

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR

2.1 Tinjauan Literatur

2.1.1 Output Penelitian Sebelumnya

Dalam melakukan penelitian tentang Evaluasi Implementasi Kebijakan Penyediaan Sistem Teknologi Informasi di Mahkamah Konstitusi, perlu dilakukan kajian literatur untuk mengetahui hasil penelitian-penelitian sebelumnya. Studi pustaka ini sangat bermanfaat bukan hanya untuk mengeksplorasi teori-teori yang digunakan dalam penelitian tetapi dapat dilakukan perbandingan untuk mengetahui kelebihan sekaligus kelemahan dalam penelitian-penelitian tersebut.

Dari hasil studi kepustakaan tentang penelitian yang terdahulu ditemukan tema yang sama dengan penelitian yang sedang dilakukan saat ini, yaitu penelitian yang berkaitan dengan evaluasi implementasi sistem teknologi di Sekjen DPR-RI. Penelitian tersebut dilakukan oleh Suprihartini NPM 6902320607, Program Studi Ilmu Administrasi, Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik tahun 2004. Penelitian tersebut mengambil judul “Evaluasi Implementasi Kebijakan Penyediaan Sistem Teknologi Informasi di Sekretariat Jenderal DPR-RI.

Penelitian tersebut menganalisis tentang pelaksanaan kebijakan penyediaan sistem teknologi informasi di Sekretariat Jenderal DPR-RI. Dalam penelitian ini peneliti bertujuan untuk menjelaskan dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan penyediaan sistem teknologi informasi, signifikansi manfaat dari kebijakan tersebut, serta faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Dalam penerapan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, beberapa catatan dalam penelitian ini, antara lain pertama bahwa dalam penelitian kualitatif, kerangka teoritik atau kerangka berpikir tidak berfungsi sebagai alat untuk membatasi

area penelitian, tetapi lebih berperan sebagai dasar pijakan bagi peneliti untuk melakukan analisis ilmiah terhadap temuan penelitian. Kedua, analisis data dalam penelitian kualitatif ini bersifat induktif. Ketiga, permasalahan dalam penelitian bersifat umum, terbuka dan yang penting bukan variable/indikator operasional tetapi isu atau konsep-konsep.

Aspek-aspek yang dianalisis dalam penelitian ini adalah evaluasi terhadap penerapan sistem informasi sumber daya manusia. Fungsi yang dinilai meliputi fungsi pemasukan, fungsi pemeliharaan data, fungsi keluaran data apakah sudah sesuai dengan evaluasi kebijakan yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas, dan ketepatan.

Hasil dari penelitian ini adalah bahwa pelaksanaan kebijakan implementasi sistem teknologi informasi kepegawaian di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR-RI dalam pelaksanaannya memberikan hasil yang positif. Hal ini dapat dilihat dari tingkat efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas, dan ketepatan dalam fungsi pemasukan data, pemeliharaan data/pengolahan data dan keluaran data menunjukkan tingkat yang baik. Dalam penelitian tersebut ditemukan kendala-kendala antara lain kualitas sumber daya manusia dirasakan masih kurang, terjadinya kerusakan sistem secara tiba-tiba, proses perbaikan yang membutuhkan waktu, kurangnya motivasi oleh atasan langsung pegawai yang mengelola sistem teknologi informasi, serta kurangnya motivasi pegawai dalam meningkatkan kemampuan dan keahlian mereka dalam menggunakan teknologi informasi berupa sistem informasi sumber daya manusia.

Penelitian mengenai Evaluasi Implementasi Kebijakan Penyediaan Sistem Teknologi Informasi di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia lebih mengarah kepada bagaimana kebijakan penyediaan sistem teknologi informasi MK telah dapat mendukung lembaga peradilan Mahkamah Konstitusi yang modern dan terpercaya. Dari hasil penelitian tentang evaluasi kebijakan penyediaan sistem teknologi informasi dapat diketahui bagaimana kebijakan dan implementasi penyediaan sistem

teknologi informasi MK telah menjadi solusi bagi permasalahan lembaga peradilan yang meliputi proses berperkara yang rumit, waktu yang terbuang, biaya perkara yang mahal, putusan yang sulit didapat, tidak ada risalah sidang, jadwal sidang yang tidak adil, peradilan yang tidak transparan, peradilan yang gagal menjadi benteng terakhir, dan akses peradilan yang susah dijangkau.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian positivis (kualitatif, deskriptif, induktif) dan teori yang digunakan adalah teori evaluasi kebijakan dengan kriteria yang menjadi tujuan dari *e-government*. Teori inilah yang digunakan untuk menganalisis penerapan kebijakan sistem teknologi informasi Mahkamah Konstitusi.

2.1.2 Kebijakan Publik

Penerapan sistem TI dalam suatu institusi pemerintahan pada umumnya, dan ataupun lembaga peradilan khususnya MK sebagaimana yang menjadi obyek penelitian penulis. Semuanya berawal dari adanya kebijakan yang disusun dan dicanangkan, kemudian dari kebijakan tersebut dilaksanakan dalam program kerja/kegiatan. pembangunan, pengembangan, pemeliharaan, dan evaluasi terhadap sistem TI yang dimiliki oleh MK merupakan proses konkrit dari suatu kebijakan publik yang ditempuh oleh pejabat yang berwenang.

Kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut *public policy*. Mengutip Subarsono (2006:2) menyatakan, secara sederhana, kebijakan publik dapat diartikan sebagai apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Sebagaimana Dye, ketika membahas hal yang berkaitan dengan kebijakan publik, para akademisi ilmu kebijakan publik selalu menitikberatkan pada faktor “pemerintah” (*government*). Maksudnya adalah bahwa kebijakan publik itu merupakan fungsi utama dari setiap pemerintahan dalam menjalankan pelayanan kepada masyarakat umum (publik). Fungsi pelayanan publik inilah yang di dalam wacana akademis dikenal dengan “administrasi publik”. Berdasar argumen sederhana

ini dapatlah dipahami bahwa ada kaitan antara kebijakan publik dengan administrasi publik (Nugroho, 2008:96).

Perbedaan penyebutan peristilahan ini bukanlah hal yang substansial, karena di dalam istilah birokrasi itu sendiri sebetulnya terkandung pengertian sebuah agen yang menyelenggarakan proses pelayanan publik. Hal yang perlu digarisbawahi dari pernyataan itu adalah birokrasi pemerintah (administrasi publik) merupakan tempat percaturan dan perumusan kebijakan publik (kebijakan negara).

Dengan demikian, kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis daripada fakta politis ataupun teknik. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain (Nugroho, 2008:55). Selain itu, mengutip Nugroho (2008:53-54) menyebutkan bahwa kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Dari pemikiran Nugroho (2008:53-54), ada dua pemahaman kebijakan publik. Pertama pemahaman *kontinentalis* yang melihat bahwa kebijakan publik adalah produk dari negara, atau produk hukum, sehingga melibatkan publik cenderung bersifat semu. Model ini memahami kebijakan publik sebagai fakta yang sangat berjenjang. Undang-Undang memerlukan peraturan penjabar atau pelaksana untuk dapat dilaksanakan. Oleh karena itu, setelah kebijakan dalam bentuk Undang-Undang ditetapkan, barulah Undang-Undang itu dapat dilaksanakan menjadi produk hukum dan landasan hukum. Kedua, pemahaman *Anglo-Saxonis*, yang melihat kebijakan publik sebagai suatu proses politik daripada proses hukum, sebagaimana pemahaman kontinentalis sehingga kebijakan publik merupakan kontrak sosial antara

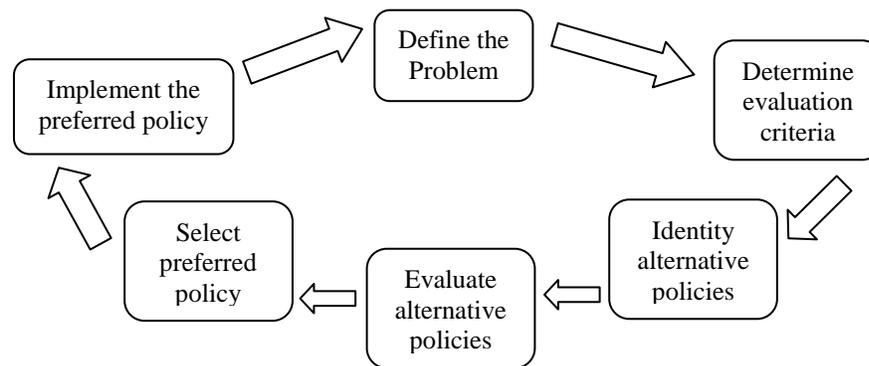
negara dan rakyat, sehingga suatu kebijakan seperti Undang-Undang telah bersifat lengkap sehingga untuk implementasinya tidak memerlukan kebijakan penjelas atau pelaksana. Lebih jauh Nugroho memaparkan bahwa Kebijakan publik adalah pilar kelima dalam kehidupan bernegara, setelah eksekutif, legislatif, yudikatif, pers. Pilar kelima yang diharapkan dapat menyangga dengan sentrum analisis-analisis kebijakan.

2.1.3 Perumusan Kebijakan

Supaya bisa menyusun suatu rumusan atau formulasi kebijakan publik yang baik, maka perlu memperhatikan dua hal, yaitu, memahami batas-batas kebijakan publik dan menimba kecakapan teknis formulasi kebijakan. Adapun batas-batas kebijakan publik, antara lain, pertama, kebijakan publik senantiasa ditujukan untuk mengintervensi kehidupan publik untuk mensejahterakan kehidupan publik itu sendiri.

Keterbatasan intervensi ini terletak pada sulitnya mencapai tujuan ideal dari kebijakan yang ditempuh, serta keterbatasan waktu bagi si pengambil kebijakan untuk merealisasikan tujuannya. Kedua, keterbatasan kualitas SDM. Ketiga, keterbatasan kualitas praktik manajemen profesional dalam lembaga pemerintah yang bersangkutan.

Keempat, keterbatasan dana atau anggaran. Kelima, keterbatasan dalam hal teknis penyusunan kebijakan itu sendiri (Nugroho, 2008:355-360). Dalam membuat suatu rumusan kebijakan, penulis mengutip model rasional sederhana yang digambarkan oleh Carl Patton dan David Savicky (Prentice-Hall) sebagaimana dikutip oleh Riant Nugroho (2008:389), sebagai berikut:



Gambar 1. Model Rasional Sederhana

Model di atas merupakan model paling klasik yang menjadi acuan sebagian besar pengambil kebijakan karena pada dasarnya formulasi kebijakan berjalan seperti itu. Dalam membuat suatu keputusan didahului dengan mengidentifikasi permasalahan, dilanjutkan dengan memilih kriteria untuk mengevaluasi permasalahan menuju pada pilihan pemecahan masalah atau alternatif kebijakan, kemudian menilai seluruh alternatif tersebut, termasuk memberikan bobot dan ranking dari masing-masing alternatif, yang mana, penilaian tersebut menghasilkan satu alternatif terbaik untuk kemudian dipilih sebagai keputusan atau kebijakan. Sebagai pembantu, perumusan kebijakan yang berorientasi pada tujuan dapat dirinci dalam susunan kegiatan sebagai berikut:

1. Tetapkan tujuan yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu;
2. Periksa kecukupan sumber daya yang tersedia, khususnya waktu, manusia, sistem dan dana;
3. Susunlah kebijakan yang mendukung pengelolaan sumber daya tersebut untuk mencapai tujuan.

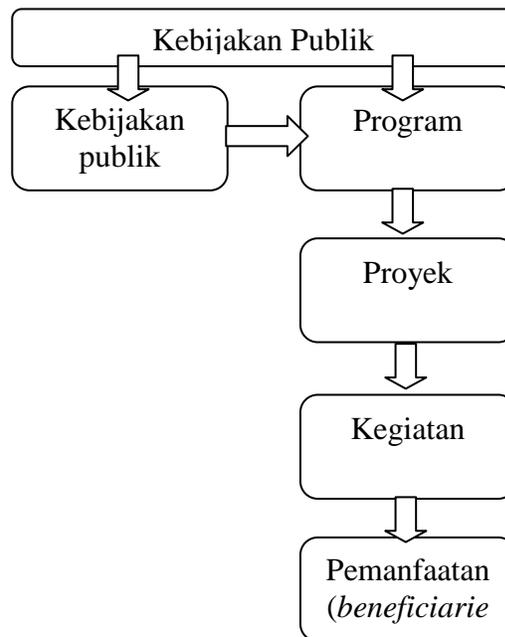
Pengertian tentang proses perumusan kebijakan bisa juga dilihat dari definisi Charles E. Lindblom (Syamsudin, *terj.*, 1980:35) yang menyatakan formulasi kebijakan diawali dengan mengidentifikasi suatu masalah, lalu menyeleksi dan

memperhitungkan urgensinya untuk masa mendatang sebelum dimasukkan ke dalam agenda pembahasan formal, untuk kemudian ditetapkan sebagai sebuah kebijakan. Maka, untuk mempermudah analisa proses formulasi kebijakan, penulis kemukakan pula tipe formulasi yang digagas oleh Charles O. Jones (Rajawali, 1991:158), yaitu:

1. Formulasi rutin, yaitu suatu proses perumusan kebijakan yang terjadi berulang-ulang dan menyangkut isu yang sama dan sudah masuk agenda pemerintah secara tetap;
2. Formulasi analog, yaitu perumusan kebijakan yang dilakukan berdasarkan analogi dari suatu perumusan kebijakan yang sudah pernah dilakukan pada masa sebelumnya;
3. Formulasi kreatif, yaitu suatu perumusan kebijakan yang baru sama sekali dan belum pernah dikeluarkan sebelumnya.

2.1.4 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2008:432). Implementasi melibatkan usaha dari pembuat kebijakan untuk mempengaruhi bawahannya atau staf pegawainya untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran. Untuk kebijakan yang sederhana, cukup melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, namun sebaliknya, untuk kebijakan yang sifatnya makro, maka upaya implementasi akan melibatkan berbagai institusi mulai dari aparatur tingkat desa hingga pemerintah pusat, yang berpotensi memunculkan kerumitan dalam pelaksanaannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah. Pertama, langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau kedua, memformulasikan kebijakan turunan dari kebijakan publik tersebut. Mengadopsi Subarsono (2006:88-89) secara umum menggambarkan rangkaian implementasi kebijakan dimulai dari program, ke proyek, dan ke kegiatan, sebagai berikut:



Gambar 2. Implementasi Kebijakan

Lebih jauh, Nugroho (2008:436), memaparkan bahwa rencana ialah 20% keberhasilan, implementasi ialah 60% sisanya, 20% lagi ialah bagaimana mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan bisa menjadi hal yang berat karena terkadang di lapangan muncul masalah yang tidak dijumpai pada konsep, selain ancaman terhadap konsistensi implementasi itu sendiri. Untuk itu, dalam implementasi kebijakan, terdapat pula satu hal penting yaitu diskresi yang dimaknai sebagai ruang gerak bagi individu pelaksana di lapangan untuk memilih tindakan sendiri yang otonom dalam batas wewenangnya apabila suatu kebijakan tidak mengatur atau mengatur berbeda dengan kondisi di lapangan.

Nugroho (2008:521), menyarankan bahwa pada prinsipnya ada empat tepat untuk mengukur keefektifan dalam implementasi. Pertama, apakah kebijakannya sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Tepat yang kedua adalah tepat pelaksanaannya. Tepat yang ketiga

adalah tepat pelaksanaannya. Tepat keempat adalah tepat lingkungan. Terdapat tiga variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, antara lain:

1. Logika kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan ialah kebijakan yang masuk akal dan mendapat dukungan teoritis. Isi dari suatu kebijakan atau program harus mencakup berbagai aspek yang memungkinkan untuk diimplementasikan dalam tataran praktik.
2. Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan. Maksud dari lingkungan ini ialah kondisi sosial, politik, ekonomi, pertahanan, keamanan, fisik atau geografis.
3. Kemampuan implementor. Keberhasilan suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kompetensi dan ketrampilan dari para implementor kebijakan. Untuk itu, diperlukan pengembangan kualitas SDM, komitmen, dan jumlah implementor yang memadai (Subarsono, 2006:103).

2.1.5 Evaluasi Kebijakan

Setiap kebijakan yang diterapkan harus memperoleh pengawasan supaya dapat dipertanggungjawabkan. Wujud pengawasan tersebut berupa evaluasi kebijakan yang dapat dilaksanakan setelah beberapa waktu atau periode berjalannya suatu kebijakan. Selain menilai efektifitas, evaluasi juga berfungsi untuk menilai sejauhmana tujuan dari suatu kebijakan berhasil dicapai.

Riant Nugroho, dalam premisnya, mengemukakan bahwa setiap kebijakan harus dievaluasi sebelum diganti, sehingga perlu ada klausula “dapat diganti setelah dilakukan evaluasi” dalam setiap kebijakan publik. Hal ini perlu dijadikan acuan karena, pertama, untuk menghindari kebiasaan buruk administrasi publik di Indonesia yang sering menerapkan prinsip “ganti pejabat, harus ganti peraturan”. Kedua, supaya setiap kebijakan tidak diganti hanya karena “keinginan” atau “selera” pejabat yang saat itu berwenang (Nugroho, 2008:471). Tujuan evaluasi, menurut Nugroho (2008:472), bukan untuk menyalahkan pihak yang mengeluarkan kebijakan, namun

untuk mengetahui kesenjangan antara harapan dan pencapaian suatu kebijakan, serta bagaimana menutup kesenjangan tersebut. Ciri dari evaluasi kebijakan adalah:

1. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
2. Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
3. Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
4. Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.
5. Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan, dan kinerja kebijakan.

Sifat evaluasi, menurut William N. Dunn (2003:608), evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif.

1. Fokus Nilai

Evaluasi difokuskan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi.

2. Interdependensi Faktor Nilai

Tuntutan evaluasi tergantung baik "fakta" maupun "nilai". Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.

3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau

Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-permis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).

4. Dualitas Nilai

Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Fungsi Evaluasi

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan telah dicapai.

Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepastian tujuan dan target dalam hubungan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepastian tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas.

Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Pendekatan Dalam Evaluasi Kebijakan.

Evaluasi implementasi kebijakan mempunyai dua aspek penting yang saling berhubungan, yaitu aspek menggunakan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan aspek berbagai aplikasi nilai untuk menentukan manfaat hasil kebijakan. Pendekatan-pendekatan dalam evaluasi kebijakan:

1. Evaluasi Semu

Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan. Ukuran manfaatnya suatu kebijakan atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial.

2. Evaluasi Formal

Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan. Tujuan dan sasaran pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.

3. Evaluasi Keputusan Teoritis

Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan. Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.

Mengikuti Wibawa, dkk. (1993:10-11), evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

1. Eksplanasi. Dari evaluasi ini dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Ada beberapa hal yang dapat dijadikan panduan pokok dalam melakukan evaluasi, yaitu:

1. Terdapat perbedaan tipis antara evaluasi kebijakan dan analisis kebijakan. Namun demikian, terdapat satu perbedaan pokok, yaitu analisis kebijakan biasanya diperuntukkan bagi lingkungan pengambil kebijakan untuk tujuan formulasi atau penyempurnaan kebijakan, sementara evaluasi dapat dilakukan oleh internal ataupun eksternal pengambil kebijakan.
2. Evaluasi kebijakan yang baik harus mempunyai beberapa syarat pokok, yaitu:
 - a. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan
 - b. Yang bersangkutan harus mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
 - c. Prosedur evaluasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi

3. Evaluator haruslah individu atau lembaga yang mempunyai karakter profesional, dalam arti menguasai kecakapan keilmuan, metodologi, dan dalam beretika.
4. Evaluasi dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.

Menurut William N. Dunn (2003: 429-438), bahwa dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan digunakan tipe kriteria yang berbeda-beda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Di bawah ini adalah beberapa kriteria evaluasi:

1. Efektivitas, berkenaan dengan apakah suatu kebijakan mencapai hasil yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas ini berkaitan dengan rasionalitas teknik, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau moneterinya.
2. Efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha. Ukuran-ukuran yang digunakan dalam kriteria efisiensi adalah jangka waktu pelaksanaan kebijakan, sumber daya manusia yang diberdayakan untuk melaksanakan kebijakan,
3. Kecukupan (*adequacy*), berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria ini menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.
4. Kesamaan atau perataan (*equity*), berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.
5. Responsivitas, berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.
6. Ketepatan (*appropriateness*), berhubungan dengan rasionalitas substantif. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan kebijakan dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

2.2 Sistem Teknologi Informasi

Badan Pusat Statistik – Modul Diklat Fungsional Pranata Komputer Ahli (2007:10) dalam bukunya mengatakan bahwa sistem informasi adalah suatu kesatuan orang, data, proses atau prosedur, dan teknologi informasi yang berinteraksi untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan, dan menyediakan informasi yang dibutuhkan untuk mendukung organisasi. Sistem TI selalu mengalami perubahan atau perkembangan. Jika awalnya lebih menekankan pada aspek teknis dari sistem TI itu sendiri, kini sistem TI sudah merambah ke strategi perusahaan atau institusi pemerintahan, termasuk proses pengembangan dan pengelolaannya. Sistem TI diawali dari pemahaman akan konsep dasarnya, untuk kemudian mengenali komponen teknologinya, sehingga nantinya sampai pada pembahasan aplikasinya dan pengembangan sistemnya untuk memastikan sistem TI tersebut tepat sasaran.

2.2.1 Konsep Dasar

Seringkali pengertian data dan informasi menjadi sama, padahal pengertiannya sungguh berbeda. Data adalah bahan dasar penghasil informasi. Informasi adalah sesuatu yang dihasilkan dari analisis, manipulasi dan presentasi dari data dalam bentuk yang akan meningkatkan proses pengambilan keputusan, dan juga dapat diartikan bahwa informasi adalah data yang telah diolah menjadi bentuk yang berarti bagi penerimanya dan bermanfaat dalam pengambilan keputusan pada saat ini ataupun saat mendatang. Kualitas informasi dapat ditinjau dari segi keakuratannya dapat diperiksa atau dibuktikan kebenarannya, kelengkapan informasi, tepat waktu dan relevan. Keakuratan informasi berhubungan dengan derajat/tingkat informasi tersebut bebas dari kesalahan. Suatu informasi dapat dikatakan akurat bila informasi tersebut dapat diperiksa atau dibuktikan kebenarannya. Kelengkapan informasi berhubungan dengan derajat/tingkat informasi tersebut bebas dari hal-hal yang terabaikan. Informasi yang paling berharga adalah informasi yang tepat waktu, informasi tidak akan berguna lagi jika tidak tersedia pada saat diperlukan. Informasi yang relevan adalah informasi yang cocok sebagai input dari suatu proses

pengambilan keputusan. Informasi yang berlebihan disebabkan oleh akumulasi informasi-informasi yang tidak relevan sehingga membingungkan pengambil keputusan.

2.2.2 Komponen Sistem dan Teknologi Informasi

Terdapat empat komponen fungsional utama dalam Sistem Teknologi Informasi, yaitu:

1. Fungsi masukan (*input*). Fungsi ini mencakup prosedur yang diperlukan untuk mengumpulkan data, seperti siapa yang mengumpulkan data, kapan, dan bagaimana data itu diproses. Informasi berupa dokumen-dokumen baik yang diketik maupun dipindai ini dimasukkan ke dalam komputer. Sistem komputerisasi seperti ini lebih unggul karena selain praktis, dapat meminimalisir kesalahan-kesalahan, di samping menghemat waktu, biaya, dan proses kerja karena bisa terhubung dari satu komputer ke komputer yang lain (membentuk jaringan). Saat ini fungsi masukan tidak hanya fungsi masukan data tetapi sudah meliputi fungsi masukan data, suara, gambar dan telepon.
2. Fungsi pemeliharaan data (*maintenance*). Setelah data dimasukkan ke dalam sistem TI, fungsi pemeliharaan data akan memperbarui data, jika terdapat data baru, ke dalam basis data yang sudah ada sebelumnya. Pegawai tak perlu lagi mengulang pekerjaan secara manual dengan menumpuk berkas-berkas baru karena sistem yang terkomputerisasi ini bisa melakukannya secara lebih cepat dan akurat.
3. Fungsi keluaran (*output*). Fungsi yang paling jelas terlihat dari sistem TI ialah keluaran yang dihasilkan. Untuk memperoleh *output*, sistem TI harus memproses keluaran tersebut dengan membuat kalkulasi-kalkulasi yang diperlukan dan setelah itu memformat presentasinya dengan cara yang dapat dimengerti oleh para pemakai. Sistem yang tidak terkomputerisasi melakukan cara ini dengan manual pengetikan dan membutuhkan proses yang lama, sedangkan sistem yang terkomputerisasi melakukannya dengan program yang mutakhir dan bisa melakukannya dalam hitungan menit untuk sebanyak-banyaknya data yang

masuk, bahkan bisa disertai dengan grafik atau gambar berwarna yang hasilnya bisa dikirimkan melalui jaringan kabel atau satelit.

4. Fungsi Teknologi

Fungsi teknologi digunakan untuk menerima input, menjalankan masukan, pemeliharaan dan keluaran, serta membantu pengendalian dari sistem secara keseluruhan. Fungsi teknologi memegang peranan pendukung yang sangat penting dalam melaksanakan fungsi *input*, fungsi pemeliharaan dan fungsi keluaran baik data, suara, gambar dan telepon.

Komponen tersebut di atas adalah komponen dasar yang mutlak harus dipenuhi secara bersama dan seiring sehingga menghasilkan sistem teknologi informasi yang handal. Sistem teknologi informasi Mahkamah Konstitusi meliputi infrastuktur IT, *website*, sistem informasi permohonan perkara *online*, *video conference*, *court recording system*, informasi jadwal sidang dan lain sebagainya.

2.2.3 *Elektronc Government*

Pada intinya *E-Government* adalah penggunaan teknologi informasi yang dapat meningkatkan hubungan antara Pemerintah dan pihak-pihak lain. Penggunaan teknologi informasi ini kemudian menghasilkan hubungan bentuk baru seperti: G2C (*Government to Citizen*), G2B (*Government to Business Enterprises*), dan G2G (*inter-agency relationship*), (Budi Rahardjo, 2001:2)

Implementasi *E-Government* menurut Budi Rahardjo, (2001:3) antara lain, berupa:

- Penyediaan sumber informasi, khususnya informasi yang sering dicari oleh masyarakat. Informasi ini dapat diperoleh langsung dari tempat kantor pemerintahan, dari kios info (*info kiosk*), ataupun dari Internet (yang dapat diakses oleh masyarakat dimana pun dia berada).

- Penyediaan mekanisme akses melalui kios informasi yang tersedia di kantor pemerintahan dan juga di tempat umum. Usaha penyediaan akses ini dilakukan untuk menjamin kesetaraan kesempatan untuk mendapatkan informasi.
- Pelayanan servis yang lebih baik kepada masyarakat. Informasi dapat disediakan 24 jam sehari, 7 hari dalam seminggu, tanpa harus menunggu dibukanya kantor. Informasi dapat dicari dari kantor, rumah, tanpa harus secara fisik datang ke kantor pemerintahan.
- Peningkatan hubungan antara pemerintah, pelaku bisnis, dan masyarakat umum. Adanya keterbukaan (transparansi) maka diharapkan hubungan antara berbagai pihak menjadi lebih baik. Keterbukaan ini menghilangkan saling curiga dan kekesalan dari kesemua pihak.
- Pemberdayaan masyarakat melalui informasi yang mudah diperoleh. Dengan adanya informasi yang mencukupi, masyarakat akan belajar untuk dapat menentukan pilihannya. Sebagai contoh, data-data tentang sekolah (jumlah kelas, daya tampung murid, *passing grade*, dan sebagainya) dapat ditampilkan secara online dan digunakan oleh orang tua untuk memilihkan sekolah yang pas untuk anaknya.
- Pelaksanaan pemerintahan yang lebih efisien. Sebagai contoh, koordinasi pemerintahan dapat dilakukan melalui email atau bahkan video *conferencing*. Bagi Indonesia yang luas areanya sangat besar, hal ini sangat membantu. Tanya jawab, koordinasi, diskusi antara pimpinan daerah dapat dilakukan tanpa kesemuanya harus berada pada lokasi fisik yang sama. Tidak lagi semua harus terbang ke Jakarta untuk pertemuan yang hanya berlangsung satu atau dua jam.

Kriteria untuk evaluasi kebijakan.

Dalam melakukan suatu evaluasi, penulis menggunakan tipe evaluasi menurut William N. Dunn (2003: 429-438) dengan menggunakan indikator penerapan *e-*

government. Adapun kriteria evaluasi kebijakan William N. Dunn dan indikator *e-government* adalah sebagai berikut:

1. Efektivitas, berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya. Indikator yang digunakan untuk mengukur efektivitas pada evaluasi implementasi kebijakan sistem dan teknologi Mahkamah Konstitusi adalah mengevaluasi penerapan sistem teknologi informasi di MK telah menghasilkan tersedianya sumber informasi persidangan yang dapat diperoleh oleh masyarakat secara online 24 jam.
2. Efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha. Indikator yang digunakan untuk mengukur efisiensi pada evaluasi implementasi kebijakan sistem dan teknologi Mahkamah Konstitusi adalah pelaksanaan persidangan di MK telah dilaksanakan secara modern dan efisien.
3. Kecukupan, berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan. Indikator yang digunakan untuk mengukur kecukupan pada evaluasi implementasi kebijakan sistem dan teknologi Mahkamah Konstitusi adalah kemudahan akses masyarakat dalam pelayanan akses persidangan dan dokumen persidangan secara online 24 jam.
4. Kesamaan atau perataan, berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok yang berbeda-beda dalam masyarakat. Dalam kasus ini indikator yang digunakan untuk mengukur kesamaan atau perataan pada evaluasi implementasi kebijakan sistem dan teknologi Mahkamah Konstitusi adalah tersedianya mekanisme akses masyarakat mendapatkan informasi persidangan secara online.

5. Responsivitas, berhubungan erat dengan seberapa jauh kebijakan STI Mahkamah Konstitusi telah digunakan dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat baik dari sisi kebijakan itu sendiri maupun pemanfaatannya.
6. Ketepatan, mengarah pada apakah hasil dari kebijakan SI MK yang sudah dilaksanakan tersebut berguna bagi masyarakat pencari keadilan. Indikator yang digunakan adalah menilai kebijakan sistem teknologi informasi MK yang telah dibangun dan dikembangkan telah memenuhi tujuan dari *e-government*.

Permasalahan Dalam Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi merupakan proses yang rumit dan kompleks. Proses ini melibatkan berbagai macam kepentingan individu-individu yang terlibat dalam proses evaluasi. Kerumitan dalam proses evaluasi ini juga karena melibatkan kriteria-kriteria yang ditujukan untuk melakukan evaluasi. Menurut Dunn, setidaknya ada enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan yaitu:

1. Ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan.

Ketidakjelasan tujuan ini biasanya berangkat dari proses penetapan kebijakan. Suatu kebijakan agar dapat ditetapkan biasanya harus mendapatkan dukungan dari suatu koalisi mayoritas untuk mengamankan penetapan suatu kebijakan. Seringkali terjadi suatu kebijakan membutuhkan perhatian orang-orang dan kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan dan nilai-nilai yang berbeda. Kondisi seperti inilah yang mendorong terjadinya ketidakjelasan tujuan karena harus merefleksikan banyak kepentingan maupun nilai-nilai dari aktor-aktor yang terlibat di dalam perumusan kebijakan.

2. Kausalitas.

Variabel yang harus mendapat perhatian dalam evaluasi kebijakan adalah variabel kausalitas. Apabila seorang evaluator menggunakan evaluasi sistematis untuk melakukan evaluasi terhadap program-program kebijakan maka ia harus

memastikan bahwa perubahan-perubahan yang terjadi dalam kehidupan nyata harus disebabkan oleh tindakan-tindakan kebijakan.

3. Dampak kebijakan yang menyebar.

Dampak kebijakan dikenal sebagai eksternalitas atau dampak yang melimpah (*externalities or spillover effects*) yaitu suatu dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok lain selain yang menjadi sasaran kebijakan.

4. Kesulitan memperoleh dana.

Kekurangan data statistik dan informasi-informasi lain yang relevan akan menghalangi para evaluator untuk melakukan evaluasi kebijakan.

5. Resistensi Pejabat.

Evaluasi kebijakan merupakan suatu pengukuran terhadap dampak kebijakan atau sesuatu yang lain, mencakup pembuatan pertimbangan mengenai manfaat kebijakan. Badan administrasi dan para pejabat program akan memberikan perhatian terhadap kemungkinan konsekuensi-konsekuensi politik yang mungkin timbul dari adanya kebijakan. Jika hasil-hasil evaluasi tidak menunjukkan “benar” menurut pandangan mereka dan jika hasil-hasil menjadi perhatian para pembuat keputusan maka program, pengaruh atau karier mereka mungkin akan terancam. Akibatnya, para pejabat pelaksana program akan meremehkan studi-studi evaluasi, menolak memberikan data atau tidak menyediakan dokumen yang lengkap.

6. Evaluasi mengurangi dampak.

Berdasarkan alasan-alasan tertentu suatu evaluasi kebijakan yang telah diselesaikan mungkin diabaikan atau dikritik sebagai evaluasi yang tidak meyakinkan. Hal inilah yang mendorong mengapa suatu evaluasi kebijakan yang telah dilakukan

tidak mendapat perhatian yang seharusnya bahkan diabaikan meskipun evaluasi tersebut benar adanya.

2.3 Operasionalisasi Konsep

Dalam penelitian ini, variable utama yang digunakan adalah evaluasi implementasi kebijakan sistem dan teknologi informasi di Mahkamah Konstitusi. Secara teoritis, implementasi sistem informasi Mahkamah Konstitusi akan dievaluasi berdasarkan kriteria yaitu tingkat efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan. Penelitian ini diarahkan untuk mengungkap kondisi implementasi kebijakan sistem teknologi informasi di Mahkamah Konstitusi dengan melakukan evaluasi terhadap tingkat efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan.

Penjabaran dari masing-masing kriteria evaluasi tersebut adalah:

No	Kriteria	Pertanyaan	Indikator E-Gov	Sumber Data	
				Primer	Sekunder
1	Efektivitas	Hasil yang diinginkan telah sesuai dengan kebutuhan	Tersedianya sumber informasi persidangan yang dapat diperoleh masyarakat secara online	Wawancara	PMK, Kep Seljen Laporan Kegiatan
2	Efisiensi	Pelaksanaan persidangan yang lebih efisien	Pelaksanaan persidangan yang modern dan efisien	Wawancara	Surat Keputusan Laporan Kegiatan
3	Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil telah menjadi solusi	Pelayanan akses persidangan dan dokumen persidangan secara online 24 jam	Wawancara	Surat Keputusan Laporan Kegiatan
4	Pemerataan	Manfaatnya telah didistribusikan dengan merata kepada masyarakat	Tersedianya mekanisme akses masyarakat mendapatkan informasi secara online	Wawancara	Surat Keputusan Laporan Kegiatan
5	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan telah memuaskan masyarakat	Telah dimanfaatkannya STI MK oleh masyarakat	Wawancara	Surat Kabar Fakultas Hukum
6	Ketepatan	Apakah hasil yang diinginkan telah berguna	Penerapan e-government di MK	Wawancara	Akses Website Laporan Kegiatan

Tabel 1. Penjabaran Kriteria Evaluasi