

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1 Tinjauan Pustaka

##### 2.1.1 Implementasi

Pemahaman tentang implementasi dapat dihubungkan dengan suatu peraturan atau kebijakan yang berorientasi pada kepentingan khalayak ramai atau masyarakat. Suatu kebijakan akan terlihat kemanfaatannya apabila telah dilakukan implementasi terhadap kebijakan tersebut. Implementasi merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perencanaan peraturan atau kebijakan. “Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan” (Oktasari, 2015:56). Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan. Dan pengertian lainnya yaitu “*Those Activities directed toward putting a program into effect*” (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya) (Mulyadi, 2015:80). “*Those actions by public and private individual (or group) that are achievement or objectives set forth in prior policy*” (tindakan yang dilakukan pemerintah) (Horn & Meter, 2009:121).

Implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan

untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya (Horn & Meter, 2014:90). Dimana berarti bahwa proses implementasi tidak akan terlaksana sebelum undang-undang atau peraturan ditetapkan serta dana disediakan guna membiayai proses implementasi kebijakan tersebut. Disisi lain implementasi kebijakan dianggap sebagai fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, output maupun sebagai hasil. Implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu (Grindle,2015:45)

Berdasarkan berbagai pendapat di atas tersebut dapat diketahui bahwa pengertian implementasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kebijakan dan program-program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program-program yang akan dijalankan tersebut.

### **2.1.2 Kebijakan Publik**

Lingkup dari kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sector, seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu jika dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal, seperti undang-undang, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Pengertian kebijakan publik adalah “unsur penting dari politik, dapat diartikan juga untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu” (A.Hoogerwert, 1983:55).

Kebijakan publik merupakan upaya yang dilakukan oleh pejabat pemerintah pada setiap tingkatan pemerintahan untuk dapat memecahkan masalah publik (Gerston, 2010:45). Lebih lanjut bahwa proses penentu sebuah kebijakan mencakup lima tahapan, yaitu (1) mengidentifikasi isu-isu kebijakan publik, (2) mengembangkan proposal kebijakan publik, (3) melakukan advokasi kebijakan publik, (4) melaksanakan kebijakan publik, (5) mengevaluasi kebijakan yang dilaksanakan.

Pendapat lain menyatakan bahwa ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh (Nugroho, 2015:155).

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalahmasalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuanketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

Untuk membuat suatu kebijakan publik memerlukan beberapa tahapantahapan. Tahapanpembuatan kebijakan publik sangat kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variable yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik harus membagi prosesproses penyusunan kebijakn publik menjadi beberapa tahapan. Tujuannya untuk dapat memudahkan dalam kajian yang akan dilaksanakan. Tahapan-tahapan kebijakan publik sebagai berikut:

1) Tahap Penyusunan Agenda

Pejabat yang terpilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kabijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama

2) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan dan kemudian dicari solusi untuk pemecahan masalahnya. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagi alternative atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3) Tahap Adovsi Kebijakan

Sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan

4) Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasikan yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

#### 5) Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum. (Winarno, 2007:75).

#### 2.1.1.1 Kebijakan

Kebijakan atau *policy* secara umum dipergunakan untuk menunjukkan perilaku seseorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun lembaga tertentu untuk memecahkan sebuah masalah yang sedang dihadapi. Pada dasarnya terdapat banyak sekali penjelasan mengenai kebijakan dari berbagai sudut pandang.

Kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan - hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan - kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Agustino, Leo. 2008:120). Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Pendapat lain yang mengatakan bahwa upaya untuk memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat (Noeng, Muhadjir, 2015:55). Dalam kebijakan setidaknya harus

memenuhi empat hal penting, yakni: (1) tingkat hidup masyarakat dapat meningkat, (2) terjadi keadilan: *By the law, social justice*, dan peluang prestasi dan kreasi individual, (3) diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan, dan implementasi), dan (4) terjaminnya pengembangan berkelanjutan.

Secara etimologi kebijakan diturunkan dalam Bahasa Yunani, yaitu "*polis*" yang artinya kota (*city*). Menjelaskan tentang kebijakan yang mengacu pada caracara dari semua bagian pemerintah mengarahkan untuk mengelola kegiatan mereka (Monahan & Hengst. 2007:70). Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.

Istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada "kebijakan luar negeri Indonesia", "kebijakan ekonomi Jepang", dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi. Namun istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno, 2009:85).

Pendapat lain mengatakan bahwa kebijakan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: kebijakan *substantif* dan kebijakan *implementatif*. Kebijakan *substantif* adalah keputusan yang diambil dengan berdasarkan memilih *alternative* yang dianggap benar untuk mengatasi sebuah masalah yang ada. Kemudian kebijakan

*implementatif* adalah keputusan-keputusan yang berupa upaya-upaya yang harus dilakukan untuk bisa melaksanakan kebijakan *substantif* (Muhadjir, 2008:55). Untuk memahami istilah kebijakan ada beberapa pedoman sebagai berikut:

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
  - b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
  - c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan
  - d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
  - e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
  - f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit ataupun implisit
  - g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
  - h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan intra organisasi
  - i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci Lembaga-lembaga pemerintah
  - j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif
- (Wahab, Solichin Abdul. 2008:105)

Secara empiris sebuah kebijakan berupa undang-undang, petunjuk, dan program. Dalam sebuah negara suatu kebijakan dianggap sebagai sebuah rangkaian tindakan yang dikembangkan oleh badan atau pemerintah yang sedang mempunyai tujuan tertentu, kemudian kebijakan itu harus diikuti oleh seseorang ataupun kelompok pelaku untuk dapat memecahkan sebuah masalah yang terjadi.

Berdasarkan penjelasan di atas diketahui bahwa kebijakan merupakan petunjuk dan batasan secara umum yang menjadi arah dari tindakan yang dilakukan dan aturan yang harus diikuti oleh para pelaku dan pelaksana kebijakan, karena sangat penting bagi pengolahan dalam sebuah Lembaga Pemerintah maupun organisasi untuk mengambil keputusan atas perencanaan yang telah dibuat dan disepakati bersama. Dengan demikian kebijakan menjadi sarana pemecahan masalah atas tindakan yang terjadi.

### 2.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program- program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusankeputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan (Winarno,Budi. 2008:75).

Pendapat lain mengatakan bahwa implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian

dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Wahab, Solihin Abdul. 2008:90).

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy* (Edwards III, 1980:90). Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. ada empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik, faktor tersebut adalah sebagai berikut:

- a. *Communication* “The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be transmitted to appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and they must be accurately perceived by implementors. many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications”.
- b. *Resources*  
“No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personel responsible out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. important resources include staff of the proper size and with

*the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed”.*

c. *Dispositions*

*“The dispositions or attitudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. if implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. one of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. another reason is the complexity of the policies themselves. the way in which implementors exercise their direction, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies effecting their organizational and personal interests.*

d. *Bureaucratic Structure* *“Policy implementors may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve. two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating prosedurs (SOPs) and fragmentation. the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia.*

(Edward III, 1980:110)

Berdasarkan yang dikemukakan diatas bahwa implementasi kebijakan memiliki empat faktor yang memepengaruhi berjalan suatu kebijakan pada masyarakat yakni: 1) Komunikasi, secara umum ada tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu transmisi, konsistensi dan kejelasan. Jika kebijakankebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan petunjuk-petunjuk tersebut harus dikomunikasikan secara jelas. 2) Sumberdaya, perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi

jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan maka implementasi pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. 3) Disposisi, kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat kebijakan awal. 4) struktur birokrasi, birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan dilakukan untuk memberikan informasi yang jelas kepada masyarakat agar masyarakat mengetahui dan paham sehingga dapat diterima. Berdasarkan hal tersebut, empat variabel untuk melakukan implementasi kebijakan diatas akan digunakan oleh peneliti dalam penelitian kali ini karena memiliki hubungan antara masalah yang peneliti lakukan.

#### **2.1.4 Konsep *Electronic Government (e-government)***

Pengembangan *e-government* merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik secara efektif dan efisien. Melalui

pengembangan *e-government* dilakukan penataan system manajemen dan informasi pada proses kerja dilingkungan pemerintahan dengan mengoptimalisasikan penggunaan teknologi informasi. Pemanfaatan teknologi informasi tersebut mencakup dua aktivitas yang berkaitan:

- a) Pengolahan data, pengelolaan informasi, sistem manajemen dan proses kerja secara elektronik
- b) Pemanfaatan kemajuan teknologi informasi agar pelayanan publik dapat diakses secara mudah dan murah oleh masyarakat diseluruh Indonesia

Contoh menarik adalah membagikan berbagai inisiatif *e-government* yang ada menjadi tiga tahapan besar, yaitu: *e-Information*, *e-Commerce* dan *eDemocracy*, selain berbeda karekteristiknya ketiga jenis klasifikasi ini merupakan tiga fase besar pengembangan *e-government* yang masing-masing membutuhkan proses dan perjalanan Panjang untuk mewujudkannya. (Indrajit, 2005:38).

- a) Tahapan pertama, *e-information*,  
Berkaitan dengan objektif agar seluruh *stakeholder* pemerintah khususnya yang berhubungan dengan pelayanan masyarakat, disatu sisi dapat menyediakan dan disisi lain dapat mengakses informasi secara cepat dan tepat melalui berbagai kanal akses. Program pembangunan *e-government* pada tahap ini biasanya dimulai dengan membangun *website* yang berisi informasi mengenai berbagai hal yang sedang dikerjakan oleh pemerintah agar masyarakat dapat mengetahui informasi secara cepat dan tepat. Dengan hal tersebut diharapkan antara masyarakat dengan pemerintah dapat terjadi komunikasi yang interaktif.
- b) Tahapan kedua, *e-commerce*,  
Konsep pelayanan yang ada tidak hanya berhenti pada pertukaran informasi antara masyarakat dengan pemerintah, tetapi lebih jauh lagi sudah melibatkan proses transaksi pertukaran barang dan jasa. Masyarakat yang selama ini harus mendatangi kantor pemerintahan untuk mengurus berbagai proses perijinan dan berbagai pembayaran , seperti membuat Kartu Tanda Penduduk, Surat Ijin Mengemudi, Nomor Pokok Wajib Pajak, dan lain-lain. Saat ini tidak perlu lagi harus mendatangi kantor dinas terkait karena sudah bisa dilakukan dirumah masing-masing melalui media internet.
- c) Tahapan ketiga, *e-democracy*,

Dimana terjadi suatu lingkungan yang kondusif bagi pemerintah, wakil rakyat, partai politik, dan konstituennya untuk saling berkomunikasi, berkoperasi dan berkolaborasi melalui sejumlah proses interaksi di media internet. Dalam hal ini masyarakat dapat menyampaikan penilaian dan pandangannya terhadap kinerja pemerintah dan menyampaikan pendapatnya secara bebas kepada para wakil rakyat secara online dengan menggunakan fasilitas semacam *email*, *mailing list*, *discussion/forum*, *chatting* dan *polling*. (Indrajit, 2005:45).

#### **2.1.4.1. Pengertian *E-Government***

*E-government* memiliki berbagai macam pengertian dari beragam Lembaga maupun pemerintahan. *E-government* berhubungan dengan penggunaan teknologi informasi (seperti *wide area network*, *internet* dan *mobile computing*) oleh organisasi pemerintah yang mempunyai kemampuan membentuk hubungan dengan warga negara, bisnis dan organisasi lain dalam pemerintahan (World Bank, 2002;135).

Pendapat lain mendefinisikan bahwa *e-government* berhubungan dengan penyedia informasi, layanan ataupun produk yang disiapkan secara elektronik oleh pemerintah, tidak terbatas tempat dan waktu, menawarkan nilai lebih untuk partisipasi pada semua kalangan (Indrajit, 2004;50).

*E-government* diartikan sebagai pemanfaatan *ICT* untuk mendukung pemerintah yang baik (*good governance*). Lebih lanjut dijelaskan bahwa *egovernment* mencakup:

a) *E-administration*

Untuk memperbaiki proses kerja dalam pemerintahan dengan menghemat biaya, dengan membangun koneksi strategis dalam pemerintahan sendiri, dan dengan menciptakan pemberdayaan.

b) *E-citizen & e-service*

Menghubungkan masyarakat dengan pemerintah dengan cara berbicara kepada warga dan mendukung akuntabilitas, demokrasi, dan meningkatkan pelayanan publik.

c) *E-society*

Membangun interaksi diluar pemerintah dengan cara bekerja secara baik dengan pihak bisnis, agar bisa mengembangkan masyarakat dan pemerintah, serta membangun masyarakat madani (Djunaedi,2003:75).

Beberapa definisi *e-government* diatas, maka dapat disimpulkan bahwa *egovernment* merupakan pemanfaatan dan pendayagunaan teknologi informasi dan komunikasi secara online dengan menggunakan media internet atau perangkat lainnya yang dikelola oleh pemerintah untuk mentransformasikan informasi kepada masyarakat, pihak bisnis, dan sesama pihak-pihak pemerintah lainnya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan publik.

#### **2.1.4.2. Klasifikasi *E-Government***

*E-government* adalah penggunaan teknologi informasi yang dapat meningkatkan hubungan antara pemerintah dan pihak-pihak lain. Penggunaan teknologi informasi ini kemudian menghasilkan hubungan bentuk baru yaitu:

a) *Government to Citizens (G to C)*

Tipe ini merupakan yang paling umum, dimana pemerintah membangun dan menerapkan teknologi informasi dengan tujuan utamanya untuk memperbaiki hubungan interaksi dengan masyarakat, khususnya pada sektor pelayanan publik.

b) *Government to Busines ( G to B)*

Dalam melakukan kegiatan sehari-hari *entity* bisnis semacam perusahaan swasta membutuhkan banyak sekali data dan informasi yang dimiliki pemerintah.

Disamping itu mereka juga harus berinteraksi dengan berbagai lembaga kenegaraan karena berkaitan dengan hak dan kewajibannya.

c) *Government to Government (G to G)*

Kebutuhan interaksi antar satu pemerintah dengan pemerintah yang lain setiap hari harus dilakukan untuk memperlancar kerjasama antar negara dan kerjasama antar *entity-entity* negara (masyarakat, industry, perusahaan, dan lainlain). Dalam melakukan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi perdagangan, proses politik, mekanisme hubungan sosial budaya, dan lain-lain.

d) *Government to Employees (G to E)*

Aplikasi *e-government* juga diperuntukan untuk meningkatkan kinerja dan kesejahteraan para pegawai negeri atau karyawan pemerintah yang bekerja di sejumlah institusi sebagai pelayan masyarakat (Indrajit, 2002:45).

### **2.1.4.3. Tahapan *E-Government***

Tahapan perkembangan implementasi *e-government* di Indonesia, dibagi menjadi empat :

- a) *Web Presence*, yaitu memunculkan *website* daerah di internet. Dalam tahap ini, informasi dasar yang dibutuhkan masyarakat ditampilkan dalam *website* pemerintah.
- b) *Interaction*, yaitu web daerah yang menyediakan fasilitas interaksi antara masyarakat dan Pemerintah Daerah. Dalam tahap ini, informasi yang ditampilkan lebih bervariasi, seperti fasilitas *download* dan komunikasi *Email* dalam *website* pemerintah.
- c) *Transaction*, yaitu web daerah yang selain memiliki fasilitas interaksi juga dilengkapi dengan fasilitas transaksi pelayanan publik dari pemerintah.
- d) *Transformation*, yaitu dalam hal ini pelayanan pemerintah meningkat secara terintegrasi (Nugroho, 2007:125).

#### **2.1.4.4. Indikator Pengembangan *E-Government***

Menurut hasil kajian dan riset dari Harvard JFK School of Government untuk menerapkan konsep-konsep digitalisasi pada sektor publik, ada tiga elemen sukses yang harus dimiliki dan diperhatikan sungguh-sungguh yaitu:

##### *a) Support*

Elemen *support* adalah elemen paling penting dalam pengembangan *e-government* perlu dukungan atau yang disebut *political will* dari pejabat publik. Hal ini agar konsep *e-government* dapat diterapkan, tanpa adanya itu berbagai inisiatif pembangunan dan pengembangan *e-government* dapat terlaksana. *b)*

##### *Capacity*

Elemen *capacity* merupakan sumber daya yang diperlukan dalam pembangunan dan pengembangan *e-government* agar konsep yang telah diciptakan dapat menjadi kenyataan. Terdapat tiga sumber daya yang harus dimiliki, yaitu: (1) Ketersediaan sumber daya finansial yang cukup untuk melaksanakan berbagai inisiatif *e-government*. (2) Ketersediaan infrastruktur teknologi informasi yang memadai karena merupakan 50% dari kunci keberhasilan penerapan *e-government*. (3) Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan keahlian yang dibutuhkan agar penerapan *e-government* dapat sesuai dengan asas manfaat yang diharapkan .

##### *c) Value*

Elemen *value* berdasarkan pada manfaat yang didapat oleh pemerintah sebagai pemberi pelayanan dan juga masyarakat sebagai penerima pelayanan *e-government*. Dalam elemen *value* yang menentukan besar tidaknya manfaat *e-government* adalah masyarakat sebagai penerima pelayanan.

(Indrajit, 2004:60)

#### **2.1.5 Pelayanan Publik**

Pelayanan publik sering dilihat sebagai representasi dari eksistensi birokrasi pemerintahan, karena hal itu bersentuhan langsung dengan tuntutan kebutuhan masyarakat. Filosofi dari pelayanan publik menempatkan rakyat sebagai subyek dalam penyelenggaraan pemerintahan (Rachmadi, 2008:85). Sebelum mengetahui arti kinerja pegawai publik, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai organisasi publik. Organisasi publik diartikan sebagai organisasi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia, yang memiliki setiap kegiatan yang

menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik (Sinambela, 2007:47).

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmen PAN) nomor 63 tahun 2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada hakikatnya, penyelenggara pelayanan publik yang dimaksud di sini adalah pemerintah. Jadi pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai suatu proses pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh pegawai pemerintah, khususnya instansi yang bertanggung jawab terhadap pelayanan masyarakat. Sebagai perwujudan dari apa yang harus diperhatikan dan dilakukan oleh pelayan publik agar kualitas layanan menjadi baik, maka dalam memberikan layanan publik seharusnya:

- a) Mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan
  - b) Mendapat pelayanan yang wajar
  - c) Mendapat pelayanan yang sama tanpa pilih kasih, dan
  - d) Mendapat perlakuan yang jujur dan transparan.
- (Widodo, 2007:75)

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.

Standar pelayanan publik, sekurang-kurangnya meliputi:

- a) Prosedur pelayanan, yang dibakukan dan termasuk dengan pengaduan.

- b) Waktu penyelesaian, yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian.
- c) Biaya pelayanan, termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d) Produk pelayanan, yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e) Sarana dan prasarana, yang memadai
- f) Kompetensi petugas, yang harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Peraturan tersebut menjelaskan bahwa hendaknya setiap penyelenggara pelayanan melakukan survey indeks kepuasan masyarakat secara berkala. Hal ini sangat penting untuk meningkatkan dan menjaga kualitas pelayanan agar tetap pada tingkat yang baik, bahkan memuaskan.

Prinsip Pelayanan Publik Pelayanan publik memiliki prinsip dalam penyelenggaraan pelayanan menurut PERMENPAN nomor 36 tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan yaitu:

- a) Konsistensi
- b) Partisipatif
- c) Akuntabel
- d) Berkesinambungan
- e) Transparansi
- f) Keadilan

### **2.1.5.1 Model Pelayanan Publik**

#### *a) Old Public Administration (OPA)*

Fenomena praktik pelayanan publik dalam *old public administration (OPA)* menggambarkan bahwa hubungan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik dengan publiknya semata-mata sebagai klien, konstituen dan atau sebagai pelanggan yang harus dipuaskan. Pemerintah sendiri secara politis berusaha mendefinisikan apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan publik tanpa melibatkan publik. Pemerintah juga menganggap dirinya sebagai satu-satunya institusi yang mengetahui, memiliki sumberdaya dan mempunyai kemampuan memecahkan masalah publik. Oleh karena itu, pemerintahlah yang paling legitimate untuk memberikan pelayanan kepada publik dan untuk mendukung pelaksanaan pemerintah cenderung menggunakan organ-organ pemerintah yang sudah ada.

#### *b) New Public Management (NPM)*

Paradigma *New Public Management (NPM)* muncul tahun 1980an dan menguat tahun 1990an sampai sekarang. Prinsip dasar paradigmanya adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis (*run government like a business* atau *market as solution to the ills in public sector*). Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama-yang lamban, kaku dan birokratis siap menjawab tantangan era globalisasi.

*New Public Management (NPM)*, menggambarkan praktik pelayanan publik didasarkan pada pertimbangan ekonomi yang rasional atau kepentingan pengambil keputusan (*stakeholder*). Kebutuhan dan kepentingan publik dirumuskan sebagai

agregasi dari kepentingan publik. Dalam hal ini publik diposisikan sebagai pelanggan (*customer*) sedangkan pemerintah berperan mengarahkan (*steering*) pasar.

c) *New Public Service (NPS)*

Pelayanan publik dikembangkan berdasarkan upaya untuk memenuhi dan mengakomodasi nilai-nilai kebutuhan dan kepentingan publik yang didefinisikan melalui proses dialog publik yang rasional dengan pertimbangan politik, ekonomi maupun organisasional. Dalam konsep ini birokrasi publik dituntut untuk merubah dirinya dari *government* menjadi *governance* sehingga administrasi publik akan tampil lebih *powerfull* dalam menjelaskan masalah-masalah kontemporer yang terjadi di dalam bahasan publik. Selain itu, birokrasi publik tidak hanya menyangkut unsur pemerintah saja tetapi semua permasalahan yang berhubungan.

NPS menjalankan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak hanya sekedar memuaskan pengguna jasa (*customer*) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai dengan pemenuhan hak dan kewajiban publik. Paradigma NPS memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik. Kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil.

### **2.1.5.2 Inovasi Pelayanan Publik Melalui *E-Government***

Inovasi pelayanan publik adalah terobosan jenis pelayanan publik baik yang merupakan gagasan/ide kreatif orisinal dan/atau adaptasi/modifikasi yang memberikan manfaat bagi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Inovasi pelayanan publik adalah pembaharuan/ ciptaan/ kreativitas/ ciptaan baru dalam pelayanan publik. Dengan kata lain, inovasi pelayanan publik ialah suatu ide kreatif atau pembaharuan sebagai upaya untuk memberikan pelayanan yang efektif dan efisien yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat.

Penerapan ide-ide baru, cara-cara baru dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik menjadi lebih baik, lebih efektif dan efisien. Pemanfaatan teknologi saat ini merupakan suatu hal yang tidak bisa dihindarkan, karena kebutuhan informasi yang cepat dan tepat menjadi suatu kebutuhan utama dalam segala aspek. Salah satu teknologi yang saat ini paling berkembang adalah teknologi yang berbasis web atau yang sering disebut dengan internet. Teknologi internet yang kini sudah mendarah daging harus dimanfaatkan secara optimal.

Keberadaan teknologi diharapkan juga bisa untuk menyamaratakan kecepatan pelayanan apabila pemerintah mulai mengadopsi teknologi tersebut sebagai infrastruktur utama pelayanan publik. Luasnya persebaran penduduk dan sulitnya kondisi geografis wilayah membuka kesadaran untuk membuat program yang dapat memudahkan akses informasi antara pemerintah dengan masyarakat dan

sebaliknya. Dalam hal ini yang di maksud adalah media penghubung berbasis internet yang kemudian disebut dengan nama *e-government* yang dibangun untuk memudahkan penyampaian informasi dari pemerintah kepada masyarakat dan memudahkan layanan pemerintah terhadap publik.

### **2.1.6 Aplikasi**

Aplikasi adalah seperangkat intruksi khusus dalam komputer yang di rancang agar kita menyelesaikan tugas-tugas tertentu (Vermaat, Shelly Cashman. 2009:145). Aplikasi merupakan suatu subkelas perangkat lunak komputer yang memanfaatkan kemampuan komputer langsung untuk melakukan suatu tugas yang diinginkan pengguna. Biasanya dibandingkan dengan perangkat lunak sistem yang mengintegrasikan berbagai kemampuan computer. Kemudian pendapat lain menyatakan bahwa, Aplikasi merupakan program yang dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan pengguna dalam menjalankan pekerjaan tertentu (Yuhefizar, 2012:75). Selanjutnya, Aplikasi (*application*) adalah *software* yang dibuat oleh suatu perusahaan komputer untuk mengerjakan tugas-tugas tertentu, misalnya *Microsoft Word, Microsoft Excel* (Dhanta, 2009:86).

Menurut pengertian para ahli diatas dapat dikatakan bahwa aplikasi merupakan sebuah program yang di buat dalam sebuah perangkat lunak dengan komputer untuk memudahkan pekerjaan atau tugas-tugas tertentu seperti penerapan, penggunaan dan penambahan data yang dibutuhkan.

Dalam konsep *e-government*, aplikasi sangat dibutuhkan sebagai penunjang proses implementasinya. Aplikasi menjadi sarana penghubung bagi pemerintah

dengan masyarakat. Kecepatan birokrasi atau pelayanan pemerintah kepada masyarakat, sangat ditentukan dengan pengelolaan aplikasi yang benar. Yang didesain sesuai kebutuhan masyarakat pada saat itu, sehingga aplikasi bersifat *fleksibel* dan *fluktuatif*.

## **2.2 Kerangka Pemikiran**

Pada pelaksanaannya *e-government* yang dilakukan di Kabupaten Karawang melalui aplikasi TANGKAR masih mengalami beberapa masalah, diantaranya, masih minimnya sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Karawang, selanjutnya mengenai respon aduan yang dianggap terlalu lambat, yang terakhir masih kurangnya pemeliharaan yang dilakukan terhadap system yang dijalankan pada aplikasi TANGKAR.

Untuk mengetahui implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karawang yang didalamnya masih terdapat permasalahan-permasalahan, maka peneliti menggunakan teori yang dikemukakan oleh George C. Edward III yang menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Peneliti dalam penelitian ini menggunakan teori George C.Edwars III yang di dalamnya terdapat empat variabel implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Komunikasi adalah suatu proses penyampaian pesan dari Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Karawang kepada masyarakat terkait kehadiran aplikasi TANGKAR untuk mempermudah proses aduan yang ingin dilakukan oleh

masyarakat Kabupaten Karawang. Variable komunikasi memiliki tiga indikator; sosialisasi, transmisi, media/sarana.

Sumberdaya merupakan hubungan dan peranan tenaga kerja pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Karawang agar efektif dan efisien, untuk membantu terwujudnya tujuan penggunaan aplikasi TANGKAR terhadap masyarakat Kabupaten Karawang. Variable sumberdaya memiliki dua indikator; pengadaan SDM dan pengembangan.

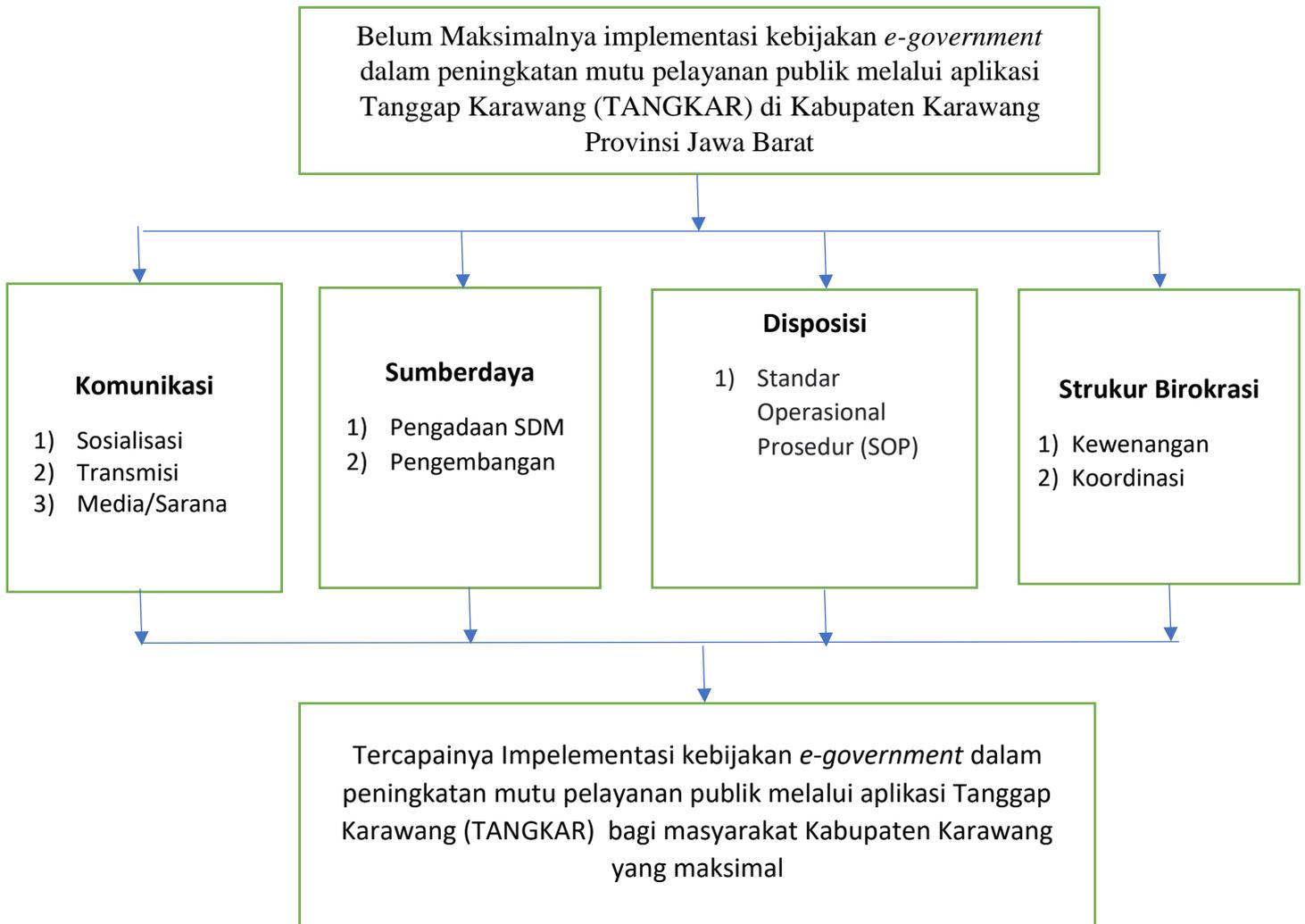
Disposisi adalah suatu keinginan/kemauan dari Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Karawang untuk melaksanakan serta mewujudkan kebijakan penggunaan aplikasi TANGKAR terhadap masyarakat Kabupaten Karawang. Variable disposisi memiliki indikator; *standar operasional prosedur* (SOP).

Struktur birokrasi adalah sebuah kerangka kerja formal pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Karawang agar tugas pekerjaan dalam pengelolaan aplikasi TANGKAR dapat terkordinasi dengan baik. Variable struktur birokrasi memiliki dua indikator; kewenangan dan koordinasi.

Dari pemaparan diatas terdapat tujuan dari penelitian yang akan dilakukan, yaitu agar bisa tercapai suatu implementasi kebijakan *e-government* dalam peningkatan mutu pelayanan publik melalui aplikasi Tanggap Karawang (TANGKAR) bagi masyarakat Kabupaten Karawang yang maksimal.

Berdasarkan uraian di atas maka kerangka pemikiran yang disusun dalam usulan penelitian ini dibuat kerangkanya seperti gambar 2.1 dibawah ini:

**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pemikiran**



### 2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran peneliti diatas, maka proposisi yang diajukan dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan *e-government* dalam peningkatan mutu pelayanan publik melalui aplikasi Tanggap Karawang (TANGKAR) di Kabupaten Karawang ditentukan oleh komunikasi, sumberdaya, disposisi, struktur dan birokrasi.