tenaga manusia. Misal: pengambilan keputusan beserta pengkomunikasian dan implementasinya.

3. Transformasi: menciptakan proses baru pengolahan informasi yang dijalankan dengan ICT atau mendukung proses baru pengolahan informasi yang dijalankan oleh tenaga manusia. E-Government dalam jangka panjang akan merubah cara kerja pemerintah, menggeser cara kerja tradisional dengan cara kerja elektronik yang lebih efisien dan efektif. (Heeks, 2001 : 3)

Dengan ketiga cara tersebut diharapkan pemerintahan dapat lebih efisien, dalam arti dapat lebih murah, dapat berbuat lebih banyak, dan dapat bekerja lebih cepat. Selain itu, pemerintahan diharapkan dapat lebih efektif, dalam arti: dapat bekerja lebih baik dan inovatif.

Secara umum, beberapa institusi pemerintah yang melakukan e-government, besaran dan layanan mereka secara online masih terbatas dan dilakukan secara terpisah serta belum terintegrasi. Pelayanan E-Government pada tingkat pemerintah daerah yang dilakukan melalui pelayanan satu atap (SIMTAP) sudah merupakan usaha ke arah government online yang cukup baik, walaupun belum sepenuhnya dilakukan secara online. Sebagian besar institusi pemerintahan baru pada tahapan transformasi sebagian aktivitas pemerintah yang dilakukan secara manual ke aktivitas yang dilakukan secara elektronik. Sebagian masih ada yang dilakukan secara manual sehubungan dengan sifat kerahasiaan dari dokumen yang dimiliki oleh institusi yang bersangkutan.

Hakekat tujuan diterapkannya e-Government adalah agar pemerintah dapat menerapkan suatu praktik yang disebut sebagai good governance berupa

suatu kontrak sosial yang menuntut demokratisasi terhadap pelaksanaan administrasi pemerintahan. Teknologi informasi seperti e-Government merupakan tool serta enabler untuk penerapan good government melalui penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang akuntabel, transparan dan ada partisipasi publik yang signifikan. Untuk itu maka diperlukan suatu model manajemen dan pengelolaan isi situs web pemerintah daerah guna mendukung tercapainya E-Government yang optimal.

Pemenuhan dan pengadaan layanan transaksional secara online akan memudahkan bentuk hubungan G2C (government to Citizen). Pada satu sisi masyarakat dihindarkan oleh ruwetnya birokrasi dan sisi lainnya kepuasan terhadap layanan pihak Pemda juga akan semakin meningkat.

Secara ideal sebenarnya tahapan pelaksanaan E-Government dalam bentuk situs web seharusnya kini sudah berada pada tahapan tingkat 3 yaitu tahapan Pematapan berupa pembuatan situs web yang bersifat transaksi pelayanan publik dan pembuatan interoperabilitas aplikasi dan data dengan lembaga lain. Oleh karenanya maka diperlukan keaktifan dan komitmen dari pihak Pemda untuk meningkatkan layanan dalam situs web ke arah tahapan pematapan. Ini bisa terjadi jika anggaran dana yang tersedia mampu untuk memenuhi kebutuhan tersebut mulai dari hardware maupun sumber dayanya. Pemenuhan anggaran bisa dicari dari peningkatan PAD.

Ketiga, adanya pembaharuan struktur birokrasi. Pemanfaatan teknologi tentu saja membutuhkan sumberdaya manusia untuk bisa memanfaatkannya. Karena itu pemerintah perlu mengubah struktur birokrasi dengan adanya

penyesuaian terhadap struktur yang telah ada untuk mendukung kelancaran pelaksanaan konsep e-government. Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional (Detiknas) yang dibentuk Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Keppres No. 20/2006, 11 November, menjadi contoh nyata perubahan struktur birokrasi. Dewan tersebut diberi amanah untuk merumuskan kebijakan umum dan arahan strategis pembangunan nasional, melalui pendayagunaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK).

Pada konteks manajemen di Pemerintah Daerah (Pemda), struktur yang mengacu pada pedoman yang dibuat oleh KOMINFO tidak dijelaskan siapa yang lebih diberikan kewenangan dan tanggung jawab sebagai pengelola situs Pemda dalam arti sesungguhnya. Interpretasi terbuka pun akhirnya dilakukan oleh masing-masing pihak Pemda dalam menjabarkannya. Secara ideal, pengelolaan E-Government bisa dilakukan dengan membentuk divisi tersendiri. Divisi tersebut dapat dinamakan sebagai divisi E-Government atau divisi teknologi informasi.

Struktur yang disusun menyesuaikan dengan kebutuhan, misalnya saja terdiri dari seorang ketua tim / kepala yang di bantu oleh beberapa staf ahli. Staf ahli adalah terdiri dari staf ahli teknik, staf ahli pelayanan dan interaktif serta staf ahli penyedia content. Jumlah personil dalam divisi tersebut ditentukan berdasarkan kebutuhan akan permintaan pelayanan dan traffic informasi.

Deskripsi kerja divisi atau tim E-Government ini selain tugas pokoknya mengelola situs web secara teknis, service serta content juga

sebagai penghubung (traffic) dengan instansi atau badan terkait dalam penentuan content serta pelayanan kepada publik. Pada penentuan content adalah koordinasi berkaitan dengan isi informasi yang hendak ditayangkan atau disebarluaskan kepada masyarakat. Pada pelayanan publik artinya ketika ada pertanyaan atau keluhan masyarakat tentang sesuatu hal, tim ini yang menghubungkan dengan badan terkait sekaligus memberikan umpan balik.

Kualifikasi dari divisi atau tim E-Government kecuali staf ahli teknis dan penyedia content adalah rata-rata menguasai aplikasi software internet explorer, microsoft outlook, e-mail dan chatting. Sementara bagi staf ahli penyedia content memerlukan kualifikasi penguasaan software web seperti dreamweaver, front page dan macroflash plus aplikasi grafis. Sementara khusus staf ahli teknis selain penguasaan aplikasi software yang telah disebutkan diatas juga harus memiliki penguasaan aplikasi setting jaringan, perakitan hardware dan instalasi.

Yang perlu diperhatikan, bahwa layanan situs web juga menggunakan bahasa asing (English) maka perlu kiranya khusus bagi staf ahli pelayanan dan umpan balik serta staf ahli content dibekali dengan kemampuan bahasa asing aktif. Ini digunakan untuk mengantisipasi adanya umpan balik dari pengguna (user) yang berasal dari manca negara. Bukan tidak mungkin ini akan terjadi mengingat situs web dapat diakses di seluruh dunia serta perlu diingat bahwa Indonesia memiliki kekayaan dan tujuan wisata yang diminati oleh warga negara asing serta perlu dipasarkan secara internasional.

Sedangkan pemenuhan sumber daya bisa dilakukan dengan mengadakan pelatihan bagi tim / atau divisi khusus E-Government secara khusus dan kontinyu. Pelatihan lain juga diperlukan bagi semua karyawan di lingkungan Pemda dalam bentuk sosialisasi penggunaan dan pemanfaatan situs web. Sosialisasi akan menjadi percuma jika tidak didukung oleh prasarana dan sarananya, oleh karena itu pengadaan jaringan internet dalam suatu Pemda mutlak diperlukan, namun pengadaan jaringan perlu didukung dengan adanya penambahan atau peletakan anjungan komputer yang terkoneksi di internet di setiap bagian yang ada disemua instansi di lingkungan Pemda.

Selain pengadaan dan sosialisasi bagi semua karyawan Pemda, diperlukan juga sosialisasi penggunaan E-Government bagi masyarakat luas melalui mekanisme tradisi budaya yang ada agar masyarakat selain dapat memanfaatkannya juga semakin “cerdas” dan “melek” teknologi. Sosialisai terhadap masyarakat juga perlu di dukung dengan adanya penyediaan anjungan di instansi di bawah Pemda Kabupaten atau Kota seperti di Kecamatan dan Kelurahan. Terwujudnya ke dua hal yang diuraikan sebelumnya akan memuluskan tahapan E-Government ke tahapan ke tiga serta meletakkan fondasi dasar ke arah tahapan ke 4 yaitu tahapan Pemanfaatan berupa Pembuatan aplikasi untuk pelayanan yang bersifat Government to Government (G2G), Government to Business (G2B), Government to Consumers (G2C).

Untuk sampai pada tahapan ke 4 sebagai tahapan puncak dari pelaksanaan E-Government yang sesungguhnya maka diperlukan kerjasama yang mendasar melalui interchange data electronics antar pemerintahan

daerah se-regional dan nasional juga kerjasama dengan instansi bisnis swasta dan nasional. Tentunya ini memerlukan proses yang sangat panjang dan terstruktur. Oleh karena itu, Kepala Daerah (Bupati atau Walikota) sudah seyogyanya melakukan rintisan program ke arah sana. Penundaan kerjasama dan rintisan ke arah itu berarti memundurkan jadwal terlaksananya tahapan ke 4 tahapan pemanfaatan. Bila tahapan ke 4 ini tidak terjadi maka pelaksanaan E-Government hanya menjadi suatu jargon belaka atau hanya sekedar simbol status adanya company profile dalam media online.

d. Hambatan dan Tantangan

Ada beberapa hal yang menjadi hambatan atau tantangan dalam mengimplementasikan E-Government di Indonesia. Tantangan utama dari pengembangan E-Government adalah kemampuan dan kesiapan manajemen serta para pelakunya bukan teknologi. Suksesnya terletak pada kerja sama yang erat antara tenaga profesional telematika dan para manajer dalam merencanakan dan menerapkan perubahan-perubahan dalam berbagai kegiatan dan praktek pemerintahan.

Tantangan berikutnya adalah adanya hambatan dalam mekanisme pasar yang memperlambat laju penetrasi prasarana jaringan informasi dan pemanfaatannya bagi kegiatan pemerintahan, bisnis, pelayanan publik, serta kegiatan masyarakat. Adanya daerah serta kelompok sosial yang sukar mendapatkan pelayanan jaringan informasi secara komersial merupakan tantangan yang juga harus dihadapi. Apabila tidak diatasi secara khusus maka dapat mengakibatkan timbulnya digital divide.

Di samping itu, adanya kesenjangan yang menghambat terbentuknya kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta untuk memobilisasi sumber daya yang diperlukan, termasuk permodalan (budi.paume.itb.ac.id/articles/ - 8k).

Selain hambatan-hambatan di atas masih ada dua hambatan lagi yaitu bahwa kultur berbagi belum ada : sharing informations kebanyakan masyarakat Indonesia masih “pelit” dan berada pada tataran trafik yang rendah. Selain itu kultur mendokumentasi belum lazim : budaya mendokumentasi hampir setiap kegiatan dan kesempatan juga belum merambah masyarakat padahal hal ini menjadi basis dari ISO 9000 dan standar software engineering.

F. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif, metode deskriptif merupakan metode yang bertujuan untuk mendeskripsikan secara terinci mengenai fenomena sosial tertentu. Sedangkan kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati dimana pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh). (Moleong, 2002:3).

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Cilacap dan di beberapa Kecamatan terpilih sebagai salah satu pemerintahan/bentuk birokrasi yang sudah menerapkan E-Government, khususnya Kantor Catatan Sipil di Kabupaten Cilacap.

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh langsung dari informan/sumbernya. Dalam penelitian ini sumber data primer yang digunakan adalah informasi dari elemen-elemen yang terlibat dalam proses pelayanan di Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap. Berdasarkan hal tersebut maka sampel dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Kepala Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap.
2. Pegawai Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap di level menengah dan pelaksana teknis.
3. Masyarakat Kabupaten Cilacap yang berada di Kecamatan yang terdekat dan terjauh serta pernah merasakan pelayanan atau minimal pernah merasakan pelayanan *E-Government* dari Kantor Catatan Sipil Kabupaten Cilacap.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari sumber-sumber di lapangan. Adapaun data sekunder yang dipakai dalam penelitian ini meliputi data dari buku, studi pustaka, surat kabar/majalah, artikel, dan dokumen-dokumen dari pihak terkait.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode :

a. Observasi

Suatu teknik pengumpulan data dengan cara pengamatan dan pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti :

1. sesuai dengan tujuan penelitian,
2. direncanakan dan dicatat secara sistematis, dan
3. dapat dikontrol keandalannya (reliabilitasnya) dan kesahihannya (validitasnya).

b. Wawancara

Wawancara terdapat dua jenis, yakni wawancara terstruktur dan wawancara tak terstruktur, bahan-bahan wawancara disiapkan secara ketat. Sebaliknya, wawancara tak terstruktur menghindari ketatnya struktur bahan.

c. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data dengan dokumentasi ialah pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen. Keuntungan menggunakan dokumentasi ialah biayanya relatif murah, waktu dan tenaga lebih efisien.

5. Teknik Pengambilan Sampel

Penelitian kualitatif pada dasarnya merupakan suatu proses penyidikan, peneliti dapat membuat pengertian fenomena sosial secara bertahap kemudian melaksanakannya sebagian besar dengan cara mempertentangkan, membandingkan, mereplikasi, menyusun katalog, dan mengklasifikasi obyek

kajian. Pada dasarnya semua itu adalah kegiatan penarikan sampel yaitu usaha menemukan keseragaman dan sifat umum dunia sosial, dan kegiatan tersebut dilakukan secara terus menerus dan berulang oleh peneliti kualitatif (Huberman, 1992:47).

Salah satu metode penarikan sampel adalah *purposive sampling*, yaitu teknik pengambilan sampel dimana informan dipilih sesuai dengan kehendak peneliti yang dianggap memenuhi syarat untuk maksud dan tujuan penelitian.

Penarikan sampel dengan cara *purposive sampling* dilakukan melalui beberapa tahap. *Pertama* adalah mengidentifikasi seseorang yang kita angkat sebagai informan yang memenuhi syarat sebagai tujuan penelitian atau yang kita sebut dengan *key person*. Langkah kedua adalah mewancarai orang-orang yang telah direkomendasikan oleh informan pertama, yang kemudian adalah sebagai informan kedua dan seterusnya sesuai dengan kebutuhan peneliti.

6. Validitas Data

Cara pengumpulan data dengan beragam tekniknya harus benar-benar sesuai dan tepat untuk menggali data yang diperlukan bagi sebuah penelitian. Ketepatan data tersebut tidak hanya tergantung dari ketetapan memilih sumber data dan teknik pengumpulan datanya, tetapi juga diperlukan teknik pengembangan validitas datanya. Sebelum melangkah lebih jauh, perlu dipahami perbedaan istilah dan pemahaman validitas antara penelitian kuantitatif dan kualitatif berikut ini :

Tabel 1 :
Perbandingan Validitas Metode Kuantitatif dan Kualitatif

ASPEK	METODE	
	KUANTITATIF	KUALITATIF
Nilai Kebenaran	Validitas Internal	Kredibilitas (credibility)
Penerapan aplikasi	Validitas Eksternal	Fittingness / transferability
Konsistensi	Reliabilitas	Audiability / dependability
Netralitas	Obyektivitas	Confirmability (dapat dibenarkan)

Sumber : Dr. Husaini Usman, M.Pd dan Purnomo Setiady Akbar, M.Pd, 2003

7. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan *Interactive Model of Analysis*. Menurut Miles & Huberman terdiri dari tiga alur, yaitu :

a. Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis dilapangan. Selama pengumpulan data dilangsungkan reduksi yang merupakan bagian dari analisis untuk menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasi data sedemikian rupa sehingga kesimpulan finalnya dapat ditarik dan diverifikasi.

b. Penyajian Data

Alur penting kedua dari kegiatan analisis adalah penyajian data, yaitu sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian yang akan digunakan dapat berupa teks naratif, pembuatan bagan, matriks maupun tabel.

c. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi

Kegiatan analisis ketiga adalah menarik kesimpulan dan verifikasi. Dari pengumpulan data peneliti mulai mencari arti dari peristiwa, mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, alur, dan sebagainya sebagai sebuah kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Dari kesimpulan-kesimpulan yang diperoleh dari pengumpulan data dan selama penelitian berlangsung selanjutnya dilakukan verifikasi. (Miles & Huberman, 1992 : 16-21).

Setiap tahap analisis secara *Interactive Model of Analysis* dapat digambarkan sebagai berikut :

Bagan 1 :
Skema Model Analisis Interaktif (Miles & Huberman, 1992 : 20)

