

BAB II

TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Literatur

A.1. Reformasi Administrasi

Ada berbagai pengertian dan istilah tentang reformasi administrasi. Di negara maju reformasi administrasi dikenal sebagai reformasi sektor publik. Isunya meliputi efisiensi dan efektivitas sumber daya, demokratisasi, peningkatan kualitas pelayanan publik, pengelolaan manajemen publik yang bercirikan fleksibilitas, berorientasi pasar, dan akuntabilitas publik. Oleh Oliver dan Drewry, isu-isu tersebut dikelompokkan dalam empat masalah besar yaitu masalah akuntabilitas, pertanggungjawaban, standar kinerja dan masalah *value* yang meliputi pelayanan publik yang partisipatif dan demokratis.¹

Empat masalah tersebut bukanlah sesuatu yang sederhana. Perubahannya membutuhkan dorongan yang kuat dan bersifat fundamental. Karena itu, Groves percaya, bahwa reformasi administrasi pada dasarnya adalah proses politik. Dia menyebutkan bahwa "*administrative reform is a political process designed to adjust the relationship between bureaucracy and other element in a society, or within the bureaucracy it self*".² (Reformasi administrasi adalah proses politik yang didesain untuk memperbaiki hubungan antara birokrasi dengan elemen lainnya dalam masyarakat).

Tekanan terhadap proses politik itu, memang benar adanya. Perubahan administrasi tidak mungkin terlaksana tanpa adanya dorongan politik yang kuat. Namun menitikberatkan pada dorongan politik dapat melupakan hal-hal lain yang fundamental dalam proses reformasi administrasi, seperti masalah paradigma, masalah transformasi pelayanan publik, masalah pengukuran

¹ Dawn Oliver, Gavin Drewry, *Public Service Reform: Issue of Accountability and Public Law*, (London-England: A Cassel Imprint Publisher, 1996), hlm.16

² Groves, Roderick T, "Administrative Reform and Political Development" Dalam Arne.F Leeman, (ed), *The Management of change in Government*, (Netherland: Martinus Nijhof, 1978), hlm.99.

perubahan dan sebagainya. Oleh karena itu, reformasi administrasi sesungguhnya dapat ditekankan terhadap persoalan perubahan fundamental yang terencana. Inilah yang ditekankan oleh Dror.³ Dalam pandangannya, reformasi administrasi adalah perubahan yang fundamental dan direncanakan dalam sistem administrasi. Pendapat serupa disampaikan oleh Caiden⁴ yang mengatakan reformasi administrasi sebagai perubahan yang disengaja, tidak bersifat alamiah, terencana dan merupakan suatu *transformasional change* dalam sistem administrasi yang bersifat fundamental.⁵ Lebih konkret lagi dikatakan oleh Pollit dan Bouckaert bahwa perubahan tersebut meliputi perubahan struktur dan proses dalam organisasi sektor publik yang bertujuan untuk menjadikannya lebih baik.⁶

Transformational change yang terjadi sebagaimana dimaksud oleh Caiden tersebut di atas memiliki beberapa indikator yang harus dipenuhi yaitu pertama adalah bentuk dan ruang lingkup perubahan yang beragam dan saling berhubungan dalam sistem. kedua *transformational change* menciptakan desain organisasi baru secara kolektif. Ketiga perubahan terjadi secara berlapis yang berdampak secara menyeluruh pada tingkat unit dan tingkat individual. Ketiga akan terjadi perubahan pelayanan publik dan model penyampaiannya. Keempat akan terjadi konfigurasi ulang hubungan kekuasaan dan kelima akan terbentuk budaya baru, idiologi dan pemahaman baru dalam organisasi⁷

Berdasarkan berbagai pendapat ahli di atas maka definisi reformasi administrasi publik yang di pakai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

³ Yehezkel Dror, "Stratgies for Administrative Reform", dalam Arne F Leemans, ed, *The Management of Cange in Government*,(Netherland, The Hague Martinus Nijhof, 1976),hlm.127.

⁴ Gerarld E.Caiden, *Administrative Reform* (Chicago:Aldine Publishing Company, 1969),hlm. 43.

⁵ Pendapat yang sama disampaikan oleh Dror yang mendefinisikannya sebagai *directed change of main features of an administrative system*. Lihat Yehezkel.Dror, *Op.Cit.*,hlm. 127.

⁶ Christopher Pollit, Geert Bouckaert mengatakan "Public management reform consists of deliberate changes to the structure and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in same sense) to run better" Lihat bukunya, *Public Management Reform: a Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University, 2000)), hlm.8.

⁷ Ewan Ferlie, *et.al*, *The New Public Management in action*, (New York: Oxford University Press, 1996).

“Perubahan proses dan struktur yang direncanakan dan disengaja dalam pemerintahan yang berkaitan dengan hubungan antara birokrasi dengan berbagai *stakeholdernya*, bersifat fundamental dan radikal, dengan tujuan melakukan perbaikan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

A.1.1.Perkembangan Gagasan Administrasi Publik

A.1.1.1 Model Administrasi Tradisional

Model administrasi tradisional memiliki karakteristik sebagai administrasi di bawah kontrol formal pemimpin politik, berdasarkan model birokrasi yang hirarkis yang ketat, sistem kepegawaian yang bersifat permanen, pejabat pemerintahan yang netral dan tidak berafiliasi pada salah satu kelompok sosial, dimotivasi hanya oleh kepentingan publik, memberikan pelayanan yang sama kepada setiap partai politik dan tidak berkontribusi dalam pengambilan kebijakan melainkan hanya mengadministrasikan kebijakan yang ditentukan oleh politisi.

Konsep sistem administrasi tradisional banyak dipengaruhi oleh teori birokrasi Weber. Karakteristik dari sistem birokrasi ini dibangun berdasarkan enam prinsip yang dianggap sebagai tipe ideal dari suatu birokrasi dan dapat mengemban prinsip efisiensi.⁸ Prinsip pertama mengenai yuridiksi yang berkekuatan hukum dan resmi yang menyatakan bahwa otoritas hanya dapat bersumber dari hukum dan peraturan yang bersumber pada hukum formal. Prinsip kedua menyebutkan bahwa otoritas yang legal, rasional dan struktur kekuasaan dalam sebuah birokrasi dipelihara melalui sebuah struktur yang hirarkis. Fungsi dan tugas didelegasikan secara hirarkis yang berarti bahwa setiap orang dalam birokrasi hanya dapat bertindak dengan adanya otoritas yang diberikan secara legal. Prinsip yang ketiga menekankan bahwa perlunya instrumen tertulis untuk menjaga konsistensi dalam menerapkan peraturan yang bersifat impersonal. Prinsip keempat menekankan bahwa administrasi adalah pekerjaan yang khusus yang hanya didapat melalui suatu pendidikan atau pelatihan yang diperoleh secara formal dan dilakukan secara profesional, prinsip kelima menyatakan bahwa birokrasi adalah pekerjaan utama yang membutuhkan

⁸ Owen E.Hughes, *Public Management & Administration-An Introduction*, (London:The Macmillan Press LTD, 1994.), hlm.23.

waktu penuh, bukan pekerjaan sampingan. Prinsip yang terakhir adalah *office management*, bahwa pelaksanaan manajemen kantor dapat dipelajari selama dilaksanakan dengan mengikuti prosedur yang akan dilakukan oleh setiap orang yang memiliki profesi yang sama karena segala sesuatunya dicatat dan diatur dengan peraturan

Teori lain yang berpengaruh dalam pemikiran administrasi publik tradisional adalah pendekatan *the scientific management* dengan tokohnya Frederick Taylor yang berpendapat bahwa pekerjaan harus dilakukan secara sistematis sejalan dengan prinsip birokrasi Weber.⁹ Teori ketiga yang turut memberi warna pada sistem administrasi tradisional adalah teori *human relation* yang dimotori oleh Elton Mayo, berfokus pada konteks sosial dari pekerjaan. Konsep Mayo menekankan bahwa pekerja tidak semata-mata bereaksi terhadap insentif uang yang diberikan kepadanya. Hubungan sosial antar pekerja, nilai yang dipegang oleh karyawan, latar belakang sosial pekerja dan kelompok informal memegang peran penting dalam tingkat produktivitasnya.

Terjadi perdebatan antara pendekatan *scientific management* dengan pendekatan *human relation* namun kemudian pada dekade delapan puluhan kedua teori ini memiliki pengaruh yang sama kuatnya dalam perkembangan administrasi tradisional. Bahkan kemudian sektor bisnis banyak yang mengkombinasikan kedua teori untuk mengatur konteks pekerjaan sekaligus mengelola hubungan sosial antar berbagai *stakeholder* dalam organisasi. Adopsi teori *human relation* oleh sektor publik dapat dilihat dengan munculnya berbagai pemikiran yang berkaitan dengan konsep *corporate social responsibility*. Sektor publik pada dekade sembilan puluhan mulai mengembangkan metode teori *human relation* tersebut yang dapat dilihat dengan munculnya konsep *reinventing government* yang mengusung konsep partisipasi, *team work* serta konsep pemberdayaan.

Sistem administrasi tradisional menghasilkan pertumbuhan birokrasi yang besar mengikuti konsep birokrasi profesional yang diperkenalkan oleh Weber yang merupakan cikal bakal teori administrasi publik modern.¹⁰

⁹ Owen E. Hughes, *Ibid.*, hlm.25

¹⁰ Weber dalam Stephen P Robbin, *Teori organisasi*. (Jakarta: Prenhalindo Indonesia, 1996). Hlm 273.

Permasalahannya adalah dalam kenyataan implementasi birokrasi dalam sektor publik tidak sebaik teorinya, mengalami pembusukan dari dalam, sangat tidak efisien, dan diwarnai dengan *beurophatology* yang sarat dengan korupsi, kolusi dan nepotisme.

Ada dua persoalan yang menyebabkan implementasi teori birokrasi Weber ini tidak cocok diterapkan di sektor publik. Pertama ketidaksesuaian antara birokrasi dengan demokrasi karena formalisasi yang tinggi, ketertutupan, kekakuan, dan tingkat hirarki yang tinggi menyebabkan terhambatnya arus aspirasi dan partisipasi dari tingkat bawah kepada pemegang kekuasaan dan pembuat kebijakan. Hubungan antara pemimpin politik dan birokrat sangat kompleks sehingga administrasi tidak dapat dipisahkan dari campur tangan politik. Secara tidak langsung, birokrasi menyebabkan bertumpunya kekuasaan kepada seseorang sebagai penggerak tunggal dalam organisasi, meruntuhkan akuntabilitas politik sehingga masyarakat tidak dapat memenuhi kebutuhannya. Permasalahan yang kedua adalah inefisiensi yang muncul karena sistem kepegawaian yang terlalu kaku, formalisasi yang tinggi dan elitis. Hirarki yang terlalu tinggi menyebabkan rendahnya pengendalian dan pengawasan, sementara pegawai pemerintah hanya memperdulikan pada level internal divisinya saja dan menciptakan pola pikir yang sektoral. Semua ini menyebabkan meningkatnya biaya yang dikeluarkan termasuk dalam menggaji personil dan tidak efektifnya kebijakan pemerintah.¹¹

A.1.1.2. New Public Management (NPM)

Sekitar tahun 1970an berkembang teori *public choice* yang diantaranya menyatakan bahwa birokrat sebagai seorang aktor yang bersifat rasional akan cenderung memaksimalkan kepuasannya, dan cenderung untuk mengutamakan kepentingan pribadinya, sementara birokrasi tidak sepenuhnya bersifat impersonal. Oleh karena itu birokrasi bukan merupakan mekanisme alokasi sumberdaya yang efisien dan efektif, dan cenderung akan melakukan *mark up* dalam mengalokasikan barang dan jasa. Selain itu fenomena yang berkembang birokrasi tidak bersifat apolitis, mereka justru cenderung memanfaatkan

¹¹ Janeth V. Denhart & Robrt B. Denhardt, *The New Public Services- Serving not Steering* (New York: M.E Sharpe, 2005), hlm. 111.

kekuasaan untuk mendapatkan rente untuk kepentingan pribadi dan kepentingan kelompoknya¹²

Jalan keluar dari permasalahan birokrasi yang dialami model administrasi tradisional ini menurut konsep *public choice* adalah dengan bersandar pada struktur pasar dan karenanya harus mengurangi kesenjangan antara sektor publik dan sektor swasta melalui NPM (*new public management*). Dari sinilah reformasi administrasi hendak digulirkan agar pemerintahan dapat bekerja lebih baik.¹³ Konsep NPM ini menampakkan diri dalam bentuk *downplaying* atau *downsizing* sektor publik. Teknik-teknik yang dilakukan meliputi tiga hal yaitu pemberdayaan masyarakat sebagai *customer*, penyelenggaraan pemerintahan melalui mekanisme *contracting-out*, dan depolitisasi pelayanan publik.¹⁴ Fokus dari reformasi ini adalah transformasi pelayanan publik, *redesign* dan revitalisasi peran negara dalam sektor publik melalui pengembangan dari paham *managerialism* yang didasarkan pada adopsi manajemen sektor swasta¹⁵.

Perubahan paradigma sektor publik ke arah NPM ini dilandasi oleh tiga alasan yang sangat kuat. Pertama dari segi anggaran, yaitu dorongan untuk mengalokasikan anggaran secara efektif dan efisien sesuai dengan berorientasi kinerja yang terintegrasi di dalam *management strategic*.¹⁶ Alasan kedua, NPM juga muncul sebagai respons untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik dengan penerapan pendekatan *customer orientation* dalam pelayanan publik.¹⁷ Alasan ketiga munculnya NPM adalah alasan ideologi neoliberalisme, yang percaya bahwa mekanisme pasar jauh lebih baik dibandingkan dengan mekanisme politik dalam mengalokasikan barang dan jasa (pelayanan publik) dalam masyarakat.¹⁸

¹² Kenneth N. Bickers & John T. Williams, *Public Policy Analysis-A Political Economy Approach* (Berkeley-Boston: Houghton Mifflin Company, 2001), hlm 195.

¹³ James SL Yong (ed), *E-government in Asia; Enabling Public Service Innovation in The 21st Century* (Singappore; Times media, 2003), hlm 7.

¹⁴ Dawn Oliver & Gavin Drewry, *Op.Cit.*, hlm. 47.

¹⁵ Janeth V. Denhart & Robrt B. Denhardt, *Op.Cit.*, hlm. 111.

¹⁶ Martin Minogue, *et.al, Beyond The New Public Management- Changing idea and Practice in Governance* (Chaltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2000), hlm. 19.

¹⁷ Martin Minogue *et.al, Ibid.*, hlm. 20

¹⁸ Martin Minogue *et.al, Log.cit.*

Sementara itu dalam pandangan Hughes, dalam NPM terdapat tujuh macam perubahan. Pertama pengelolaan sektor publik dengan menggunakan manajemen profesional yang berarti memberikan kebebasan kepada manajer publik untuk mengelola organisasinya. Kedua penerapan standar pengukuran kinerja secara eksplisit, terutama dengan menerapkan sistem penganggaran berbasis kinerja. Perubahan yang keempat, sumberdaya yang ada dialokasikan sesuai dengan standar pengukuran kinerja, di mana pengelolaan sektor publik lebih ditekankan pada *output* bukan prosedurnya. Keempat adalah perampingan sektor publik, terutama dengan memecah lembaga pelayanan publik yang besar dengan swastanisasi dengan sistem pembiayaan yang terpisah. Kelima membuka iklim kompetisi sektor publik dengan prosedur lelang publik dan kontrak kerja sebagai mekanisme untuk memperoleh biaya yang lebih besar dan standar yang lebih baik. Perubahan yang kelima adalah adopsi manajemen swasta salah satunya adalah dengan mengubah sistem *reward* dan sistem karir pegawai pemerintah, juga dengan merubah sistem birokrasi yang hirarkis dan prosedur yang kaku menjadi lebih fleksibel. Perubahan yang terakhir adalah peningkatan disiplin pegawai dan penghematan dalam penggunaan sumberdaya.

Strategi yang ditempuh dalam melaksanakan NPM biasanya adalah pertama, restrukturisasi sektor publik yang ditandai dengan perubahan batas-batas peran negara dalam penyelenggaraan sektor publik dengan lebih meningkatkan peran swasta, terutama melalui privatisasi. Kedua melalui restrukturisasi dan perampingan pelayanan publik pemerintah pusat. Pendekatan yang dilakukan meliputi isu-isu seputar internal organisasi yang meliputi ukuran birokrasi, rekrutmen, renumerisasi, manajemen karier dan promosi. Restrukturisasi pelayanan publik juga dilakukan melalui pendekatan yang mengarah pada pemangkasan biaya, efisiensi otonomi manajerial serta *assesment* dan pengukuran kinerja. Strategi ketiga adalah meningkatkan efisiensi manajemen sektor publik dengan memperkenalkan kompetisi khususnya melalui penerapan mekanisme pasar secara internal dan melakukan *contracting out* pelayanan publik kepada sektor swasta. Strategi keempat adalah peningkatan efisiensi melalui audit dan *assesment* kinerja sektor publik.¹⁹

¹⁹ Martin Minogue et.al *Ibid.*, hlm.21.

Layaknya sebuah pemikiran, paradigma NPM bukannya tanpa kritik. Hughes mengemukakan tujuh kritik terhadap NPM.²⁰ Pertama teori ekonomi sebagai dasar yang lemah bagi penerapan paham manajerial dalam sektor publik. Kedua bahwa sektor publik tidak identik dengan sektor bisnis. Oleh karena itu penerapan paham manajerial di sektor publik tidak relevan. Ketiga, pada hakekatnya NPM merupakan Neo-Taylorism yang juga telah menuai banyak kritik. Keempat, penerapan NPM sampai batas-batas tertentu merupakan politisasi birokrasi. Kelima penerapan NPM mengurangi akuntabilitas karena diperkenalkannya konsep konsumerisme. Keenam definisi NPM tidak jelas.

Kritik juga disampaikan oleh Denhart dan Denhart, yang beranggapan bahwa implementasi NPM pada akhirnya harus menyerah pada mekanisme *public choice* dan kedaulatan pasar.²¹ Pada tahap implementasi NPM, pejabat publik diberikan kewenangan untuk menjadi *enterpreunur* secara penuh tanpa adanya batasan akuntabilitas kecuali kepada pasar, padahal kenyataannya manajer publik tersebut akan mengutamakan kepentingan pribadi atau kepentingan kelompoknya dalam mengambil keputusan publik.²² Sebagai *entrepreneur*, manajer publik bisa bertindak lebih kreatif dan lebih inovatif dalam pembuatan kebijakan, tetapi pada kenyataannya mereka juga bersikap oportunistik dan sulit berkompromi. Implementasi NPM ini pada akhirnya cenderung mengorbankan masyarakat lemah, seperti misalnya kelompok masyarakat miskin dan secara struktural mengenyampingkan partisipasi dan kepentingan masyarakat secara demokratis karena lebih bertujuan untuk mereduksi biaya.²³

Kedua, akuntabilitas sektor publik dalam NPM dilihat dari *output* yang diukur melalui standar kinerja yang disesuaikan dengan keinginan konsumen individu ternyata belum menyentuh permasalahan secara etis dan bertanggungjawab kepada seluruh kepentingan masyarakat sejalan dengan prinsip demokratis. Misalnya dalam kasus privatisasi rumah sakit, manajemen terlalu berorientasi pada *cost-efektiveness* untuk mencapai kepuasan pelanggan dan akhirnya justru mengorbankan kepentingan masyarakat miskin. Ketiga,

²⁰ Owen E. Hughes, *Op.Cit.* hlm.77.

²¹ Janeth V. Denhart dan Robert B. Denhart, *Op.Cit.*, hlm.91.

²² William Niskanen yang dikutip oleh Dawn Oliver & Gavin Drewry, *Op.Cit.*, hlm. 23. Lihat juga dalam Jan-Erik Lane, *New Public Management* (New York: Routledge, 2000), hlm. 75.

adanya asumsi bahwa peran pemimpin publik harus direduksi dalam menyelenggarakan pelayanan masyarakat hanya sebatas membuat kebijakan dan mengarahkan kebijakan publik dengan melibatkan masyarakat sebagai mekanisme membangun struktur yang memberikan insentif yang kompetitif terhadap pasar.²⁴ Alasan yang pertama, dalam prakteknya membangun struktur yang kompetitif tidak dapat diterapkan pada pelayanan publik yang bersifat *public goods* murni seperti pelayanan Rumah Tahanan (Rutan) karena adanya unsur keamanan dan kedaulatan negara. Alasan yang kedua NPM tidak dapat menghindari praktek-praktek *bureaupathology* karena nilai politik yang dianut oleh pemimpin publik, sejauhmana mereka mampu berbagi melalui organisasinya dengan masyarakat, apakah mereka akan mengutamakan kepentingan publik atau akan menjadi *rent seeker*. Oleh karena itu dibutuhkan kepemimpinan yang berpegang erat kepada nilai politik yang demokratis sehingga mampu mengelola kepentingan pribadi yang seimbang dengan kepentingan publik.

Berbagai kritik yang telah disebutkan mendorong munculnya generasi baru dalam reformasi administrasi yaitu generasi *new public services*, yang merevitalisasi peran pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik secara demokratis dengan menjadikan kesejahteraan masyarakat sebagai titik sentralnya, meningkatkan pemberdayaan *civil society*, tetap membangun struktur yang kompetitif dan memberikan insentif yang bersahabat dengan pasar.

A.1.1.3. *Good Governance*

World Bank memperkenalkan konsep reformasi administrasi kepada negara berkembang terutama negara-negara yang memiliki masalah korupsi yang tinggi dengan konsep *good governance* dengan ide dasar transparansi, demokratisasi dan akuntabilitas. Paradigma *good governance* memunculkan peran *stakeholders* yaitu masyarakat sipil dan dunia bisnis yang disejajarkan dengan peran pemerintah. Gagasan ini dimunculkan sebagai reaksi terhadap beberapa kelemahan yang ada pada paradigma NPM yang terlalu menekankan mekanisme pasar dan memberikan posisi yang terlalu tinggi terhadap sektor

²³ Janeth V.Denhart dan Robert B.Denhart, *Op.Cit.*, hlm.112.

²⁴ Dawn Oliver & Gavin Drewry, *Op.Cit.*, hlm. 26.

swasta.²⁵ Pendekatan ini mereposisi kembali peran pemerintah melalui penyelenggaraan pemerintahan dan memberdayakan masyarakat sipil melalui pluralisme politik, akuntabilitas dan penegakan hukum.²⁶ Dalam Konsep ini World Bank sangat hati-hati dengan tidak memasukkan konsep demokratisasi agar tidak terkesan mencampurnya dengan permasalahan politik, namun secara tegas menyatakan *good governance* bukan sekadar mengurangi peran pemerintah dalam pelayanan publik, melainkan juga pengelolaan pemerintahan yang lebih baik untuk memberdayakan *civil society*.²⁷

Jumlah komponen atau prinsip yang melandasi konsep ini sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Löffler memberikan definisi *good governance* sebagai suatu sistem pemerintahan yang transparan, akuntabel, mengandung kebenaran, adil, demokratis, partisipatif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.²⁸ Definisi ini secara jelas telah menyebutkan *good governance* sebagai sebuah sistem pengelolaan pemerintahan dengan berbagai karakteristiknya. Perbedaan definisi ini dengan pendapat World Bank adalah adanya unsur demokratisasi yang berarti adanya sistem politik yang demokratis sebagai salah satu syarat. Sementara menurut dokumen United Nations Development Program (UNDP) secara tegas menyebutkan *good governance* sebagai “penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat”. Perbedaan dengan dua definisi sebelumnya, UNDP secara jelas menyebutkan unsur wewenang ekonomi, politik dan administrasi dalam pengelolaan negara berdasarkan prinsip *good governance*. Kemudian UNDP merekomendasikan beberapa karakteristik pengelolaan unsur-unsur negara tersebut yaitu legitimasi politik, kerjasama dengan institusi masyarakat sipil,

²⁵ Bintoro Tjokroaminoto, *Reformasi Nasional Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2004), hlm.121

²⁶ Indrajit Roy, “Good Governance and the Dilemma of Development: What Lies Beneath.?” dalam *Socio Economic Review*, Vol. 3 January 2006.

²⁷ Ray Kiely, “Neo liberalism revised? A Critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention” *Capital & Class*, 1998;64 Academic Researces Library.

²⁸ E.Löffler, “Governance and Government: Networking with external Stake holder”, dalam T.Bovaird dan E.Löffler, (ed), *Public Management and Governance* (London: Routledge, 2003), hlm, 165.

kebebasan berasosiasi dan berpartisipasi, akuntabilitas birokratis dan keuangan (*financial*), manajemen sektor publik yang efisien, kebebasan informasi dan ekspresi, sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya. Pendapat lainnya mengenai prinsip utama *good governance* disampaikan oleh Tjokroaminoto yang mengemukakan sembilan indikator yaitu²⁹: (1) Partisipasi, (2) Penerapan aturan hukum (3) transparansi, (4) Responsif; (5) Berorientasi, (6) Kesetaraan (7) Efektif dan efisien, (8) Akuntabilitas, (9) Visi Strategis. Jelas bahwa jumlah komponen atau pun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya, namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu (1) akuntabilitas, (2) transparansi, (3) Responsive dan (4) partisipasi masyarakat.

A.1.2. Perubahan Paradigma dalam Reformasi Administrasi Publik

Keberhasilan dalam reformasi administrasi sesungguhnya harus ditancapkan pada sistem nilai masyarakatnya. Sistem nilai dipengaruhi oleh banyak faktor dan salah satu yang sangat berperan adalah *public interest*. Dalam *public interest* tidak hanya mencakup dimensi legal, melainkan meliputi kualitas proses demokrasi yang mampu menyeimbangkan keinginan individu dengan keinginan umum serta membangun kekuatan untuk mewujudkan konsensus publik.³⁰ Proses perubahan *public interest* menjadi konsensus publik sangat tergantung pada komitmen politik dari pemerintah daerah terutama pemimpin formal, ditambah dengan dukungan pemimpin informal untuk menggerakkan partisipasi publik³¹. Melalui konsensus yang terbentuk, berlangsung proses perubahan paradigma yang terdiri dari sistem nilai dan praktek dalam organisasi publik.

Menurut Schein sistem nilai merupakan *basic assumption* yang berada pada tingkat paling mendasar dalam sebuah budaya, sedangkan praktek administrasi publik merupakan aspek perilaku yang merupakan bagian dari

²⁹ Bintoro Tjokroaminoto, *Op.Cit.*, hlm. 135.

³⁰ Montgomery Van Wart, *Changing Public Sector Value* (New York & London: Garland Publishing Inc, 1998), hlm. 151.

³¹ Roderick T Groves *Administrative Reform and Political Development* dalam A.F.Leemans (ed), *Op.Cit.*, hlm. 102.

tingkat paling luar dalam budaya organisasi yang disebut sebagai *artifact*. Oleh karenanya perubahan paradigma dapat dikatakan sebagai sebuah perubahan budaya organisasi publik. Perubahan *system value* dan proses tersebut sarat dengan *interest* dari berbagai *stakeholder*, sebagaimana yang disampaikan oleh Potter³² bahwa sumber daya sektor publik terbatas, dan proses distribusinya yang berarti tergantung dari kompromi politik. Pada titik ini reformasi administrasi menjadi "kendaraan" untuk merekonsiliasikan dilema dalam wilayah publik.³³

Permasalahan utama dalam implementasi reformasi adalah bagaimana membangun konsensus dari berbagai pihak yang terlibat yaitu pemerintahan masyarakat dan pasar untuk mengubah tatanan paradigma yang selama ini berkembang, dalam sistem administrasi publik. Lee mengatakan bahwa reformasi administrasi dalam skala kecil pun membutuhkan perubahan pemerintahan secara luas, yang harus berjuang menghadapi berbagai resistensi birokrasi pemerintahan yang pada dasarnya bersikap konservatif dan cenderung mempertahankan *status quo*. Berdasarkan pemikiran tersebut perubahan paradigma dalam reformasi sistem administrasi publik merupakan hal yang sangat penting. Howlett dan Ramesh mengatakan, proses perubahan paradigma biasanya sedikit kurang stabil diikuti oleh konflik ide yang bertarung memperoleh dominasi diantara yang lain.³⁴ Hegemoni sebuah paradigma baru akan terbangun dan dilegitimasi apabila ide-ide yang dikandungnya sudah dianggap normal oleh anggota Komunitas.

Paradigma diartikan berbeda-beda oleh para ahli. Berger dan kawan-kawan mengartikan paradigma sebagai *believe system* yang merupakan *invisible level* dari budaya.³⁵ Demikian pula dengan Harmon yang mendefinisikan paradigma sebagai cara berpikir, mempersepsi dan menilai. Capra

³² Potter dalam Stewart Ranson & John Stewart, *Management for the Public Domain, Enabling The Learning Society* (London: ST.Martin's Press Inc,1994), hlm. 95 dan 101.

³³ Stewart Ranson & John Stewart, *Op.Cit.*, hlm. 101.

³⁴ Michael Howlett and M Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, (Toronto:Oxford University Press,1995), hlm.192.

³⁵ Menurut Lance.A.Berger, paradigma adalah "*accepted believe system that sets constrain or determines what one believed practical to implement*", Lihat, Lance.A.Berger, *et.al* , *The Change Management Handbook, A Road Map to Corporate Transformation*, (Chicago: Richard D.Irwin, 1994), hlm. 68.

menggambarkan paradigma sebagai konstelasi antara *invisible level* dan *visible level* (nilai, persepsi dan praktek) yang dialami bersama oleh masyarakat yang membentuk visi khusus tentang realitas.³⁶ Ketiga pendapat tersebut sama-sama memberikan penekanan faktor pada pembentukan visi realitas yang merupakan level paling mendasar dalam suatu bangunan budaya. Oleh karena itu perubahan paradigma pada dasarnya sangat terkait dengan perubahan budaya dalam masyarakat.

Rencana penggunaan paradigma sangat penting artinya terutama bagi negara-negara berkembang yang mempunyai karakteristik masyarakat yang sangat berbeda dengan negara maju. Dalam perkembangan administrasi publik paradigma NPM muncul dan diterapkan secara intensif oleh negara-negara maju. Sedang *good governance* muncul kemudian menjadi acuan sejumlah negara berkembang dalam menerapkan reformasi administrasi. Penerapannya memperlihatkan adanya dampak yang cukup baik dalam konteks penyediaan layanan publik bagi masyarakat miskin dan memperkuat *civil society*.³⁷

Reformasi administrasi harus dibarengi dengan adanya perubahan paradigma dalam administrasi publik. Tahap awal evaluasi untuk mengukur apakah terjadi reformasi administrasi dengan adanya kebijakan sistem informasi elektronik pada institusi pemerintahan adalah dengan penilaian mengenai perubahan paradigma dalam sistem administrasi publik tersebut. Perubahan paradigma berarti perubahan *basic assumption* dan proses dalam sistem administrasi publik. Sesuai dengan penelitian ini maka yang akan dievaluasi adalah apakah ada perubahan *basic assumption* dan proses, dari paradigma administrasi tradisional ke arah reformasi administrasi.

Penerapan *e-government* diyakini mampu mendorong perubahan reformasi birokrasi. Hal ini didapatkan karena aplikasi *e-government* membantu pengambilan keputusan yang cepat, tanggap dan akurat di sektor publik. Tidak hanya itu, penerapan *e-government* secara benar akan membantu beberapa transformasi penting. Diantaranya adalah *service to citizens*, menjadi *service by*

³⁶ Capra dalam Lexy.J Moeleong, *Metode penelitian Kualitatif*.

³⁷ Derick.W.Brinkerhoff dan Arthura Goldsmith, "Administration and Society" dalam *Inform Global*, Volume 37, No.2; May 2005.

citizens.³⁸ Jika pada awal evolusi *e-government* pemerintah memanfaatkan teknologi informasi untuk meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanannya kepada masyarakat, maka pada akhir transformasi diharapkan masyarakat dapat melayani dirinya sendiri. Pada kerangka ini pemerintah berubah fungsinya dari regulator menjadi fasilitator. *citizens in line* menjadi *citizens on line*. Jika dahulu masyarakat harus mengantri dan menunggu lama untuk mendapatkan pelayanan, setelah *e-government* pelayanan dilakukan secara *online* melalui internet sehingga tidak perlu mengantri dan menunggu. *Digital divide* menjadi *digital democracy*. Jika pada awalnya terjadi kesenjangan informasi dalam masyarakat, maka setelah *e-government* terjadi pemerataan dalam pemanfaatan teknologi informasi sehingga masyarakat secara luas dapat berpartisipasi dalam digital demokrasi. *Paper based* menjadi *government online*, terjadi peningkatan efisiensi proses administrasi pemerintah yang awalnya dilaksanakan secara manual setelah adanya *e-government*, dapat dilaksanakan secara *online*. *Physical knowledge* menjadi *digital knowledge*, Proses penciptaan pengetahuan secara digital jauh lebih mudah, lebih murah dan lebih efektif dibanding proses penciptaan pengetahuan secara konvensional dan merupakan kekuatan penggerak yang paling utama untuk meningkatkan kesejahteraan bernegara.

Perubahan paradigma yang terjadi bergerak dari paradigma birokrasi ke arah paradigma *e-government*. Indikator perubahan tersebut menurut Ndou dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel. 2.1. Paradigm shifts in public service delivery

	Paradigma Birokrasi Tradisional	Paradigma Reformasi Administrasi
Orientasi Pelayanan	cost-efficiency	Kepuasan pengguna pelayanan, control, fleksibilitas.
Proses Organisasi,	Rasionalitas fungsional, departmentalisasi, kontrol berdasarkan hierarki vertikal	Hierarki horizontal, Jaringan dalam organisasi, berbagi informasi.
Prinsip Manajemen	Manajemen melalui "rule and mandate"	Manajemen yang fleksibel, interdepartmental team work dengan koordinasi terpusat

³⁸ *Ibid.* hlm.37

Gaya Kepemimpinan,	Komando dan control	Fasilitatif and koordinatif, innovative entrepreneurship.
Komunikasi Internal,	Top down, Hierarkhis	Multidirectional network dengan koordinasi terpusat, komunikasi langsung.
Komunikasi Eksternal,	Sentralisasi, formal, Saluran komunikasi yang terbatas	Formal dan informal feedback, secara cepat dan langsung, multiple channels
Model Penyampaian Pelayanan	Model Documentary dan Interaksi Personal	Electronic exchange, interaksi non face to face.
Prinsip dalam Pemberian Pelayanan.	Standarisasi, impartiality, equity.	User customization, personalisasi

Sumber: Valentina (Dardha) Ndou, "E – Government For Developing Countries: Opportunities And Challenges", (*The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, 2004) No.18, Volume1, halaman 3, <http://www.ejisd.org>

A.1.3. Ruang Lingkup Reformasi Administrasi Publik

Pollit dan Bouckaert mengkatagorikan ruang lingkup reformasi administrasi publik ke dalam empat kategori sebagai berikut.³⁹ Kategori pertama *tighten up traditional control* yaitu usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam memperketat pengeluaran untuk memerangi pemborosan dan korupsi. Kategori pertama ini sulit didefinisikan sebagai suatu bentuk reformasi administrasi kecuali efisiensi yang dilakukan bersifat menyeluruh dan ekstrem dan berdasarkan konsep. Kategori kedua adalah *modernize the administrative sistem* untuk membuat birokrasi menjadi lebih cepat, lebih fleksibel dan lebih murah. Kategori ini terdiri dari dua kelompok, pertama usaha-usaha yang lebih menekankan modernisasi sistem manajemen, hal ini antara lain dapat terlihat dari diterapkannya sistem *performance budgeting*, sistem evaluasi dan perencanaan strategis. Kedua usaha-usaha yang lebih menawarkan partisipasi melalui desentralisasi, interaksi birokrasi dengan penerima pelayanan publik serta perbaikan kualitas pelayanan publik. Kategori ketiga adalah *marketize the administrative sistem*, merupakan usaha-usaha yang dilakukan dalam konteks modernisasi dengan menetapkan sebanyak mungkin mekanisme yang ada di dalam pasar seperti *contracting out* dalam skala besar, *market testing*, korporasi dalam organisasi sektor publik, sistem penggajian berdasarkan kinerja. Kategori keempat adalah *minimize the administrative sistem*, adalah upaya meminimumkan peran negara biasanya melalui swastanisasi, sehingga

demikian negara hanya menjalani fungsi-fungsi yang tidak dijalankan oleh pasar. Keempat kategori tersebut tidak perlu dilakukan secara sekuensial dan berdasarkan urutan tertentu, namun karena kompleksnya permasalahan sektor publik maka reformasi administrasi sulit untuk dilakukan dalam semua aspek secara serentak dalam waktu yang bersamaan. Harus ada pilihan berdasarkan skala prioritas dengan perencanaan yang matang.⁴⁰

Brendan C.Nolan membedakan perubahan administrasi dengan reformasi. Perubahan administrasi merupakan salah satu fungsi dari adaptasi terhadap lingkungan organisasi yang dalam sektor publik yang bersifat *incremental, peacemeal* sebagian, mencakup area yang kecil dengan arah dan strategi yang tidak koheren dan tidak berkelanjutan. Reformasi sendiri dibagi menjadi reformasi secara komprehensif (reformasi secara luas meliputi sebagian besar organisasi, dan pada seluruh aspek kegiatan, indikatornya apabila sebuah negara memiliki kebutuhan bersama untuk melaksanakan suatu reformasi dan menyadari perlunya suatu paradigma yang baru) dan reformasi sektoral adalah reformasi pada skala kecil hanya mencakup satu sektor saja dari kebijakan publik seperti reformasi sektor kesehatan dan *specialized reform* yang hanya mencakup satu aspek saja dalam administrasi publik misalnya korporatisasi dan desentralisasi. Reformasi yang bersifat komprehensif mencakup *specialized reform* dan *sektoral reform*⁴¹

A.1.4.Reformasi Administrasi Konteks Indonesia

Reformasi administrasi yang terjadi di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari reformasi politik yang digulirkan sejak 1998. Dalam konteks pemerintahan, reformasi yang cukup penting adalah lahirnya UU otonomi daerah yang mengubah secara radikal hubungan pusat dan daerah ke arah desentralisasi. Menurut Smith, ada dua tujuan penting dalam desentralisasi.⁴² Pertama,

³⁹ Christopher Pollit, Geert Bouckaert, *Public Management Reform: a Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University, 2000).

⁴⁰ Christopher Pollit, Geert Bouckaert, *Ibid.*, hlm.176-183.

⁴¹ Brendan C.Nolan(ed), *Public Sector Reform: an International Perspective* (Armidale, Australia: Upalgrave Macmillan,2001), hlm. 8-11.

⁴² B.C.Smith, *Decentralization: the Teritorial Dimension of the State* (London; Goerge Allen & Unwin UK, 1985), hlm. 19-28.

meningkatkan efisiensi pelayanan publik di tingkat lokal dan menjadikan pelayanan yang sedekat mungkin dengan rakyat. Dengan pelimpahan wewenang, Pemerintah daerah dapat memodifikasi pelayanan publik sesuai dengan permasalahan dan kebutuhan masyarakat di tingkat lokal sehingga pelayanan tersebut menjadi semakin efisien dan semakin efektif. Kedua, secara politis tujuan desentralisasi adalah meningkatkan integrasi nasional melalui demokratisasi. Desentralisasi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat, dan pemerintah daerah dapat lebih responsif dalam memberikan pelayanan yang berdasarkan prinsip kebebasan dan persamaan politik (*liberty and, equality*).⁴³ Pendapat yang sama disampaikan oleh Rondinelli yang menekankan desentralisasi sebagai "*transfer of political power*" yang mempunyai dua tujuan utama yaitu dalam rangka demokratisasi dan tujuan administratif dalam rangka efektifitas dan efisiensi.⁴⁴ Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam reformasi administrasi diperlukan adanya prakondisi yaitu desentralisasi dan demokratisasi yang terwujud dalam partisipasi masyarakat yang tinggi

Seperti yang diamati oleh Treisman,⁴⁵ otonomi daerah bisa menjadi hambatan terhadap koordinasi pelayanan pada tingkat nasional, bisa membuat reformasi menjadi lebih sulit dan efektifitas pelayanan publik menjadi lebih rendah.⁴⁶ Lee mengatakan bahwa konflik dalam reformasi pemerintah lokal yang berkaitan dengan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal bisa bersifat destruktif dan sebaliknya bisa menjadi hubungan saling melengkapi yang bersifat kompetitif. Oleh karena itu ia menyarankan ketika tugas pemerintah di transfer kepada level yang lebih rendah harus dibarengi dengan transfer sumberdaya yang dibutuhkan karena tanpa adanya transfer sumberdaya

⁴³ B.C.Smith, *ibid.hlm.30*.

⁴⁴ G.Shabbir Cheema dan Dennis Rondinelli,(ed), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing countries* (London:Sage Publication,1983), hlm.15.

⁴⁵ Treisman,D. "Decentralization and Quality of Government", Makalah yang dipresentasikan di UCLA Conference Tahun 2002. Makalah terdapat dalam www.policy.ucla.edu/faculty/treisman.

⁴⁶ Laporan CSIS, *The Capacity of Local Politics for RegionalAutonomi in Indonesia* (Jakarta: CSIS, 2001).

termasuk SDM dan anggaran akan menghambat peningkatan kapasitas pemerintah lokal.⁴⁷

Walaupun perubahan birokrasi sudah mulai nampak dengan adanya redesign dan restrukturisasi lembaga-lembaga pemerintahan, namun tidak terjadi perbaikan pelayanan kepada masyarakat. Terjadi tarik menarik kewenangan dan tumpang tindih peraturan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Akibatnya adalah lepasnya koordinasi kebijakan di tingkat makro (*disintegrasi vertikal*)⁴⁸. Namun demikian, beberapa lembaga negara telah mampu mengubah pelayanannya dengan lebih baik. Misalnya saja pelayanan di Dirjen Pajak yang telah memberikan pelayanan pajak kepada masyarakat secara efisien. Beberapa daerah tingkat dua telah mampu melakukan *best practices* seperti Kabupaten Jembrana, Kabupaten Solok dan Kabupaten Sragen.

Ada dua faktor dominan yang mempengaruhi reformasi administrasi di Indonesia. *Pertama* kapasitas kepemimpinan politik. Menurut Prasodjo, dalam struktur yang berkarakter "*patron-client*" dominasi peran pemimpin dalam sebuah reformasi administrasi sangat penting.⁴⁹ White & Robinson mengatakan kepemimpinan politik dianggap signifikan terhadap kesuksesan program atau kebijakan yang didukung.⁵⁰ Besarnya peranan tergantung dari komitmen dan kualitas kepemimpinan.⁵¹ Oleh karena itu, Reformasi menambahkan bahwa dalam reformasi administrasi, peningkatan kemampuan kapabilitas administratif

⁴⁷ Dalgon Lee, "Local Government Reform in Korea" dalam Akira Nakamura, *Reforming Government New Concepts and Practices in Local Public Administration*, (Eropa Local Government Centre, Tokyo Japan). Hlm.53.

⁴⁸ CSIS melaporkan dalam penelitiannya bahwa masalah ini disebabkan karena dalam lingkaran pemerintah daerah masih terdapat minimnya perhatian terhadap pentingnya prakarsa daerah atau inisiatif yang dibutuhkan dalam melaksanakan otonomi daerah. Lihat M.Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. (Malang: UMM Press, 2005), hlm. 235.

⁴⁹ Eko P Prasodjo, *et.al*, *Reformasi Birokrasi dalam Praktek: Kasus di Kabupaten Jembrana* (Depok: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota, FISIP UI, 2004), hlm 34.

⁵⁰ Gordon White & Mark Robinson "Toward Synergy in Social Provision: Civic Organization and the state" dalam Martin Minogue, Charles Polidano & David Hulmes, *Beyond the New Public Management: Changing ideas and Practices in Governance* (London: Edward Elgar Publishing, 1998), hlm. 111

⁵¹ Gordon White & Mark Robinson, *Ibid.*, hlm.112.

kepemimpinan sangat penting bagi reformasi pemerintah lokal.⁵² Kedua, Struktur sosial dan budaya lokal yang akomodatif.⁵³ Keahlian seorang pemimpin daerah mengelola lingkungan dan sumberdaya daerah dengan memanfaatkan kombinasi struktur sosial dan budaya yang sudah ada dapat memperkuat kebijakan reformasi administrasi dibandingkan faktor-faktor lainnya. Oleh karena itu titik pusat perubahan dalam reformasi administrasi di tingkat lokal masih berporos pada komitmen dan peran kepala daerah.⁵⁴

A.2. E-Government

Arus informasi yang sangat lancar akan meningkatkan koordinasi sumberdaya pemerintahan dan menjadi alat analisis yang lebih baik untuk meningkatkan efektifitas kebijakan publik. Holmes menyatakan bahwa salah satu alat untuk menciptakan akuntabilitas yang tujuan akhirnya untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas adalah sistem informasi berbasis komputer.⁵⁵ Bahkan lebih jauh, Karim menyatakan Sistem informasi memberikan kesempatan emas untuk memperbarui seluruh elemen pemerintahan, untuk memastikan bahwa sektor publik memenuhi kebutuhan masyarakat.⁵⁶ Dampak sistem informasi tersebut dapat tercapai apabila sudah terbentuk suatu *informational knowledge society*, suatu masyarakat yang sudah menyadari manfaat sistem informasi dan sudah melek pengetahuan, secara intensif menggali pengetahuan (*knowledge intensive*) dan memberikan peluang yang lebih besar kepada pengetahuan (*knowledge enabling*). Pemicu utama terbentuknya *e-government* bergantung seberapa cepat tumbuhnya *knowledge society* dalam sebuah negara. Penerapan teknologi komunikasi informasi dalam *e-government* tidak hanya memperkuat hubungan dalam jaringan komunikasi yang terbentuk, namun

⁵² Mila A Reforma, *New Concept and Practics in Local Public Administration in The Philipines*, halaman 93.

⁵³ Eko Prasodjo, *Op.Cit,hlm.* 35.

⁵⁴ Asfar,M. (ed.) *Implementasi Otonomi daerah: Kasus Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur dan Kalimantan Timur*, (Surabaya:Centre for Public Policy Studies-Civil Society Support and strengthening Program With PUSDEHAM, 2001).

⁵⁵ Douglas Holmes, *eGov:eBussines Strategies for Government* (London, Nicholas Brealey Publishing,2001), hlm.33.

⁵⁶ Douglas Holmes, *Ibid.*, hlm.184.

perubahan yang lebih mendasar dalam *e-government* adalah terciptanya budaya berbagi pengetahuan, yang akan mengubah sikap masyarakat terhadap pengetahuan, membuat lebih maju dan sejahtera.

Konsep *E-government* selama ini diartikan secara berbeda-beda oleh berbagai kalangan. United Nation dalam *World Public Sector Report 2003*,⁵⁷ mendefinisikan *e-government* sebagai :*government that applies Information Communication Technology (ICT) to transform internal and external relationship*. Definisi ini sangat sederhana namun cukup dalam karena sudah menyatakan adanya transformasi hubungan pemerintah secara internal maupun eksternal yaitu hubungan di mana pemerintah, bisnis, dan masyarakat saling berinteraksi satu dengan lainnya. Di sini ditekankan adanya interaksi yang bersifat dua arah Sementara Holmes mengartikan *e-government* sebagai berikut :

*"Electronic government or E-government, is the use of information technology, in particular the internet, to deliver public services in a much more convenience, customer oriented, cost effective and altogether different and better way"*⁵⁸

Pengertian tersebut menunjukkan bahwa penggunaan teknologi informasi khususnya internet bertujuan memberikan pelayanan publik yang lebih nyaman, berorientasi kepada pelanggan, dan penggunaan anggaran yang efektif. Pengertian yang lebih luas dikemukakan oleh World Bank sebagaimana yang dikutip oleh Ndou bahwa;

*"The government owned or operated systems of information and communication technologies that transform relations with citizens, the private sector and/or other government agencies so as to promote citizens' empowerment , improve service delivery, strengthen accountability, increase transparency or improve government efficiency"*⁵⁹.

Definisi tersebut menjelaskan *e-government* sebagai suatu bentuk transformasi hubungan baru antar berbagai pihak terutama masyarakat, sektor bisnis dan

⁵⁷ United Nations, *World Public Sector Report :E-Government at the Crossroads* (New York:United Nations,2003) bagian II.

⁵⁸ Douglas Holmes, *Op.Cit.*, hlm.184.

⁵⁹ Valentina (Dardha) Ndou, "E-government for Developing Countries: Opportunities And Challenges", *EJISDC* (2004) 18, 1, 1-24, <http://www.ejisdc.org>

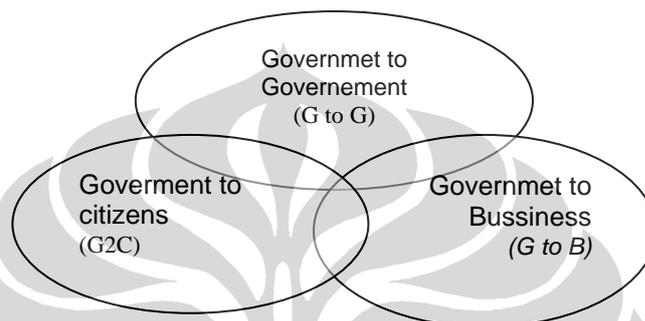
internal pemerintah itu sendiri yang akan menciptakan perbaikan di segala bidang. Berdasarkan berbagai perbedaan konsep *e-government*, dapat ditarik kesimpulan terkait dengan konsep tersebut yaitu perubahan mekanisme hubungan antara pemerintah dengan warga negara dan berbagai *stakeholder* lainnya dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik

Sebagai sebuah sistem, *egovernment* merupakan sekumpulan elemen yang bekerja, saling berhubungan dan memiliki kesamaan tujuan. Oleh karenanya agar sistem informasi tersebut dapat bekerja, *egovernment* tidak dapat dipandang sebagai pada aspek teknologinya saja, melainkan harus dipandang dalam aspek yang lebih menyeluruh.⁶⁰ Model *e-government* sebagai sistem informasi tersebut diadaptasi dari Heeks dan Bhatnagar,⁶¹ yang mendeskripsikan secara menyeluruh *e-government* sebagai sistem informasi. Kemudian untuk mempermudah penggunaannya, dibuatlah *check list* sederhana yang disingkat ITPOSMOO, yang meliputi: (1) *Information*, informasi formal yang diselenggarakan melalui sistem digital dan informasi informal yang digunakan didalam sistem. (2) *Technology*, termasuk teknologi informasi dan teknologi pengelolaan informasi lainnya. (3) *Process*, aktivitas yang dilakukan oleh *stakeholder* terkait di mana *e-government* sistem diimplementasikan. (4) *objective and value*. Tujuan meliputi isu seputar *self interest*, politik organisasi dan dapat dilihat sebagai strategi formal organisasi, sementara *value* adalah nilai yang tercakup dalam budaya organisasi, apa yang dianggap benar atau salah oleh *stakeholder* dalam melakukan tindakan. (5) *Staffing*, sejumlah staff yang terlibat dalam sistem *e-government*, serta kompetensi staff tersebut dan pengguna *e-government* lainnya. (6) Seluruh sistem manajemen yang dibutuhkan untuk mengorganisasikan *penggunaan e-government*. Ditambah segala upaya dimana *stakeholder*, kelompok pengelola terstrukturisasi secara formal maupun informal. (7) Sumberdaya lainnya pada prinsipnya adalah waktu dan anggaran yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan dan melaksanakan sistem *e-government*. (8) Lingkungan luar politik, ekonomi, sosial budaya dan legal faktor yang bergesekan dengan sistem *e-government*.

⁶⁰ Richard Heeks, *Implementing and Managing eGovernment* (London: Sage Publication, 2006), hlm. 6.

Hubungan yang berlangsung dalam konsep *e-government* melibatkan berbagai pihak yaitu warga negara, kalangan bisnis dan pemerintah. Hubungan yang terjadi antara ketiga pihak tersebut membentuk tiga jenis klasifikasi interaksi, yaitu ⁶²

Gambar 2.1
Tipe-tipe interaksi *e-government*



Sumber: James SL Young (2003)

1. *Government to Businesses (G2B).*

Melalui otomatisasi interaksi antara pemerintah dengan sektor swasta akan memberi manfaat berupa efisiensi waktu, biaya dan tenaga bagi sektor swasta, menekan kemungkinan korupsi dan kolusi dan meningkatkan minat investor dengan terciptanya lingkungan bisnis yang lebih baik. Adanya transaksi secara *online* dengan instansi pemerintah akan mengurangi unsur *red tape* dan menyederhanakan prosedur-prosedur yang ada sehingga meningkatkan daya saing investasi, demikian ditekankan oleh Yong. ⁶³

2. *Government to Government (G2G)*

Tipe hubungan G2G berkaitan dengan upaya melakukan *sharing* data dan pertukaran informasi secara elektronik antar aktor-aktor dalam pemerintahan, (*intra agency*) atau, pertukaran antar pengelola (*inter agency*) pada tingkat nasional atau internasional secara *online* yang akan meningkatkan tingkat

⁶¹ Richard Heeks, *Ibid.*, hlm. 5.

⁶² United Nations, dalam Yong, *Op.Cit.*, hlm.33.

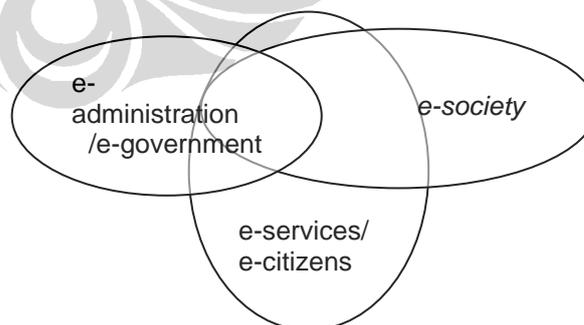
⁶³ James SL Yong, *Op.Cit.*, hlm. 34.

efisiensi dan efektifitas proses kerja.⁶⁴ Hubungan komunikasi dan informasi antar pemerintahan daerah mutlak diperlukan dalam rangka membangun koordinasi yang lebih baik.⁶⁵

3. *Government to Citizen (G 2C)*

Secara keseluruhan *e-government* merupakan usaha untuk meningkatkan kualitas pelayan publik yang lebih berorientasi kepada masyarakat.⁶⁶ Tipe hubungan G2C dapat memfasilitasi warga negara untuk berinteraksi dengan pemerintah dalam menerima pelayanan publik, berpartisipasi dalam kebijakan, atau memperoleh data dan informasi yang berkaitan dengan program dan kebijakan pemerintah.

Gambar 2.2 Domain e-government



Sumber: Heeks (2001)

⁶⁴ James SL Yong, *Op.Cit.*, hlm. 56.

⁶⁵ Riley B.T, "Electronic Governance and Electronic Democracy: Living and working in Connected World", *Commonwealth Centre for Electronic Governance*, Vol.2, Brisbane Australia, 2001 hal.25.

⁶⁶ Riley B.T *Ibid.*, hlm.26

Berbagai tipe hubungan pemerintah dengan *stakeholder*-nya tersebut setelah diteliti oleh Heeks dalam Yong,⁶⁷ ternyata memiliki tiga wilayah kerja yang berbeda-beda. Peningkatan proses internal dalam pemerintahan disebut *e-administration*, dengan menerapkan otomatisasi dan komputerisasi tugas-tugas administrasi serta terjadinya hubungan internal dan eksternal departemen. Perbaikan ini menurut Heeks⁶⁸ mencakup *cutting process costs, managing process performance, making strategic connection in government, creating empowerment*. Peningkatan komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat disebut *e-citizens/ e-services*. Menurut Heeks perbaikan dilakukan dengan cara *talking to citizens, listening to citizens, dan improving public services*.⁶⁹ Sementara *e-society* memiliki perhatian pada interaksi pemerintah dengan kelompok masyarakat sipil yang meliputi *working better with business, developing communities, improving services dan building partnership*

Wilayah kerja ini bisa saling tumpang tindih oleh karena itu Implementasi *e-Government* yang sukses adalah bagaimana memperkuat pola hubungan di dalam domain tersebut. Menurut Yong *e-administration* berperan meningkatkan proses pemerintahan secara internal, *e-citizen and e-services* berkaitan dengan komunikasi dan kualitas pelayanan antara pemerintah dengan warga masyarakat. Sedangkan *e-society* merupakan berperan meningkatkan interaksi pemerintah dengan kelompok bisnis masyarakat sipil.

Untuk menerapkan konsep-konsep digitalisasi pada sektor publik, menurut kajian Harvard JFK School of Government, seperti yang dituliskan oleh Eko Indrajit,⁷⁰ ada tiga elemen sukses yang harus dimiliki dan diperhatikan sungguh-sungguh yaitu : *Support* yaitu keinginan dari berbagai kalangan pejabat publik dan politik untuk benar-benar menerapkan konsep *e-government*, yang berwujud alokasi sumberdaya, dibentuknya lembaga khusus, dibuatnya undang-

⁶⁷ Riley B.T *Ibid.*, hlm.15.

⁶⁸ Richard Heeks dalam James S.L Yong, *Op.Cit.*, hlm. 23.

⁶⁹ Richard Heeks dalam James S.L Yong *Ibid.*, hlm.24.

undang dan peraturan pemerintah dan sosialisasi program *e-government*. Capacity adalah adanya unsur kemampuan atau keberdayaan dari pemerintah setempat dalam mewujudkan *e-government*. Elemen ini meliputi teknologi, dukungan finansial dan kualitas serta kuantitas SDM. Value, manfaat yang secara signifikan dirasakan oleh masyarakatnya, merupakan kemampuan kemampuan organisasi pemerintah untuk memilih prioritas jenis aplikasi yang harus didahulukan pembangunannya agar memberikan manfaat yang secara signifikan dirasakan oleh masyarakat.

Pengembangan *e-government* biasanya melalui beberapa tahap sampai implementasi dari seluruh programnya dapat terealisasi sepenuhnya. Perserikatan Bangsa-Bangsa⁷¹ mengutarakan tahap-tahap pengembangan *e-government* yang lebih detail yang terdiri dari, pertama, *emerging*, pada tahap ini ditandai dengan adanya komitmen dari suatu pemerintahan untuk menjadi suatu negara yang menyelenggarakan *e-government*. Pada tahap ini sudah ada situs formal walaupun masih sangat terbatas, di mana disediakan informasi organisasi yang masih statis. Kedua, *enhanced presence*, pada tahap ini telah terjadi perkembangan di mana isi situs telah lebih dinamis dan sering diperbaharui. . Ketiga, *interaction*, pada tahap ini telah terjadi interaksi antara masyarakat dengan penyedia pelayanan dengan adanya email, sudah ada kapasitas untuk melakukan pencarian data base dan melakukan *download* formulir. Selain itu informasi dan konten dari situs tersebut juga sudah secara teratur diperbarui. Keempat, *transaction*, pada tahap ini dimungkinkan terjadinya transaksi yang aman seperti mendapat visa, pembayaran pajak, dan sebagainya. Selain itu tanda tangan elektronik atau *digital signature* juga sudah dipergunakan. Kelima, *seamless or fully integrated* , pada tahap ini terjadi kapasitas untuk mengakses apapun pelayanan yang ada dalam satu paket atau “*unified package*”.

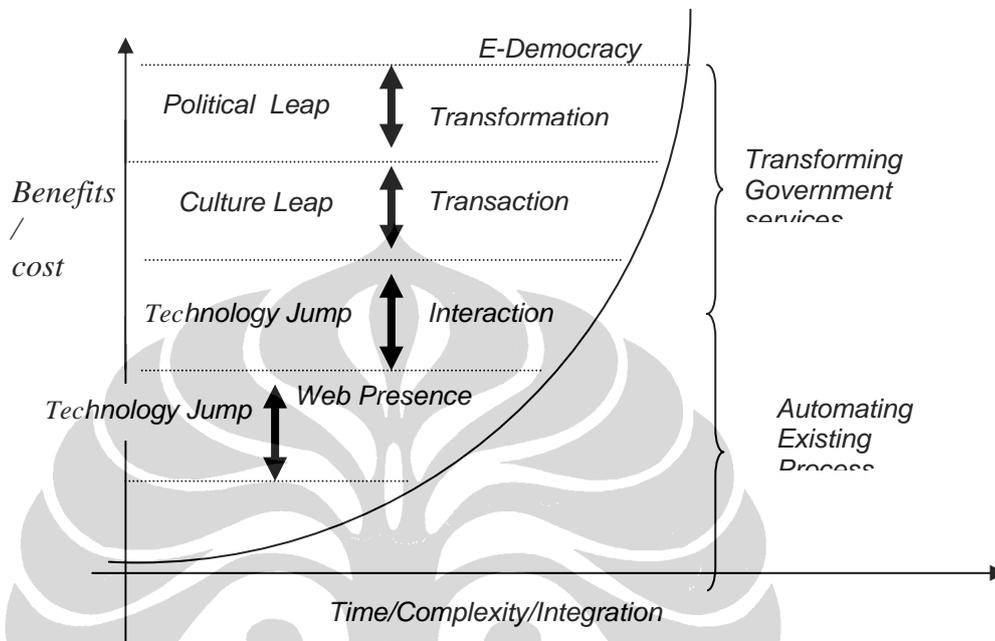
Menurut Siau dan Long, pendapat Yong dan Lee ini memiliki kekurangan konseptual, yaitu mengabaikan potensi *potensial benefit* dari

⁷⁰ Richardus Eko Indrajit, *Electronic Government, Strategi Pembangunan dan Pengembangan Sistem Pelayanan Publik Berbasis Teknologi Digital* (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2002), hlm. 15

⁷¹ James SL Yong, *Op.Cit*, hlm. 11

proses perubahan politik. Model ini kemudian disempurnakan oleh Siau & Long melalui suatu pendekatan *meta-analysis* menjadi :

Gambar 2.3. Tahap Perkembangan e-Government



Sumber : Siau & Long

Pada tahap *web presence*, sudah ada web yang dapat digunakan untuk memposting informasi sederhana dan terbatas. Pada tahap *interaction* sudah ada interaksi antara pemerintah dengan pengguna *e-government*. Pada tahap *Transaction* aplikasi sudah memungkinkan terjadinya transaksi *online* secara penuh. Pada tahap *transformation*, terjadi lompatan tidak sekadar otomatisasi dan digitalisasi pelayan pemerintah saja, melainkan sudah terjadi transformasi pelayanan publik. Sedangkan pada tahap E-demokrasi melalui mekanisme *online-voting*, polling dan survey, pemerintah memberikan tempat pada peningkatan partisipasi politik, keterlibatan masyarakat dan transparansi politik

A.2.1.Rekayasa Ulang Proses Bisnis dalam E-Government

Perkembangan teknologi informasi menuntut setiap organisasi termasuk organisasi birokrasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya, terutama ketika dihadapkan pada paradigma baru dalam memberikan pelayanan yang berorientasi kepada pelanggan. Dalam konteks tersebut rekayasa ulang perlu dipertimbangkan oleh setiap organisasi, seperti yang ditegaskan oleh Karim,

"reengineering thus become inevitable to a certain extent".⁷² Pernyataan tersebut menegaskan bahwa apabila suatu organisasi ingin bertahan dalam kondisi lingkungan yang *turbulence* maka upaya rekayasa ulang tidak dapat dihindari lagi. Ada berbagai faktor pendorong yang mempengaruhi suatu organisasi melakukan rekayasa ulang seperti yang dikatakan oleh Taib dalam Karim yang menjelaskan bahwa⁷³

"Several motivating factor for reengineering have been identified, they include severe budget cutbacks, insufficient personnel, customer dissatisfaction, stakeholder or owner dissatisfaction, top leadership mandate, benchmarking result as well as the push from government itself"

Russel M.Linden dalam *Seamless Government* menyebutkan bahwa :

*"Reengineering is challenging fundamental assumption on which the organization is built by radically redesigning its processes, sistem and structure around desired outcomes"*⁷⁴

Berdasarkan pengertian tersebut rekayasa ulang dapat dipahami sebagai proses redesain publik sektor yang bersifat lebih fundamental dan radikal yang merupakan inovasi yang merombak desain yang lama dan menggantikannya dengan desain yang baru dalam merevitalisasi organisasi.

Michael Hammer & James Champy menjelaskan bahwa *reengineering* merupakan suatu rangkaian yang saling terkait sebagai sebuah siklus.⁷⁵ *Reengineering* mempengaruhi struktur pekerjaan yang akan berdampak pada perubahan manajemen dan sistem penilaian, kemudian pada akhirnya *reengineering* akan menghasilkan *values* dan *belief* yang baru. Perubahan sistem nilai tersebut dapat terlaksana karena, menurut Rich dan Miffin, proses *reengineering* merupakan suatu alat, teknik dan metodologi yang memiliki peran

⁷² Rais Abdul Karim dan Nazariah Moh Khalid, *E-Government In Malaysia* (Selangor: Pelanduk, 2003), hlm. 56.

⁷³ Rais Abdul Karim dan Nazariah Moh Khalid *Ibid.*, hlm. 57.

⁷⁴ Russel M.Linden, *Seamless Government; a Practical Guide to Re-Engineering in the Public Sector*, (San Fransisco: Jossey Bass inc.publisher, 1994), hlm.15.

⁷⁵ Michael Hammer & James Champy, "Reengineering the cooperation", dalam Muhammad Rais Abdul Karim, *Reengineering the Public Service: Leadership and change in an electronic Age* (Selangor: Pelanduk, 1999), hlm.65

yang sangat kuat dalam meningkatkan kapabilitas, menurunkan tingkat biaya dan memadukan (*realign*) komponen bisnis.⁷⁶ Kunci keberhasilan dari rekayasa ulang ini adalah faktor *top management leadership and support, effective communication, training and education*. Karena pada dasarnya *penerapan e-government* merupakan suatu upaya rekayasa ulang dengan pendekatan teknologi informasi maka ketiga faktor tersebut juga berlaku sebagai kunci keberhasilan *e-government*.

A.2.2. Kelayakan Implementasi e-Government

Kelayakan sebuah aplikasi dalam *e-government* dapat dilihat dari tingkat dampak yang dihasilkan beberapa kriteria yaitu (1) *high visibility* yang menggambarkan tingkat manfaat yang nyata dibanding tidak digunakannya *e-government*, (2) *high value delivered* yang memberikan keuntungan dan manfaat yang besar bagi masyarakat, (3) *high usage level* atau dapat digunakan secara luas oleh masyarakat, (4) *improved efficiens* yang menghasilkan produktivitas yang tinggi, meningkatkan efisiensi dan meningkatkan pendapatan pemerintah, dan (5) *high urgency*, merupakan sebuah kebutuhan yang mendesak.⁷⁷

Kesiapan *e-government* untuk beroperasi secara maksimal tidak hanya dipengaruhi oleh kualitas teknologi informasinya semata, namun sejauhmana masyarakat siap memanfaatkan fasilitas tersebut.⁷⁸ Beberapa hal yang harus dipersiapkan adalah tingkat aksesibilitas yang merupakan tingkat sejauh mana masyarakat dapat melakukan akses terhadap pelayanan publik yang terdapat dalam aplikasi *e-government*. Faktor kedua yang perlu dipersiapkan untuk memaksimalkan penggunaan *e-government* adalah tingkat *e-literacy* masyarakat yang menunjukkan apakah masyarakat punya kemampuan dalam menggunakan internet dan apakah masyarakat dapat menerima *e-government* serta keahlian-keahlian teknis apa yang diperlukan masyarakat untuk memanfaatkan teknologi

⁷⁶ Anthony C.Rich dan Kenneth E.Miffin, "Game Plan for the Next Dynamic" dalam Lance .E Berger *et.all, The Change Management Hand Book; a Roadmap to Corporate Transformation* , (Chicago: Richard D.Irwin Inc,1994), hlm.113.

⁷⁷ Rais Abdul Karim dan Nazariah Moh Khalid, *Op.Cit.*, hlm. 67.

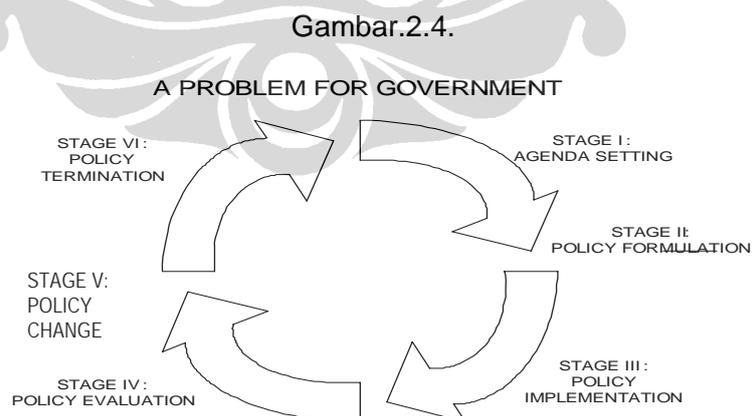
⁷⁸ James SL Yong, *Op.Cit*, hlm 12.

tersebut . Tingkat *e-literacy* ini dipengaruhi oleh tingkat pendidikan masyarakat yang memadai.

Metode untuk menilai kualitas *e-government* dikembangkan oleh Stuart J. Barnes dan Richard Vidgen yang disebut *E-Qual* yang dinilai berdasarkan tiga area utama yaitu *information quality* adalah kualitas informasi secara *online*, *Interaction and service quality*, kualitas interaksi dan pelayanan yang diberikan secara *online* yang dikembangkan berdasarkan indikator yang digunakan dalam SERVQUAL serta *usability* atau tingkat kemudahan dalam penggunaan aplikasi.

A.3. Evaluasi Kebijakan Publik

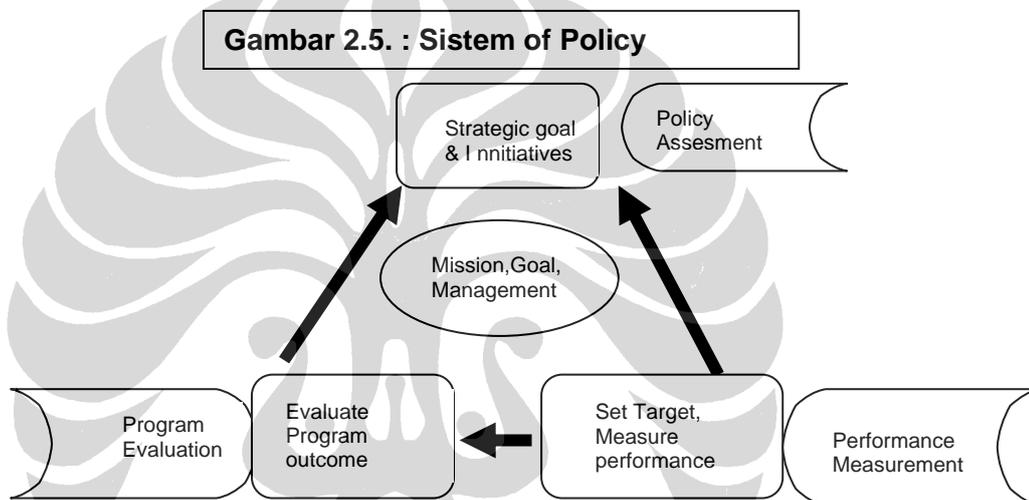
Evaluasi kebijakan merupakan bagian dari siklus kebijakan yaitu proses politik yang dilalui hampir semua kebijakan publik yang terdiri dari 6 tahap⁷⁹, yaitu: *Agenda Setting*, *Policy Formulation* atau adopsi kebijakan, *Policy Implementation* *Policy Evaluation*, yang menghasilkan . Evaluasi tersebut akan menghasilkan *Policy Change*. Tahap terakhir dalam siklus kebijakan adalah *Policy Termination*, penghentian kebijakan yang tidak memadai dan sudah usang. Dalam gambar dijelaskan tahap-tahap siklus kebijakan sbb:



Sumber: James. P Lester,

⁷⁹ Lester James P, Joseph Stewart Jr, *Public Policy: An Evolutionary Approach*, (Wadsworth Thomson Learning, 2000).

Evaluasi kebijakan menurut *Strategic Policy Making Team Cabinet Office UK*,⁸⁰ tidak hanya menilai kebijakan itu sendiri, melainkan terdiri dari *policy assessment* yang melakukan pengukuran pada tingkat tujuan strategis atau mengukur suatu inisiatif baru, *performance measurement* untuk mengukur target dan kinerja dan *program evaluation* untuk mengevaluasi *outcome* program. Ketiga tahapan ini merupakan sebuah siklus yang harus dilaksanakan dalam sebuah evaluasi kebijakan dengan berlandaskan pada tujuan, misi dan manajemen strategis yang disebut *process evaluation*. Siklus tersebut tergambar dalam skema berikut :



Sumber : Strategic Policy Making Team Cabinet Office UK

Process Evaluation, menurut Susan Purdon, dilakukan untuk memberikan informasi tentang bagaimana kebijakan dikelola atau dikembangkan di masa mendatang dengan memverifikasi apakah program di mencapai target yang telah ditentukan.⁸¹ Metode evaluasi proses tersebut dapat berbentuk monitoring dan *operational research, social research, survey quantitaf* dan dapat juga dilakukan dengan penelitian kualitatif atau melalui *case study* yaitu upaya penelusuran mengenai suatu masalah yang bersifat individual atau *organizational* dari sudut pandang *key actor*-yang berbeda. Perspektif ini akan membantu membangun

⁸⁰ Strategic Policy Making Team Cabinet Office UK, "Professional Policy Making for the Twenty First Century" (London, 1999).

⁸¹ Susan Purdon.*et.al*, *Research Method for Policy Evaluation*, (London: Departemen for Work and Pensions Research, 2001), hlm.ii.

pemahaman yang mendetail mengenai berbagai pengalaman dan outcome dari kasus yang spesifik

Menurut Edward Wiesner dalam agenda reformasi administrasi, evaluasi berperan secara prospektif memberikan penilaian apakah basis makro institusional dan kerangka kerja kebijakan mendukung pencapaian tujuan reformasi.⁸² Tantangannya adalah untuk menemukan jalan di mana evaluasi program secara mikro dapat mempengaruhi kerangka kebijakan kondusif untuk meningkatkan reformasi sektor publik, menilai apakah ada yang salah atau ada yang hilang dari agenda reformasi di negara berkembang apakah disebabkan karena kegagalan pasar, kegagalan institusi atau kegagalan pemerintah.⁸³ Konsep tersebut dibangun berdasarkan asumsi demokratisasi telah berjalan sempurna, struktur pasar yang kompetitif, sektor publik dan masyarakat yang mapan. Dalam prakteknya pendekatan yang mengintegrasikan pasar, evaluasi dan institusi lebih mudah dipostulasikan secara normatif daripada dibangun ke dalam langkah-langkah dan tindakan khusus.

Evaluasi memiliki empat tujuan yang dapat dikombinasikan menjadi tujuan utama dan tujuan tambahan dengan menggunakan *mode inquiry* yang dimodifikasi. Pertama *Assesment merit & worth* yang menjelaskan efek dan karakteristik nilai dari sebuah program atau kebijakan. *Merit* mengacu pada kualitas program dilihat dari kinerjanya sementara *worth* adalah (nilai) dari kinerja tersebut. Informasi mengenai *merit & worth*, sangat membantu ketika mengadopsi program baru atau ketika menyeleksi sekumpulan alternatif kebijakan untuk melanjutkan program dan kebijakan yang sudah ada. Kedua *program & organizational Improvement*, yang memberikan umpan balik yang tepat waktu untuk memodifikasi implementasi program dengan memperbaiki pilihan yang tersedia. *Oversight & compliance*, memperkirakan apakah kapasitas organisasi memenuhi harapan dan target yang dibebankan seperti

⁸² Edward Wiesner, "Evaluation, Markets, and Institution in the Reform Agenda of Developing Countries" dalam Eleanor Chelimsky & William Shadish (ed), *Evaluation for the 21st Century: a Handbook*, (London: Sage Publication, 1997), hlm. 189.

⁸³ Malvin M.Mark.,*et all. Evaluation-An Integrated Framework for Understanding, Guiding and Improving Public and Non Profit Policies and Programs*(San Fransisco, Jossey-Bass Publisher, 2000),hlm 195.

undang-undang, peraturan atau standar lainnya termasuk permintaan untuk mencapai suatu level kinerja tertentu. Metode yang digunakan adalah memberikan deskripsi mengenai pelayanan yang dilaksanakan kemudian mengukur ketaatan program dan tanggungjawabnya terhadap pembuat peraturan, lalu dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan. Deskripsi mengenai program atau kebijakan biasanya dilengkapi dengan klasifikasi untuk mengukur pemenuhan kinerja yang diharapkan. Evaluasi dengan tujuan ini dapat memberikan kontribusi yang lebih baik ketika *merit & worth* telah dirumuskan. *Knowledge development* mengacu pada upaya menemukan dan menguji teori umum dan preposisi tentang proses sosial dan mekanisme yang terjadi didalam konteks kebijakan dan program sosial. Tujuan ini menjadi nilai tambah bila dilengkapi dengan tujuan lainnya misalnya untuk menjembatani pengaruh program yang ingin ditambahkan kedalam penilaian *merit & worth*.

Setelah tujuan ditetapkan, langkah selanjutnya adalah mempertimbangkan *Inquiry Mode* yang digunakan untuk mengumpulkan informasi yang mendukung upaya menciptakan *social betterment*. *Inquiry mode* adalah titik tengah yang menghubungkan tujuan evaluasi dengan metode khusus yang digunakan untuk menguji program atau kebijakan. Ada empat mode inquiry dalam evaluasi yang akan dibahas selanjutnya.

Description, mengacu pada sekumpulan metode yang biasanya digunakan untuk menggambarkan,⁸⁴ sumberdaya, pelayanan yang dihasilkan, partisipan dan *outcome*, ditambah satu domain lagi yaitu konteks(setting fisik, sosial, budaya, perekonomian). *Description* terfokus pada fenomena yang tertanam pada level individu, program, sistem, yang digambarkan dengan referensi komparatif untuk interpretasi dan deskripsi *outcome* yang dinilai. Sebelumnya *value inquiry* harus dilakukan untuk memberikan petunjuk yang mendasar dalam mengidentifikasi *outcome* yang relevan dan yang paling bernilai dengan mengidentifikasi mekanisme terjadinya efek program tersebut, atau dengan mengidentifikasi karakteristik partisipan, pelayanan dan konteks yang muncul. *Description* dikritik karena kerentanannya terhadap penyimpangan dalam pengukuran performance. Ketika seseorang telah mengetahui bahwa ia sedang dievaluasi maka ia akan berupaya memanipulasi atau mulai

⁸⁴ Malvin M.Mark., *et all. Ibid., hlm.233.*

berkonsentrasi untuk mengerahkan seluruh kesempatan yang ada agar penilaiannya menjadi lebih baik.

Classification digunakan untuk mengukur struktur dan kategori sesuai yang diinginkan dengan mengelompokkan suatu entitas ke dalam grup atau kelas berdasarkan kesamaan karakteristiknya.⁸⁵ berkaitan dengan pelayanan dilaksanakan program, waktu, setting atau akibat yang terjadi. Kemudian mencocokkan kasus-kasus khusus (seperti pelayanan, program, individu, *setting* atau *outcome*) kepada pengelompokan umum yang merefleksikan tingkatan yang lebih mendasar dan tidak dapat secara langsung diobservasi atau diukur. Evaluator menggunakan *classification* untuk membuat penjelasan logis tentang kebijakan dan program dengan mengidentifikasi dan mengkatagorikan program, individu, lingkungan, kejadian dan *outcomes* yang tepat untuk memperbaiki pelayanan kepada masyarakat. Prosedur yang digunakan dalam *classification* seringkali dikritik karena sejatinya perbedaan dalam sekelompok entitas seperti sebuah kontinum yang tidak memiliki batas yang jelas, sebagaimana dunia sosial, hampir tidak memiliki keterhubungan (*the social world has no joints*). Fenomena sosial adalah sebuah dimensi yang berkelanjutan bukan sebuah kategori. Walaupun ada, hubungan tersebut sulit sekali didefinisikan karena sifat dunia sosial sangat abstrak dan multi dimensi.

Causal analysis adalah tujuan evaluasi yang berisi sekumpulan metode yang digunakan untuk menginvestigasi hubungan sebab akibat yang terjadi berkaitan dengan program atau kebijakan. Metode khusus yang digunakan dalam *causal analysis* sebagian besar merupakan analisis kuantitatif seperti *time series desain*, *simplepretest-posttest*, *interrupted time series design* dan *quasi eksperiment* serta *natural eksperiment*. Analisis kualitatif juga dapat dilakukan dengan memberikan penjelasan yang muncul diantara proses *inquiry* dengan pendekatan *matching pattron* dan *principled discovery*.

Value Inquiry adalah studi formal empiris mengenai nilai yang dipegang seseorang tentang program sosial dan efeknya, terdiri dari sejumlah metode yang dapat diaplikasikan untuk mengukur nilai-nilai yang berkembang di sekitar program atau kebijakan sosial. Langkah pertama yang dilakukan adalah memahami bagaimana seseorang membuat *value judgement* (pembenaran)

dalam membuat pilihan aktivitas yang dikehendaki.⁸⁶ Kemudian memahami logika umum mengenai penilaian yang berlangsung alamiah, dan menghindari penilaian yang dapat menjadi dikotomi antara kenyataan dengan nilai.

A.4. Penelitian sejenis yang berkaitan

Terdapat banyak penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu menguji hubungan antara reformasi administrasi dengan penerapan *e-government*. Sebagian besar penelitian tersebut menemukan bahwa *e-government* dapat merubah pola komunikasi dan pola interaksi pemerintah dengan *stakeholder*-nya, meningkatkan efisiensi dan meningkatkan akses terhadap informasi kepada masyarakat dan memberikan fasilitas akses yang lebih luas kepada pegawai pemerintah.⁸⁷ Berbagai perubahan tersebut dapat membawa proses *reengineering* yaitu *challenging fundamental assumption on which the organization is built by radically redesigning its process, systems, and structure around desired outcomes*⁸⁸ Terdapat tiga redesain ulang dalam proses *reengineering*; proses, sistem dan struktur dengan outcome yang diharapkan tersebut, menurut Taib, bersifat *enhance the value for customer*⁸⁹.

Survey City Web Master yang diselenggarakan pada bulan April-Juni 2000 di 55 kota besar di USA menunjukkan Internet menjadi alat yang sangat bermanfaat dalam *me-reinventing* pemerintah daerah. Teknologi informasi dan komunikasi tersebut mendorong transformasi dari pradigma birokrasi tradisional yang menekankan pada aspek standarisasi, departementalisasi dan *cost-efficiency* kegiatan operasional kepada paradigma *e-government* yang memberikan penekanan kepada pembangunan jaringan koordinasi, kolaborasi

⁸⁵ Malvin M.Mark., *et all. Ibid., hlm.289.*

⁸⁶ Malvin M.Mark., *et all. Ibid., hlm.291.*

⁸⁷ Chang E.Koh, *et.al.*, "Creating Value through Managing Knowledge I an e-government to constituency (G2C) Environment", *The Journal Of Computer Information System*, Summer 2005 Volume 45 nomer 4 hal 32.

⁸⁸ Russell M.Linden, *Seamless Government: A Practical Guide to Reengineering in the Public Sector* (San Fransisco: Jossey-Bass publiser, 1994), hlm. 75.

⁸⁹ Zakaria Mohammad Taib dalam Muhammad Rais Abdul Karim (ed), *Op.Cit.*, hlm.73.

eksternal dan pelayanan kepada pelanggan.⁹⁰ Tidak dapat disangkal bahwa teknologi informasi memainkan peran yang semakin penting dalam administrasi publik dengan merubah fokus pengelolaan sektor publik pada hubungan eksternal dengan menjadikan warga masyarakat sebagai *customer* sekaligus melibatkannya dalam penyusunan kebijakan, mendorong perubahan hubungan komunikasi pemerintah daerah dengan masyarakat, dan inisiatif kearah tersebut biasanya muncul dari sisi pemerintah daerah.⁹¹

Penelitian yang di lakukan oleh Darrel M.West pada tahun 2000 sampai tahun 2001 di USA⁹², menyimpulkan bahwa *digital government* memiliki potensi untuk mentransformasi penyampaian pelayanan publik dengan meningkatkan *resposiveness* pemerintah terhadap masyarakat, namun perubahan ini lebih bersifat inkremental, bukan transformasional. Untuk menjadikan perubahan tersebut lebih transformasional, maka dibutuhkan model atau strategi yang menekankan integrasi, peningkatan fungsi *e-government* untuk pelayanan publik dan penguatan demokratisasi. Harus ada perubahan visi *e-government*, tidak hanya sekedar penyampaian pelayanan namun lebih ke arah perbaikan kinerja secara keseluruhan. Karena perubahannya yang bersifat inkremental saja, ternyata *e-government* belum mampu merubah kepercayaan dan keyakinan warga masyarakat terhadap pemerintahnya.

E-Government menurut *Julian Teicher* merupakan revolusi kedua dalam manajemen sektor publik setelah NPM. Argument tersebut didasarkan pada kesimpulan penelitiannya pada tahun 2000-2001 mengenai peningkatan kualitas pelayanan publik melalui *e-government*.⁹³ Penelitian yang dilakukan di Australia ini memberikan kesimpulan bahwa *e-government* tidak sekedar mentransformasi bagaimana pelayanan publik diberikan, namun juga merubah

⁹⁰ Alfred Tat-Kei Ho, "Reinventing Local Government and The E-Government Initiative", *Public administration review*, , Volume 62 NO.4 July/Agustus 2002.

⁹¹ Christian Bellamy "Moving to E-Government, The Role ICTs in The Public Sector", dalam Tony Bovaird & Elke Loffler, *Public Management and Governance*, (London & Newyork: Routledge, 2003), hlm. 113.

⁹² Darrel M.West, "E-Government and the Transformation of service Delivery and Citizen Attitudes"*Public Administration Review*, Volume 64 Nomer 1, January/February 2004 halaman 24.

⁹³ Julian Teicher, *et.al.*, "E-government: A New Route to Public Sector Quality", *Managing Service Quality*, Volume 12 nomer 6, tahun 2002 hlm. 393.

secara fundamental hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, memungkinkan melakukan transaksi bisnis dan pemerintah secara *online*, pada sisi pelayanan *e-government* menjanjikan pelayanan penuh 24 jam x 7 hari secara nyaman, akses yang lebih luas serta kapasitas pelayanan publik yang lebih luas, dan reduksi biaya terkait dengan proses intermediasi melalui teknologi informasi. Pada tingkat yang lebih mendasar, *e-government* memperkuat proses demokrasi melalui penyediaan laporan dan informasi pemerintahan lainnya secara *online* serta penyediaan sarana komunikasi dan interaksi virtual bagi masyarakat untuk memberikan partisipasinya membahas permasalahan publik, memberikan suaranya terhadap kebijakan publik, bahkan proses pemilihan melalui wakil rakyat secara online.

Pendapat yang berlawanan disampaikan oleh Kraemer & King.⁹⁴ Kedua tokoh ini berpendapat bahwa potensi IT dalam membawa perubahan pada sektor publik gagal terjadi karena manajemen gagal mendistribusikan teknologi secara efisien, atau gagal memanfaatkan *e-government* untuk melakukan *reengineering* melalui teknologi komputer. Asumsi yang menyatakan bahwa *e-government* mampu memberikan perubahan reformasi administrasi adalah karena berpegang pada asumsi bahwa elite organisasi ingin organisasinya berubah dan mereka ingin memanfaatkan *e-government* untuk memenuhi perubahan tersebut. Padahal keputusan yang dibuat top manajer dan staf dibawahnya dalam memanfaatkan IT adalah atas dasar kepentingan yang luas dari organisasinya, namun kadangkala kepentingan tersebut berseberangan kepentingan pribadinya. Manajer puncak pada sektor publik lebih cenderung memanfaatkan IT untuk meningkatkan kontrol terhadap arus informasi didalam organisasi untuk kepentingan pribadinya, oleh karena itu tidak akan pernah ada reformasi administrasi.

Penelitian lainnya adalah seperti yang dilakukan oleh Janice Burn dan Greg Robin⁹⁵ mengenai hubungan antara *e-government* dengan proses

⁹⁴ Kenneth L.Kraemer & John Leslie King, "Information Technology and administrative reform: Will the Time After E-Government Be Different," Makalah Post Graduate School of Administration, Speyer, Germany, September 29, 2003(Center for Ressearch on Information Technologies and Organizations University of California, Irvine/ www.crito.uci.edu .

⁹⁵ Janice Burn dan Greg Robin, *Moving Towards e-Government; A Case Study of Organizational Change Proses*.(Logistic Information Management;

perubahan organisasi. Penelitian tersebut diadaptasi dari model analisis Business Process Change (BPC) yang mengemukakan berbagai faktor yang menjadi antecedent untuk kesuksesan BPC.⁹⁶ Tesis umum dari kerangka studi tersebut menyatakan bahwa setiap perubahan bisnis yang signifikan memerlukan inisiatif strategis di mana manajemen puncak berperan sebagai pemimpin yang bertindak mendefinisikan dan menerjemahkan perubahan.⁹⁷ Temuan dalam penelitian tersebut menunjukkan adanya stimulus strategis yang menggerakkan proses perubahan bisnis, di mana stimulus itu sendiri bukan determinan yang penting bagi kesuksesan perubahan yang bersifat incremental dan akan semakin jelas ketika organisasi berada pada kondisi berisiko. Kesuksesan perubahan sangat bergantung pada team manajemen lintas fungsional dan komponen terpenting dari percampuran berbagai budaya tersebut adalah pemimpin puncak yang didukung dengan atmosfer komunikasi yang terbuka dan partisipasi yang tinggi. IT bersifat supportif tetapi tidak selalu memiliki peran yang menentukan (*commanding*), diperlukan keseimbangan sosial, teknikal dan *business value* untuk memelihara kelangsungannya. Untuk menghindari munculnya resistensi, visi organisasi terhadap perubahan harus disebarkan ke seluruh tingkat manajemen khususnya manajer fungsional tingkat menengah

Strategi implementasi *e-government* pada sebagian besar negara berkembang dilakukan berdasarkan teori dan pengalaman yang dialami oleh negara maju.⁹⁸ Masalahnya terdapat perbedaan substansial dalam hal teknologi dan kondisi sosial antara negara maju dan berkembang.⁹⁹ Ada berbagai faktor yang membedakan penerapan strategi *e-government* untuk kedua kelompok negara tersebut yang disebut *National e-government Infrastructure factor* yang meliputi : *Network Acces* yang meliputi infrastructure development, *Resources & IT Support*, serta *utilization*, faktor yang kedua yaitu *network learning*, faktor yang

2003;Volume 16,number 1; ABI/INFORM Global)Halaman 25 diakses dari <http://www.emerald/dinsight.com/0957-6053.htm>

⁹⁶ Guha *et.al* dalam Janice Burn dan Greg, Robin, *Loc.Cit*.

⁹⁷ Kalakota et al dalam Janice Burn dan Greg Robin, *Loc.Cit*

⁹⁸ Y.N. Chen, *et.al.*, "E-Government Strategies in Developed and Developing Countries: An Implementation Framework and Case Studies", *Journal of Global Information Management* Volume 14(number 1). hlm. 5.

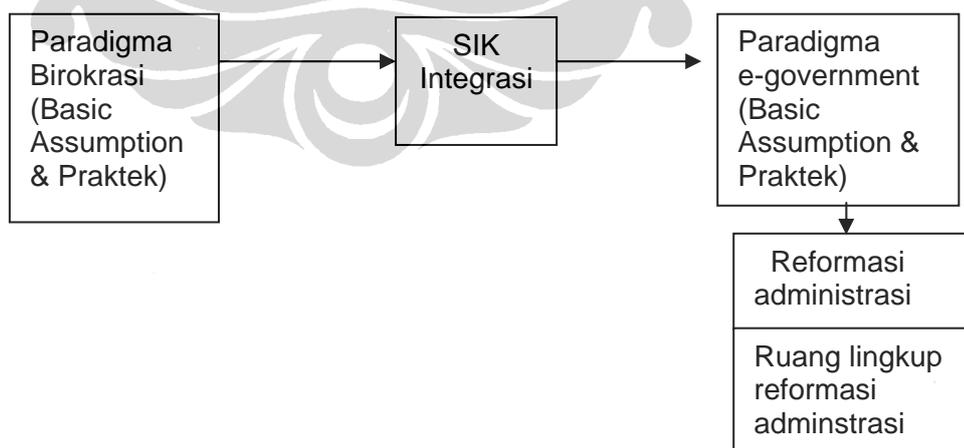
⁹⁹ Y.N. Chen, *et.al.*, *Ibid.*,hlm.6.

ketiga *network economy* dan faktor yang keempat adalah *network policy*. Masih ada dua faktor lainnya yaitu yaitu faktor budaya (budaya nasional, budaya organizational dan norma sosian berkaitan dengan resistensi terhadap perubahan) ditambah faktor masyarakat yang meliputi sejarah, karakteristik warga masyarakat, petugas pemerintah dan pengelolaan negara, struktur organisasi pemerintah, kondisi politik dan keterbukaan informasi,

B. Model Analisis

Fokus utama studi ini adalah kebijakan Sistem Informasi Kesehatan (SIK) Integrasi Dinas Kesehatan DKI Jakarta. Kebijakan ini akan dilihat dari sisi paradigma birokrasi yang melatarbelakangi kebijakan tersebut. Selanjutnya, kebijakan tersebut dievaluasi sejauh mana menciptakan perubahan paradigma e-government. Atas dasar itu pula dapat dinilai ruang lingkup reformasi administrasi yang telah dilakukan. Secara skematis, model analisis dapat dilihat dalam gambar berikut ini.

Gambar.2.6 . Model Analisis



Sebagaimana disebutkan dalam kebijakan SIK Integrasi, sasaran akhir penerapannya adalah mewujudkan hubungan komunikasi informasi sektor kesehatan secara *online* dengan bantuan teknologi informasi elektronis yang

disebut dengan *e-health*. Penerapan *e-government* tidak dapat hanya dipandang sebagai penggunaan teknologi informasi semata, namun akan merubah pola komunikasi dan interaksi antara pemerintah daerah, yaitu Dinas Kesehatan dengan berbagai *stakeholder*-nya. Perubahan komunikasi dan interaksi ini pada akhirnya akan berdampak pada redesain sektor publik yang bersifat lebih fundamental dan radikal pada aspek struktur, proses dan disain sektor kesehatan. Perubahan tersebut akan didahului dengan adanya perubahan paradigma dari paradigma birokrasi atau yang dikenal dengan paradigma administrasi tradisional menjadi paradigma *e-government* yang juga merupakan paradigma reformasi administrasi. Paradigma memiliki dua unsur yaitu *Basic Assumption* dan praktek . Aspek dari paradigma yang berubah tersebut meliputi orientasi pelayanan, proses organisasi, prinsip manajemen, gaya kepemimpinan, komunikasi internal, komunikasi eksternal, model penyampaian pelayanan dan prinsip dalam pemberian pelayanan. Sedangkan ruang lingkup reformasi dilihat dari beberapa ukuran yaitu : *tighten up tradisional control*, *modernize System*, *marketize System*, *minimize administrative system*, *program Review*, *deregulation*.

C. Hipotesis

Dinkes DKI telah memulai program Sistem Informasi Kesehatan (SIK) Integrasi. Implementasi program ini dihipotesiskan akan mengubah paradigma sistem administrasi dari paradigma birokrasi tradisional menjadi paradigma manajemen baru melalui penerapan *e-government*. Indikator dari perubahan tersebut meliputi orientasi pelayanan, proses organisasi, prinsip manajemen, gaya kepemimpinan, komunikasi internal, komunikasi eksternal, model penyampaian pelayanan dan prinsip dalam pemberian pelayanan. Perubahan paradigma ini selanjutnya akan mengubah sistem administrasi secara fundamental yang menunjukkan adanya reformasi administrasi. Indikator dari reformasi administrasi ini dapat dilihat dari tindakan-tindakan yang masuk dalam ruang lingkup reformasi administrasi

D.Operasionalisasi Konsep

D.1. Paradigma Reformasi Administrasi

Paradigma dalam penelitian ini sesuai dengan pendapat Capra,¹⁰⁰ adalah konstelasi antara *invisible level* dan *visible level* (nilai, persepsi dan praktek) yang dialami bersama oleh masyarakat yang membentuk visi khusus tentang realitas. Sedangkan paradigma reformasi administrasi adalah konstelasi nilai, persepsi dan praktek yang berkembang dalam masyarakat yang membentuk visi tentang administrasi pelayanan publik. Indikator yang digunakan adalah pada aspek-aspek orientasi pelayanan, proses organisasi, prinsip manajemen, gaya kepemimpinan, komunikasi internal, komunikasi eksternal, model penyampaian pelayanan dan prinsip dalam pemberian pelayanan. Terjadinya reformasi administrasi dinilai dari apakah terjadi perubahan paradigma dilihat dari indikator yang telah ditentukan dari paradigma birokrasi tradisional menjadi paradigma reformasi administrasi.

¹⁰⁰ Capra sebagaimana dikutip Lexy.J Moeleong, *Metode penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya,1994)

Tabel 4.2 Indikator Perubahan Paradigma dalam Implementasi <i>e-Government</i>		
	Paradigma Birokrasi Tradisional	Paradigma Reformasi Administrasi
Orientasi Pelayanan	cost-efficiency	Kepuasan pengguna pelayanan, control, fleksibilitas.
Proses Organisasi,	Rasionalitas fungsional, departmentalisasi, kontrol berdasarkan hierarki vertikal	Hierarki horizontal, Jaringan dalam organisasi, berbagi informasi.
Prinsip Manajemen	Manajemen melalui "rule and mandate"	Manajemen yang fleksibel, interdepartmental team work dengan koordinasi terpusat
Gaya Kepemimpinan,	Komando dan control	Fasilitatif and koordinatif, innovative entrepreneurship.
Komunikasi Internal,	Top down, Hierarkhis	Multidirectional network dengan koordinasi terpusat, komunikasi langsung.
Komunikasi Eksternal,	Sentralisasi, formal, Saluran komunikasi yang terbatas	Formal dan informal feedback, secara cepat dan langsung, multiple channels
Model Penyampaian Pelayanan	Model Documentary dan Interaksi Personal	Electronic exchange, interaksi non face to face.
Prinsip dalam Pemberian Pelayanan.	Standarisasi, impartiality, equity.	User customization, personalisasi

D.2 .Ruang lingkup Reformasi administrasi

Pengertian ruang lingkup adalah seberapa luas cakupan dalam reformasi administrasi; apakah bersifat *peacemeal*, Atau sebaliknya, dilakukan secara menyeluruh (*comprehensive*). Indikator yang digunakan adalah dengan mengidentifikasi apakah ruang lingkup perubaham yang terjadi sangat kecil, hanya mencakup satu segi dalam administrasi (specific reform) saja atau hanya mencakup satu wilayah administrasi yang kecil saja(sectoral reform). Jika hal ini terjadi maka perubahan administrasi yang terjadi disebut perbaikan administrasi (Administrative improvement) saja. Apabila upaya perubahan admnistrasi yang dilakukan besifat menyeluruh pada semua aspek administrasi dan mencakup wilayah administrasi yang luas maka disebut terjadi reformasi administrasi Upaya-upaya yang biasanya dilakukan dalam reformasi administrasi meliputi kategori berikut ini :

- *Tighten up tradisional control*, usaha-usaha yang dilakukan pemerintah dalam memperketat pengeluaran untuk memerangi pemborosan dan korupsi.

Indikator yang digunakan : Upaya-upaya yang menekankan pada kebijakan pengetatan ikat pinggang, pengurangan anggaran, pemotongan anggaran, usaha-usaha yang cenderung sekedar menekankan pada efisiensi, tanpa memperhatikan efektifitasnya.

- *Modernize System*, Terdiri dari dua kelompok, untuk membuat birokrasi menjadi lebih cepat, lebih fleksibel dan lebih murah.

Indikator yang digunakan : upaya untuk membuat birokrasi menjadi lebih cepat, lebih fleksibel dan lebih murah, lebih menekankan modernisasi sistem manajemen, antara lain dapat terlihat dari diterapkannya sistem anggaran sistem evaluasi dan perencanaan strategis. Kedua usaha-usaha yang lebih menawarkan partisipasi melalui desentralisasi secara ekstensif, pengembangan hubungan birokrasi dengan penerima pelayanan publik serta pengembangan pelayanan publik yang berkualitas tinggi.

- *Marketize System*, merupakan usaha-usaha yang dilakukan dalam konteks modernisasi dengan menetapkan sebanyak mungkin mekanisme yang ada di dalam pasar.

Indikator yang digunakan : usaha-usaha yang dilakukan dalam konteks modernisasi, dengan menetapkan sebanyak mungkin mekanisme yang ada di dalam pasar seperti *contracting out* dalam skala besar, *market testing*, korporasi dalam organisasi sektor publik, system penggajian berdasarkan kinerja.

- *Minimize Administrative System*, adalah upaya meminimumkan peran negara.

Indikator yang digunakan : upaya meminimumkan peran negara biasanya melalui swastanisasi, pengelolaan secara swadana, pengangkatan tenaga kontrak, melimpahkan pekerjaan kepada pihak luar (*contracting out*) dan sebagainya

- *Program Review*, sangat menekankan analisa dan evaluasi kebijakan publik dalam rangka merealokasi sumberdaya dan meredesain program.

Indikator yang digunakan: upaya-upaya merealokasi sumberdaya dan meredesain program secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan-tujuan utama pemerintah melalui proses analisa dan evaluasi kebijakan publik.

- *Deregulation*, pengkajian ulang terhadap peraturan dan praktek administrasi

Indikator yang digunakan: pengkajian ulang terhadap peraturan dan praktek administrasi publik dalam rangka melangsingkan manajemen publik dan menghilangkan kontrol berlebih dari pemerintah

D. 3. Performance Measurement

Untuk mengevaluasi sebuah kebijakan tidak dapat dilakukan dengan melakukan *assesment* pada aspek kebijakannya saja akan tetapi harus diikuti dengan pengukuran kinerja dan mengevaluasi programnya saja. Pengukuran kinerja, menurut Heeks, memiliki tiga indikator utama yang juga digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Pemerintahan yang berorientasi pelanggan; meliputi beberapa indikator yaitu *accessibility* (kemudahan akses bagi masyarakat luas) selama 24 jam tujuh hari, *credibility*(dapat dipertanggungjawabkan kualitas informasinya)
2. Pelayanan yang lebih baik dan lebih responsif dengan beberapa indikator yaitu *Take up level* (tingkat kecepatan respon pelayanan), *critical mass servicess* (pelayanan yang menjawab permasalahan kritis masyarakat) *service transformation* (transformasi pelayanan), *citizen/client satisfaction* (kepuasan pelanggan/masyarakat).
3. Kapasitas sebagai fasilitas online; *security* (keamanan), *privacy* (kerahasiaan pribadi), *efficiency* (meningkatkan efisiensi) , *innovation* (inovasi).

E. Metode Penelitian,

E.1. Pendekatan Penelitian

Penelitian dalam tesis ini menggunakan pendekatan *positivisme*. Penelitian dengan menggunakan parameter yang disandarkan dalam konsep dan teori yang sudah ada dan sudah diuji. Paradigma *positivisme* sangat

mengandalkan kekuatan kuantitatif yaitu suatu pendekatan yang mengukur suatu objek dalam permasalahan dengan penggambaran obyek yang terlepas dari peneliti(subjek). Dengan demikian objek penelitian memiliki jarak dengan subjek, bersifat netral dan objektif ketika mengukur berbagai aspek dalam kehidupan sosial. Sementara itu menurut Neuman,¹⁰¹ pendekatan *positivisme* ini melihat ilmu sosial sebagai suatu metode yang terorganisir untuk mengkombinasikan *deductive logic* dengan pengamatan empiris guna secara probabilistik menemukan atau memperoleh konfirmasi tentang hukum sebab akibat yang dipergunakan memprediksi pola umum suatu gejala sosial tertentu.

E.2. Tipe Penelitian

Penelitian dalam tesis ini bersifat *deskriptif analitis* karena berusaha untuk menggambarkan, menuturkan dan menafsirkan data yang ada, Dalam penelitian ini akan digambarkan paradigma, dan ruang lingkup reformasi administrasi yang terkandung dalam kebijakan Sistem Informasi Integrasi

Penelitian ini merupakan studi kasus yaitu penelitian yang akan meneliti satu atau lebih kasus yang datanya lebih terperinci dan lebih bervariasi serta menyeluruh. Studi kasus akan membantu menghubungkan baik ke tingkat mikro, dalam hal ini perilaku individu, maupun ke tingkat makro yang meliputi struktur sosial dan proses yang terjadi dalam kelompok, organisasi, pergerakan, kejadian atau unit geografik.¹⁰² Penelitian mengenai pendekatan reformasi administrasi dalam kebijakan Sistem Informasi Kesehatan (SIK) Integrasi ini akan mengangkat kasus implementasi kebijakan tersebut di tingkat Dinas Kesehatan propinsi DKI dan pada empat Puskesmas Kecamatan di Propinsi DKI yaitu Puskesmas Kebayoran Lama, Puskesmas Gambir, Puskesmas Pasar Minggu, dan Puskesmas Jagakarsa sebagai pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pengelolaan program SIMPUS (Sistem informasi Puskesmas) sebagai implementasi pada tahap awal kebijakan SIK-integrasi.

¹⁰¹ Neuman W.Lawrence, *Social Research Method:Qualitative and Quantitative Approach*, fifth edition, (Boston: Allyn and Bacon Pearson education, 2003), hlm. 71.

¹⁰² *Ibid.*,33

E.3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik wawancara mendalam, studi literatur dan observasi langsung ke puskesmas kecamatan dengan ciri-ciri dua puskesmas yang memiliki prestasi penerapan SIK Integrasi yang baru baik dan puskesmas kecamatan yang memiliki prestasi penerapan SIK Integrasi yang kurang baik. Penentuan kriteria ini dilakukan oleh Kepala Seksi Pengolahan Data yang membidani sekaligus mengepalai program SIK Integrasi.

E.4. Populasi dan sampel

Populasi penelitian ini meliputi seluruh Puskesmas kecamatan dan kelurahan di Propinsi DKI. Adapun sampelnya diambil empat puskesmas kecamatan yaitu

1. Puskesmas kecamatan Kebayoran Baru untuk mewakili puskesmas yang memiliki implementasi SIK Integrasi yang baik
2. Puskesmas Kecamatan Gambir untuk mewakili puskesmas yang memiliki implementasi SIK Integrasi yang baik
3. Puskesmas Kecamatan pasar minggu untuk mewakili puskesmas yang memiliki implementasi SIK Integrasi yang kurang baik
4. Puskemas kecamatan jagakarsa untuk mewakili puskesmas yang memiliki implementasi SIK Integrasi yang kurang baik

Dari keempat Puskesmas terpilih dilakukan wawancara mendalam dengan koordinator SIK Integrasi di Puskesmas Kecamatan. Puskesmas Kelurahan tidak dijadikan sampel penelitian karena sistem administrasi dan kondisi lingkungan puskesmas kelurahan diasumsikan identik dengan Puskesmas kecamatan.

Untuk mendukung analisis dilakukan pula wawancara dengan key informan berikut ini

1. Wakil Kepala Dinas Kesehatan DKI Jakarta
2. Kepala seksi pengolahan data dan informasi Dinas Kesehatan DKI

3. Staf di seksi Pengelolaan Data dan informasi Dinas Kesehatan DKI
4. Pakar Sistem informasi Kesehatan, FKM UI .

E.5. Uji Validitas dan Reliabilitas

Newman mengartikan triangulasi sebagai suatu usaha atau proses yang dilakukan dalam suatu penelitian untuk mendapatkan hasil atau data penelitian yang akurat. Creswell mengatakan triangulasi mengacu pada penggunaan lebih dari satu pendekatan pada investigasi terhadap sebuah pertanyaan penelitian dalam rangka mendapatkan hasil yang dapat dipercaya.¹⁰³ Lebih lanjut Creswell berpendapat bahwa triangulasi sangat penting dilakukan untuk dapat menghasilkan data atau hasil penelitian yang akurat .

Untuk menjaga validitas data dalam penelitian ini, maka dilakukan uji validitas pengukuran, pengamat, dan teori. Validitas pengukuran dilakukan melalui beragam pengukuran terhadap fenomena yang sama. Dengan mengukur sesuatu melalui lebih dari satu cara, peneliti lebih melihat seluruh aspeknya.¹⁰⁴ Triangulasi pengamat dilakukan di mana peneliti melakukan wawancara dengan berbagai narasumber yang berbeda. Triangulasi teori terjadi ketika peneliti menggunakan sudut pandang teori multipel awal di tahap perencanaan atau saat interpretasi data.¹⁰⁵ Wawancara mendalam yang dilakukan terhadap pakar sistem informasi kesehatan adalah sebagai salah satu cara triangulasi. Cara ini diperoleh untuk mendapat informasi lebih rinci lebih menyeluruh tentang apa yang sesungguhnya terjadi pada sistem informasi dipropinsi DKI Jakarta dan apa sebenarnya ruang lingkup dan paradigma yang diinginkan oleh kebijakan tersebut. Tambahan pula triangulasi juga digunakan untuk memaknai dan mengkonfirmasi data sekunder dan menjaga objektivitas penelitian yang disebut *methodological triangulation*.¹⁰⁶

Reliabilitas data lapangan mengacu pada apakah peneliti melakukan pengamatan tentang kejadian lapangan dengan konsisten secara internal maupun eksternal. Konsistensi internal ditunjukkan dengan data yang mampu

¹⁰³ John W Creswell, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approach* (London: Sage Publication, 1994), hlm. 174.

¹⁰⁴ Neuman W.Lawrence, *Op.Cit.*, ,hlm.1.

¹⁰⁵ Neuman W.Lawrence, *Ibid.*, hlm. 133.

memberikan semua yang diketahui tentang orang ataupun kejadian, mengeliminasi kecurangan yang disebabkan oleh manusia. Dengan kata lain, potongan informasi yang ada harus sesuai satu sama lain untuk membentuk gambaran yang saling terkait. Sedangkan konsistensi eksternal diperoleh dengan memverifikasi atau melakukan pengamatan, *cross-check* dengan beragam sumber data yang lain. Dengan kata lain, seluruh data harus pas/sesuai dengan konteks secara keseluruhan.

E.6. Teknik Analisa Data

Teknik analisa yang digunakan adalah *succes approximation*, yaitu suatu teknik analisis yang mengkaitkan antara data dengan teori untuk menjelaskan kesenjangan yang terjadi hingga merumuskan suatu generalisasi mengacu pada proposisi teoritis dan bertalian yang merefleksikan realitas sosial¹⁰⁷ Data-data yang telah diperoleh tersebut di atas, kemudian disusun secara sistematis sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai kebijakan SIK-Integrasi.

Data primer yang diperoleh melalui studi lapangan tersebut digunakan untuk mendukung pemahaman dari studi kepustakaan terutama yang berkaitan dengan permasalahan. Dengan dilakukan studi lapangan akan diperoleh gambaran yang jelas mengenai kebijakan SIK-Integrasi.

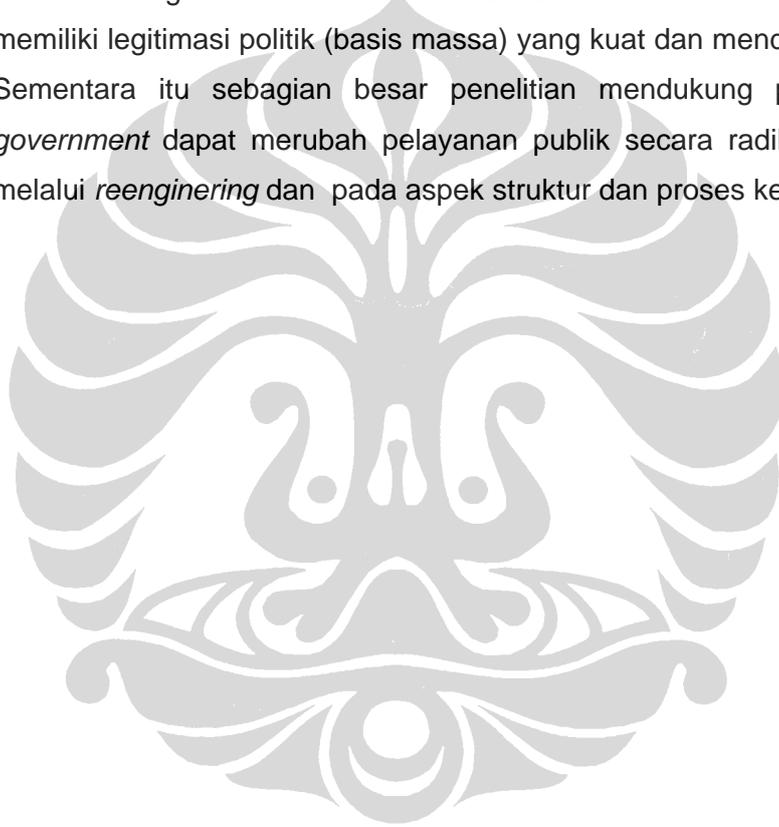
E.7. Keterbatasan penelitian

Dari segi metodologi, keterbatasan penelitian ini adalah karena tidak digunakannya teknik perhitungan sampel. Alasannya jika penelitian ini menggunakan teknik perhitungan sampel maka wilayah yang diteliti akan sangat banyak dan hal ini sulit dilakukan karena waktu dan dana yang sangat terbatas Alasan kedua adalah karena fokus penelitian ini pada potensi kebijakan dalam mewujudkan reformasi administrasi publik sehingga informan yang diambil cukup diambil wakil kelompok yang terlibat dalam program dan kebijakan asumsinya bahwa kondisi berbagai aspek administrasi publik diberbagai wilayah

¹⁰⁶ Neuman W.Lawrence, *Ibid.*, hlm.137-139.

dipropinsi DKI kurang lebih sama karena masih diberlakukannya sentralisasi sistem administrasi publik, di mana kebijakan masih didominasi oleh Dinas Kesehatan

Kemudian adanya dua pendapat yang berbeda mengenai hubungan antara reformasi administrasi dengan *e-government*. Salah satu kelompok mengatakan bahwa *e-government* memiliki hubungan yang lemah dengan reformasi administrasi kecuali terdapat pemimpin yang memiliki komitmen dan *interest* mengenai reformasi administrasi tersebut. Pemimpin tersebut harus memiliki legitimasi politik (basis massa) yang kuat dan mendukung kebijakannya. Sementara itu sebagian besar penelitian mendukung pendapat bahwa *e-government* dapat merubah pelayanan publik secara radikal dan fundamental melalui *reengineering* dan pada aspek struktur dan proses kebijakan publik.



¹⁰⁷ Neuman W.Lawrence, *Op.Cit.*,hlm, 451.