

Bab I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Iklim demokrasi di dalam suatu negara, tidak hanya dipengaruhi oleh bentuk kepemimpinan yang demokratis ataupun sistemnya yang demokratis, namun juga harus memperhatikan komunikasi yang demokratis. Komunikasi yang demokratis adalah komunikasi yang didasarkan atas azas keadilan; penghargaan atau penghormatan terhadap hak asasi manusia; yang mampu menciptakan interaksi yang selaras dan seimbang; serta dapat menyatukan berbagai aspirasi, apresiasi, ekspresi, kreativitas, kepentingan maupun tujuan antara pemerintah dan rakyat.

Menurut Louis A. Allen di dalam karya klasiknya yang berjudul 'The Management Profession' (1964):

“permasalahan terbesar dari masyarakat modern adalah bagaimana ... merekonsiliasi dan mengintegrasikan manusia (di dalam organisasi) untuk dapat bekerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan yang baik dan bukannya saling merusak.”¹

Dan seperti hal itulah yang terjadi di Indonesia. Ketidakadilan, kemiskinan, kemelaratan, kesulitan hidup, jurang ekonomi-sosial yang semakin dalam; ditambah lagi dengan sering terjadinya konflik yang disebabkan oleh isu-isu

¹ Louis A. Allen (1964) dalam Riant D. Nuroho, 2004: 79.

SARA dan juga kasus-kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang membudaya di dalam struktur pemerintahan menjadi cerminan dari sebab kurangnya tanggapan dan tanggung jawab pemerintah yang kurang cepat dan serius dalam mengatasi masalah perubahan-perubahan sosial di tengah penyelenggaraan pembangunan. Padahal, tujuan pembangunan pada hakikatnya adalah proses perubahan menuju kondisi yang lebih baik dengan mendasarkan pada prinsip keadilan sosial.² Oleh karena itu, fungsi komunikasi dan informasi senyatanya harus dipandang sebagai sesuatu yang sangat vital dan strategis di dalam mewujudkan pembangunan atau perubahan menuju masyarakat yang maju serta lebih baik.

Pada hakikatnya 'komunikasi' adalah jembatan penghubung antara kepentingan dan kebutuhan antar individu, antar kelompok ataupun antara individu dengan kelompok. Komunikasi merupakan alat sosial setiap manusia untuk saling mengenal, saling berinteraksi dan saling bekerja sama, sekaligus juga berbagi informasi tentang pengetahuan dan juga pengalaman kepada manusia yang lain. Komunikasi adalah suatu cara yang melekat dan tidak dapat dilepaskan dari kehidupan manusia untuk bermasyarakat, ber-organisasi ataupun berkumpul. Seperti definisi para pakar dibidang ini yang menyatakan, bahwa komunikasi adalah sebuah proses, komunikasi merupakan kegiatan yang ditandai dengan tindakan, perubahan, pertukaran, dan perpindahan yang terdapat kontinuitas di dalam tiap unsur-unsurnya.³ Tanpa komunikasi seseorang tidak akan dapat mewujudkan cita-cita serta tujuannya, dimana untuk mewujudkan cita-cita dan

² Soekidjo Notoatmodjo, 1992: 3.

³ Deddy Mulyana, 2003: 69.

tujuan tersebut tidak dapat ia kerjakan sendiri tanpa bantuan orang lain, seperti yang dinyatakan oleh Sondang P. Siagian berikut:

“apabila ditinjau dari segi proses pencapaian tujuan akan terlihat dengan jelas bahwa komunikasi yang efektif menunjukkan pengaruh yang sangat besar dan bahkan bersifat menentukan.”⁴

Bahkan, menurut pengalaman para Chief Executive Organization (CEO) pada perusahaan-perusahaan besar di dunia sepakat mengakui, bahwa komunikasi adalah faktor yang sangat penting, dan malah bersifat krusial bagi proses pencapaian tujuan-tujuan mereka ataupun organisasi usaha mereka. Oleh karena itu bagi mereka, kepemimpinan yang efektif adalah kepemimpinan yang mensyaratkan komunikasi yang luas, komunikasi yang lebar – yang dapat menyusup keseluruh organisasi, dan itu berpusat pada manajer. Komunikasi yang luas dapat menumbuhkan identifikasi, perasaan menjadi bagian terpenting dari sesuatu yang besar, dapat menumbuhkan minat, komitmen, dan rasa dekat yang begitu penting di dalam pekerjaan. Sedangkan komunikasi yang lebar dapat menumbuhkan suasana *team*, dapat menciptakan koordinasi berdasarkan ‘pengertian’ yang menentukan kesadaran akan peran masing-masing.⁵

Memasuki abad XXI, komunikasi tidak lagi sekedar menjadi sebuah ilmu, tetapi menjadi teknologi yang menjadi basis peradaban umat manusia. Teknologi Internet yang diciptakan oleh Vinton Cerf di tahun 1973 sebagai sebuah proyek yang dipimpin oleh Robert Kahn – yang dibiayai oleh The Advanced Research Projects Agency – yang merupakan salah satu bagian dari proyek Departemen Pertahanan Amerika Serikat. Pada tahun 1984, internet yang telah dipergunakan

⁴ Sondang P. Siagian, 1985: 109.

⁵ A. Dale Timpe, 1991: 27.

militer, mulai digunakan di publik dan pemerintahan. Internet benar-benar menjadi jembatan baru yang menghubungkan umat manusia.⁶ Teknologi ini terus berkembang dan berinovasi, sampai akhirnya dimanfaatkan dan diberdayakan oleh Amerika Serikat juga seluruh negara di dunia untuk meningkatkan sekaligus mempermudah pemerintah dalam memberikan pengawasan, pengaturan dan pengaruh terhadap perubahan yang terjadi pada masyarakat ataupun pada sistem kelembagaan pemerintahan. Seluruh pemerintah negara di dunia mengharapkan kemajuan teknologi informasi-komunikasi ini nantinya dapat menciptakan kualitas sumber daya manusia yang benar-benar inovatif, potensial, strategis, bernilai produktif, efisien dan efektif ditengah persaingan globalisasi di tahun 2010/2020.

Penerapan dan pengembangan teknologi informasi-komunikasi dalam fungsi-fungsi administrasi negara ataupun pemerintahan lebih dikenal dengan istilah 'e-Government'. Bagi Indonesia, hal tersebut tentu masih sangat baru. Bahkan secara nyata Implementasi e-Government di Indonesia pada saat ini masih menemui banyak kendala dan kesulitan, baik dari daerah tingkat propinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan. Indonesia memiliki tahap-tahap pengembangan e-Government, yang dibagi dalam 5 tahap, yaitu "penyiapan", "penyajian", "aksi", "partisipasi", dan "transformasi". Kebanyakan pengembangan e-Government di instansi pemerintah masih dalam tahap "penyiapan" (84,3%) dan hanya sebagian kecil saja (16,7%) yang sudah dalam tahap "penyajian". Fasilitas yang telah diberikan oleh instansi tersebut cukup banyak, seperti fasilitas interaktif (87,9%),

⁶ Riant D. Nuroho, 2004: 20.

forum (16,7%), dan pelayanan langsung (1,5%). Dari data yang ada, diutarakan bahwa setiap tahunnya pertumbuhan domain instansi pemerintah (go.id) ternyata dua kali dari tahun sebelumnya. Hampir keseluruhan instansi pemerintahan pusat telah memiliki website. Di tingkat pemerintahan daerah, hanya separuh saja (49,9%) yang telah memiliki website. Beberapa di antaranya telah mengembangkan e-Government dengan infrastruktur yang lengkap, sementara sebagian lainnya belum sama sekali. Kebanyakan instansi pemerintahan daerah yang telah mengembangkan e-Government masih dalam tahap “persiapan”, yaitu hanya menyajikan informasi melalui website (dan kebanyakan masih beranggapan bahwa pengembangan eGovernment hanya sebatas pembuatan website).⁷ Masalah budaya masyarakat terus menjadi tema penyebab kendala dan kesulitan pemerintah untuk mewujudkan e-Government di tanah air, meskipun saat ini tidak sedikit orang sudah mulai terbuka dengan ilmu pengetahuan dan teknologi, namun kenyataannya di wilayah *urban* atau bahkan di wilayah *rural* masih ada orang yang dikatakan “gaptek” (gagap teknologi). Hal ini dinyatakan oleh Djoko Agung Hariyadi, direktur e-Government Departemen Kominfo, bahwa pengguna internet di Indonesia saat ini baru sekitar 12 juta, atau 6% dari jumlah penduduk 200-an juta. Jadi hanya 6% masyarakat Indonesia yang tahu tentang *e-leadership*. Sedang yang 94 % tidak tahu.⁸

Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah mengimplementasikan program e-Government ini sejak tahun 2002. Upaya

⁷ Rudy M. Harahap, Laporan Partisipasi ASIA eGovernment Forum, Kasubid Pengembangan Teknologi Informasi Pusat Informasi Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (rudy.m.harahap@bpkp.go.id).

⁸ JB Soesetio, Marina Bakri, Evi Ratnasari, Ferry Cahyadi Putra dan Harso Kurniawan, Dominasi Yogya dan Potret E-Government, www.egovernment.co.id, 2005.

tersebut ternyata membawa hasil yang cukup baik, terbukti dengan di-sabet-nya beberapa penghargaan dari sebuah media massa 'Warta Bisnis' atas kreativitas dan inovasinya yang membanggakan dalam upaya menerapkan, melaksanakan dan mengembangkan e-Government di daerahnya melalui pelaksanaan kerangka kerja dalam Matriks Kegiatan Proyek E-Gov selama 5 Tahun yang disusun oleh Badan Informasi Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.⁹

Berdasarkan informasi yang diterima dari Badan Informasi Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Bapak Wijang Subekti¹⁰ yang ditemui di mejanya menyatakan, bahwa implementasi e-Government sampai saat ini di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sudah menyelesaikan pembangunan infrastruktur jaringan, yaitu pada 45 titik terhadap instansi-instansi pemerintah di tiap-tiap daerah kabupaten/kota¹¹; dan telah berhasilnya melakukan pelatihan-pelatihan terhadap karyawan-karyawannya untuk mengelola e-Government demi kelanjutan dan kelangsungannya di daerah¹².

Dari peng-implementasi-an e-Government tahun 2002 lalu sampai tahun 2006 ini, Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sudah berhasil membangun sebuah website resminya, yaitu www.pemda-diy.go.id. Bahkan pada tahun ini pula, sudah dikembangkan dengan pembangunan sebuah fasilitas publik, dimana fasilitas publik tersebut masih dikelola oleh Badan Informasi Daerah

⁹ Lihat lampiran 'Matriks Kegiatan Proyek E-Government Selama 5 Tahun'.

¹⁰ Wawancara dengan nara sumber Bapak Wijang Subekti selaku Staff Perencanaan IT BID. Rabu, 1 Maret 2006; pukul 10.00 – 11.00 WIB.

¹¹ Instansi-instansi yang terdiri dari instansi kriteria A dan instansi BUKAN kriteria A. Lihat lampiran 'Matriks Kegiatan Proyek E-Government Selama 5 Tahun'.

¹² Lihat lampiran 'Matriks Kegiatan Proyek E-Government Selama 5 Tahun'.

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu 'Plaza Informasi' yang berperan sebagai pendukung kegiatan pelayanan e-Government di Kota Yogyakarta.

Plaza Informasi yang baru beroperasi pada awal tahun 2006 ini memang sengaja disediakan bagi kebutuhan akses informasi masyarakat, agar masyarakat tahu dan mengenal komputer serta internet lebih jauh. Bahkan dengan kehadiran Plaza Informasi ini, Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sangat mengharapkan masyarakat dapat mau dan dengan mudah mengakses informasi-informasi dari pemerintah melalui sarana internet ataupun sarana-sarana informasi lainnya yang telah disediakan oleh Badan Informasi Daerah, sehingga pemerintah juga dapat lebih mudah menerima berbagai informasi yang berupa masukan-masukan – yang nantinya dapat berguna bagi pemerintah¹³ untuk merumuskan, mengambil atau memutuskan suatu kebijakan.

Plaza Informasi yang dikelola oleh Badan Informasi Daerah (BID) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ini sudah berjalan atau beroperasi sejak bulan Januari 2006 di Jalan Brigjend. Katamso. Gedung ini memiliki ruang pusat layanan informasi yang cukup besar bagi masyarakat, dimana ruangan ini diperuntukan khusus bagi masyarakat yang berkeinginan mengakses informasi melalui media-media informasi, baik dari internet seperti layaknya 'kafe Net' yang berkembang di Kota Yogyakarta, sampai pada komputer *On-line*, dan berbagai selebaran serta papan pengumuman yang telah disediakan.

Ruang pusat layanan masyarakat ini dibagi menjadi tiga ruangan yang terdiri dari ruang tunggu, ruang internet, dan ruang perpustakaan. Pada ruang

¹³ Wawancara dengan nara sumber Bapak Ir. Ronny Primanto, M.T. selaku Manajer Plaza Informasi. Senin, 6 Maret 2006; pukul 10.00 WIB s/d 10.30 WIB

tunggu, dilengkapi sarana *call centre* (6 unit komputer on-line), dan juga sarana papan informasi yang dapat digunakan masyarakat untuk menginformasikan berbagai informasi kepada masyarakat yang lain yang berkunjung ke Plaza Informasi; ruang internet, dilengkapi komputer yang dilengkapi dengan teknologi jaringan yang memungkinkan masyarakat dapat mengakses informasi lewat internet (5 unit komputer internet); dan ruang perpustakaan bagi masyarakat yang ingin membaca koleksi buku-buku Badan Informasi Daerah, yang khusus terkait dengan tema-tema sosial, politik dan pemerintahan¹⁴.

Sampai saat ini, jumlah pengunjung yang tercatat mungkin sudah ada kurang lebih seratus orang pengunjung. Terhitung dari sejak awal bulan pengoperasiannya sampai akhir bulan pengoperasiannya. Kebanyakan dari mereka masih berstatus pelajar ataupun mahasiswa. Tidak banyak masyarakat kalangan menengah ke bawah ikut serta menjadi pengunjung Plaza Informasi di saat *open-time*-nya. Hanya masyarakat kalangan menengah-atas saja yang sering menggunakan fasilitas publik ini, sedangkan masyarakat pada kalangan bawah sepertinya masih jauh untuk memanfaatkan fasilitas publik ini.¹⁵

Melihat kenyataan yang terjadi di Plaza Informasi; maka dapat diketahui, bahwa masyarakat di Kota Yogyakarta ini kebanyakan masih belum mengetahui Plaza Informasi sebagai fasilitas publik yang bisa sewaktu-waktu mereka gunakan atau mereka manfaatkan untuk mendapatkan informasi yang mereka butuhkan untuk menambah pengetahuan mereka tentang kehidupan sosial, politik, teknologi dan budaya, ataupun masalah-masalah lain tentang proses pembangunan daerah

¹⁴ Penamatan pada fasilitas Plaza Informasi. Senin, 6 Maret 2006, pukul 09.00 WIB s/d selesai.

¹⁵ Penamatan pada buku tamu/penunjun Plaza Informasi. Senin, 6 Maret 2006, pukul 09.00 WIB s/d selesai.

yang sebenarnya perlu sekali mereka ketahui untuk bahan penilaian mereka terhadap upaya-upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik terutama untuk pembangunan daerah. Oleh karena itulah, penelitian ini dilakukan; yaitu untuk mencari dan menjelaskan sebab apa yang mempengaruhi masyarakat untuk tidak menggunakan atau memanfaatkan Plaza Informasi ini.

B. Rumusan Masalah

”Bagaimana persepsi masyarakat terhadap implementasi E-government melalui pelayanan ‘Plaza Informasi’ di Kota Yogyakarta tahun 2006?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Mengetahui tingkat kesiapan masyarakat Kota Yogyakarta dalam menjalankan suatu aktivitas yang muncul dari e-Government.
2. Mendapatkan informasi mengenai kinerja organisasi pemerintahan di daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya dalam implementasi e-government.
3. Evaluasi kelebihan dan kelemahan e-Government di daerah Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dilakukannya penelitian ini adalah untuk:

1. Bahan masukan kepada pemerintah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menentukan langkah-langkah kebijakan yang perlu diambil untuk mensukseskan e-Government di daerah pemerintahannya.
2. Bahan masukan kepada Badan Informasi Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta serta pihak pengelola Plaza Informasi dalam menentukan strategi-strategi administrasi dan manajemen publik e-Government di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya Kota Yogyakarta.
3. Bahan informasi kepada masyarakat Kota Yogyakarta untuk lebih mengetahui dan lebih memahami fungsi e-Government bagi pembangunan daerah.

E. Kerangka Dasar Teori

1. Persepsi Sosial

Bagi David O. Sears, Jonathan L. Freedman dan L. Anne Peplau, persepsi adalah merupakan sebagian bidang kajian dalam ilmu psikologi sosial yang mereka bidangi, seperti dinyatakan oleh mereka sebagai berikut:

“pada umumnya, psikologi sosial mulai dengan pembahasan mengenai persepsi dan sikap; bagaimana seseorang dengan mempersepsi orang lain,

bagaimana dia mengartikan perilaku orang lain, serta bagaimana ia membentuk dan mengubah sikapnya."¹⁶

Menurut definisi mereka, persepsi adalah sebuah kognisi sosial (*social cognition*) atau pemahaman sosial, sama seperti yang dinyatakan oleh David L. Watson, Gail de Bortali Tregathan dan Joyce Frank di dalam pernyataannya bahwa:

*"process of forming an impressions about othe people's characteristics is called social perception, which is one part of social cognition."*¹⁷

Dan kognisi sosial (*social cognition*) adalah:

*"process of gathering, organizing, and interpreting information about other people.... Social Cognition involves forming impressions of others. Thingking about the causes of their behavior, and remembering things about people."*¹⁸

David O. Sears, Jonathan L. Freedman dan L. Anne Peplau menjelaskan alasan terhadap definisinya, sebagai berikut:

*"..., karena ia menelaah berbagai proses kognitif yang difokuskan pada stimulasi sosial, terutama terhadap perorangan dan kelompok. Yang menjadi inti pendekatan pemahaman sosial ialah pandangan bahwa persepsi manusia merupakan proses kognitif, yaitu: orang merupakan pengamat yang mengorganisasi secara aktif, jadi bukan sekadar kotak pasif; mereka dimotivasikan kebutuhan untuk mengembangkan kesan terpadu dan berarti, bukan sekadar rasa suka atau benci."*¹⁹

David L. Watson, Gail de Bortali Tregathan dan Joyce Frank mendefinisikan persepsi sosial sebagai berikut:

*"...making judgements about other people's characteristics is the process of sosial perception. We sized people up, form impressions of them, put them in categories. We form ideas about people and then use these ideas to guide our behaviour toward them."*²⁰

¹⁶ David O.Sears, Jonathan L. Freedman dan L. Anne Peplau, 1999: 7.

¹⁷ David L. Watson, Gail de Bortali Tregathan, dan Joyce Frank, 1984: 37.

¹⁸ David L. Watson, Gail de Bortali Tregathan dan Joyce Frank, 1984: 37.

¹⁹ David O. Sears, Jonathan L. Freedman dan L. Anne Peplau, 1999: 79.

²⁰ David L. Watson, Gail de Bortali Tregathan, dan Joyce Frank, 1984: 37.

Selain itu Miftah Thoha juga menyatakan definisinya yang sedikit berbeda, bahwa persepsi adalah:

“... proses kognitif yang dialami setiap orang dalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik melalui penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan dan penciuman.”²¹

Kemudian untuk memahami persepsi sosial, menurut beliau kita harus memiliki ‘kunci’-nya. ‘Kunci’-nya adalah seperti berikut:

“kunci untuk memahami persepsi terletak pada pengenalan bahwa persepsi itu merupakan penafsiran yang unik terhadap situasi dan ... suatu pencatatan yang benar terhadap situasinya.”²²

Hal tersebut dijelaskan lebih lanjut oleh Saparinah Sadli dalam definisinya yang menyatakan bahwa:

“persepsi seseorang merupakan suatu proses yang aktif dimana memegang peranan bukan hanya stimulus yang mengenalinya, tetapi juga sebagai keseluruhan dengan pengalaman-pengalaman, motivasi dan sikap-sikap yang relevan terhadap stimulus tersebut.”²³

Kemudian ditambahkan Bimo Walgito dengan pernyataannya, bahwa:

“persepsi adalah merupakan proses pengorganisasian, penginterpretasian terhadap stimulus atau rangsangan ... yang berarti dan merupakan aktivitas yang integral.”²⁴

Jadi, inti dari definisi persepsi yang dijelaskan oleh beberapa pakar diatas, dapat disimpulkan bahwa persepsi adalah sebuah proses kognitif, pengorganisasian dan penginterpretasian informasi oleh perorangan atau sekelompok orang terhadap sebuah stimulasi atau rangsangan yang terjadi di lingkungan – yang itu diterima oleh panca indera dan kemudian menjadi sebuah

²¹ Miftah Thoha, 1986: 183.

²² Miftah Thoha, 1986: 183.

²³ Saparinah Sadli, 1986: 72.

²⁴ Bimo Walgito, 1991: 54.

pengalaman, motivasi, juga sikap yang berarti dan bersifat integral bagi perorangan ataupun sekelompok orang tersebut dalam kehidupannya.

Faktor sosio-psikologis manusia menurut Jalaluddin Rakhmat adalah sebagai berikut:

“... manusia makhluk sosial, dari proses ia memperoleh beberapa karakteristik yang mempengaruhi perilakunya. Kita dapat mengklasifikasikannya ke dalam tiga komponen: komponen afektif, komponen kognitif, dan komponen konatif. Komponen yang pertama, yang merupakan aspek emosional dari faktor sosio-psikologis... komponen kognitif aspek intelektual, yang berkaitan dengan apa yang diketahui manusia. Komponen konatif adalah aspek volisional, yang berhubungan dengan kebiasaan dan kemauan bertindak.”²⁵

Sehingga, untuk mengkaji dan memahami persepsi sosial haruslah mengembangkan empat gagasan berikut menurut David O. Sears, Jonathan L. Freedman dan L. Anne Peplau, yaitu:

“... empat gagasan umum yang sudah dikembangkan dalam riset pemahaman sosial, di mulai dari yang paling sederhana; (1) memproses informasi tentang orang, termasuk pengamatan atas beberapa arti yang melekat pada objek yang memberikan stimulus tersebut, (2) ... memberikan perhatian khusus kepada bagian paling menonjol di bidang yang diamati, dan bukan kepada segala sesuatu, (3) ... menyusun bidang perseptual dengan mengkategorisasikan stimulus – tentu saja segala sesuatu yang kita lihat, dengar, cium, atau rasakan agak berbeda satu sama lain dalam jenisnya, walupun dalam penglihatan tidak demikian ... , (4) ... melihat stimulasi sebagai bagian dari struktur, masing-masing stimulus cenderung mempunyai hubungan dengan stimulus lainnya menurut waktu, ruang, dan arus sebab-akibat.”²⁶

Dan yang tak kalah pentingnya di dalam pengkajian dan pemahaman terhadap persepsi sosial ialah mengetahui tiga dasar penilaian (evaluasi) di dalam penyimpulannya, yaitu:

²⁵ Jalaluddin Rakhmat, 1996: 37.

²⁶ David O. Sears, Jonathan L. Freedman, dan L. Anne Peplau, 1999: 79.

“ada tiga dimensi dasar yang menjelaskan sebagian besar pembagian kelas di dalam evaluasi yang diberikan terhadap kesan pribadi yang ditimbulkan, yaitu; evaluasi (baik-buruk), potensi (kuat-lemah) dan aktivitas (aktif-pasif).”²⁷

Rosenberg, Nelson dan Vivekanantahan (1968), misalnya menemukan bahwa orang mengevaluasi orang lain sesuai dengan kualitas intelektual atau yang berhubungan dengan tugas terpisah mereka, dan kualitas sosial atau interpersonal mereka, paling tidak untuk beberapa waktu. Dan Roucek (1964) dalam bukunya *Social Control*. ... mengatakan bahwa dalam setiap pendapat atau tindakan, manusia mempunyai tiga kemungkinan dalam mengambil keputusan:

1. otomatis,
2. sesuai ketentuan kelembagaan/perlembagaan,
3. dalam keragu-raguan.²⁸

Persepsi merupakan hal penting dalam proses pengambilan keputusan dan pemecahan masalah. Dari ilmu psikologi sosial dikatakan bahwa tingkah laku seseorang merupakan fungsi dan cara dia memandang. Oleh karena itu, untuk mengubah tingkah laku seseorang harus dimulai dari mengubah persepsinya. Dalam proses persepsi ada tiga komponen utama, yaitu:

- a. Seleksi adalah proses penyaringan oleh indera terhadap rangsangan dari luar, intensitas, dan jenisnya dapat banyak atau sedikit.
- b. Interpretasi adalah proses mengorganisasikan informasi, sehingga mempunyai arti bagi seseorang. Interpretasi dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti pengalaman masa lalu, sistem nilai yang dianut, motivasi, kepribadian,

²⁷ David O. Sears, Jonathan L. Freedman, dan L. Anne Peplau, 1999: 79.

²⁸ Astrid S. Susanto, 1985: 9.

kecerdasan, dan sebagainya. Dan interpretasi juga bergantung kepada kemauan seseorang untuk mengadakan pengkategorisasian informasi yang diterimanya, yaitu proses mereduksi informasi yang kompleks menjadi sederhana.

- c. Interpretasi dari persepsi kemudian diterjemahkan ke dalam bentuk tingkah laku sebagai reaksi.²⁹

Jadi, proses persepsi adalah melakukan seleksi, interpretasi, dan pembulatan terhadap informasi yang sampai.³⁰

2. Kebijakan Publik/ Program

Menurut Pressman dan Wildavsky (1975), definisi kebijakan publik/program lebih merupakan suatu hal yang dekat dengan aktivitas pemerintah, dimana hal tersebut dinyakannya sebagai berikut:

“sebuah program berisi tindakan yang diusulkan pemerintah yang dalam rangka mencapai sasaran yang ditetapkan yang pencapaiannya problematis. Program akan ada apabila kondisi permulaan ..., yaitu tahapan ‘apabila’ dari hipotesis kebijakan telah dirumuskan. Kata program sendiri menegaskan perubahan (konversi) dari suatu hipotesis menjadi suatu tindakan pemerintah.”³¹

Jadi, inti dari definisi program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan³² organisasi, dimana program tersebut merupakan hasil dari suatu rencana atau rancangan mengenai apa-apa yang akan dilaksanakan. Dan artinya, ‘program’ ini merupakan suatu tindakan kebijaksanaan pemerintah yang dirumuskan untuk menentukan langkah-langkah tindakan yang politis terhadap masyarakat.

²⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1985.

³⁰ Moenandar Soelaiman, 1993: 16.

³¹ Pressman dan Wildavsky (1975) dalam Charles O. Jones, 1984: 296.

³² Charles O. Jones, 1984: 49.

Lain dari pada itu, menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah; apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (whatever government choose to do or not to do).³³ Namun, tentu pilihan tersebut harus berdasarkan kepada analisa atau suatu kajian terlebih dahulu sebelum diambil atau diputuskan, seperti yang dinyatakan oleh R. C. Chandler dan J. C. Plano dalam definisinya sebagai berikut:

“kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik”³⁴

Dan Willy N. Dunn juga menambahkan dengan pernyataan disertai dengan contohnya bahwa kebijakan publik adalah:

“serangkaian pilihan-pilihan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah, seperti pertahanan – keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan, dan lain-lain.”³⁵

Artinya, dalam hal pengambilan atau pemutusan pilihan-pilihan kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tanggung-jawabnya sebagai agen politik sekaligus ‘pelayan’ publik dalam memecahkan masalah-masalah publik harus berdasarkan asas manfaat (*utility*) ataupun pemberdayaan sumberdaya-sumberdaya yang dimiliki negara untuk memenuhi kesejahteraan hidup masyarakatnya. Sebagai mana yang dinyatakan oleh Carl Frederick, bahwa:

“kebijaksanaan pemerintah adalah usulan tindakan oleh seorang, keluarga atau pemerintah pada suatu lingkungan politik tertentu, mengenai

³³ Thomas R. Dye (1981) dalam Inu Kencana, Djameludin Tandjung, dan Supardan Modeong, 1999: 107.

³⁴ R. C. Chandler dan J. C. Plano (1988) dalam Inu Kencana, Djameludin Tandjung, dan Supardan Modeong, 1999: 107.

³⁵ Willy N. Dunn dalam Inu Kencana, Djameludin Tandjung, dan Supardan Modeong, 1999: 107.

hambatan dan peluang yang dapat diatasi, dimanfaatkan oleh suatu kebijaksanaan, dalam mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu maksud”³⁶

Dengan demikian, hubungan antara program dan kebijakan ini sangat erat kaitannya. Alasannya, karena program adalah merupakan hal utama dan merupakan sumber kebijaksanaan di dalam uraian fungsi dan tugas suatu kebijakan pemerintah khususnya. Dan hal tersebut dinyatakan oleh Michael G. Roskin, Robert L. Cord, James A. Medison, dan Walter S. Jones (2000) di dalam definisinya mengenai hubungan antara program dan kebijakan sebagai berikut:

*“policies include legislation, judicial rulling, executive decrees, and administrative decisions. Policies are implemented through programs, which are specific measures aimed at influencing the direction of government activity and public life.”*³⁷

Sehingga definisi ‘kebijakan’ ini kemudian disimpulkan lebih lanjut secara umum oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bahwa kebijakan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak; pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitaif, publik atau privat.³⁸ Dan hal itu dipengaruhi searah dengan pendapat yang disampaikan oleh James E. Andersons bahwa kebijakan adalah perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang tertentu³⁹

Kebijakan pemerintah menurut Thomas R. Dye memiliki beberapa model berdasarkan pembuatannya – yang memperhatikan *responsiveness* dan *effectiveness*, yaitu:

³⁶ Carl Fredrick dalam Inu Kencana, Djameludin Tandjung, dan Supardan Modeong, 1999: 107.

³⁷ Michael G. Roskin, Robert L. Cord, James A. Medison dan Walter S. Jones, 2000: 51.

³⁸ PBB dalam Solichin Abdul Wahab, 2001: 2.

³⁹ James E. Anderson (1928) dalam Solichin Abdul Wahab, 2001: 2.

1. Model Elite

Yaitu pembentukan *public policy* hanya berada pada sebagian kelompok orang-orang tertentu yang sedang berkuasa. Walaupun pada kenyataannya mereka sebagai preferensi dari nilai-nilai elit tertentu, tetapi mereka masih saja berdalih merefleksikan tuntutan-tuntutan rakyat banyak. Oleh karena itu, pengendalian mereka cenderung secara kontinyu dengan perubahan-perubahan hanya bersifat tambal sulam.

2. Model Kelompok

Pada model ini terdapat beberapa kelompok kepentingan (*interest group*) yang saling berebutan mencari posisi dominan. Jadi dengan demikian, model ini merupakan interaksi antar kelompok dan merupakan fakta sentral dari politik serta pembuatan *public policy*. Antar kelompok mengikat diri secara formal atau informal dan menjadi penghubung pemerintah dan individu. Antar kelompok berjuang mempengaruhi pembentukan *public policy*, bisa pula membentuk koalisi mayoritas, tetapi juga dapat menimbulkan *check and balance* dalam persaingan antar kelompok untuk menjaga keseimbangan.

3. Model Kelembagaan

Yang dimaksud dengan kelembagaan di sini adalah kelembagaan pemerintah. Yang masuk dalam lembaga-lembaga pemerintah seperti eksekutif (presiden, menteri-menteri dan departemennya), lembaga legislatif (parlemen), lembaga yudikatif, pemerintah daerah dan lain-lain. Dalam model ini, *public policy* dikuasai oleh lembaga-lembaga tersebut,

dan sudah barang tentu lembaga tersebut adalah satu-satunya yang dapat memaksa serta melibatkan semua pihak. Perubahan dalam kelembagaan pemerintah tidak berarti perubahan kebijaksanaan.

4. Model Proses

Model ini merupakan rangkaian kegiatan politik mulai dari identifikasi masalah, perumusan usul pengesahan kebijaksanaan, pelaksanaan dan evaluasinya. Model ini lebih memperhatikan bermacam-macam jenis kegiatan pembuatan kebijaksanaan pemerintah (*public policy*).

5. Model Rasionalisme

Model ini bermaksud untuk mencapai tujuan secara efisien, dengan demikian dalam model ini segala sesuatu dirancang dengan tepat, untuk meningkatkan hasil bersihnya. Seluruh nilai diketahui dengan kalkulasi seperti semua pengorbanan politik dan ekonomi. Menelusuri semua pilihan dan apa saja konsekuensinya, pertimbangan biaya dan keuntungan (*cost and benefit*).

6. Model Inkrementalisme

Model ini berpatokan pada kegiatan masa lalu dengan sedikit perubahan. Hambatan seperti waktu, biaya dan tenaga untuk memilih alternatif dapat dihilangkan. Dalam arti model ini tidak banyak bersusah payah, tidak banyak resiko. Perubahan-perubahan tidak radikal, tidak ada konflik yang meninggi, kestabilan terpelihara, tetapi tidak berkembang (konservatif), karena hanya menambah dan mengurangi yang sudah ada.

7. Model System

Model ini beranjak dari desakan-desakan lingkungan – yang antara lain berisi tuntutan, dukungan, hambatan, tantangan, rintangan, gangguan, pujian, kebutuhan atau keperluan dan lain-lain yang mempengaruhi *public policy*. Dan setelah diproses akan mengeluarkan jawaban. Desakan lingkungan sebagaimana ... dianggap masukan (input), sedangkan jawabannya dianggap keluaran (output) yang berisi keputusan-keputusan, peraturan-peraturan, tindakan-tindakan, kebijaksanaan-kebijaksanaan dari pemerintah.⁴⁰

8. Model Teori Permainan

Model ini sebenarnya mendasarkan kepada formulasi kebijakan yang rasional, namun di dalam kondisi kompetitif di mana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan ataupun juga aktor-aktor lain yang termasuk berada di luar jangkauan kendali pembuat kebijakan, maka model ini sangat abstrak dan deduktif di dalam formulasi kebijakan. Model ini lebih mengedepankan strategi, dan kuncinya bukanlah yang paling optimum, tetapi yang paling aman dari lawan.

9. Model Pilihan Publik

Model ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Di dalam model ini, kelompok-kelompok kepentingan diberikan

⁴⁰ Tjomas R. Dye (1981) dalam Inu Kencana, Djamaludin Tandjung, dan Supardan Modeong, 1999: 169-170.

kesempatan untuk mengkontribusikan pilihan-pilihannya sebelum pengambilan sebuah keputusan yang dilakukan oleh pemerintah.⁴¹

Selain itu, ada lagi model-model lain diluar model-model yang dinyatakan oleh Thomas R. Dye, yaitu:

10. Model Pengamatan Terpadu

Model ini merupakan pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

11. Model Demokratis

Model ini berdasarkan pada prinsip demokrasi dimana pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin mengelaborasi suara dari *stake holders*. Sehingga, para konstituen dan pemanfaat (*beneficiaries*) dapat diakomodasikan keberadaannya untuk tercapainya implementasi yang efektif karena mereka bertanggung jawab atas kebijakan yang telah dirumuskan bersama.

12. Model Strategis

Model ini menggunakan runtutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan. Pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu, penilaian terhadap lingkungan di luar dan di dalam, dan berorientasi kepada tindakan; memberikan informasi yang luas dan eksplorasi alternatif yang

⁴¹ Thomas R. Dye (1981) dalam Riant D. Nugraho, 2003: 129-133.

sangat menentukan implikasi masa depan. Model ini cenderung mengedepankan proses rasionalitas melalui pendekatan dan aplikasi manajemen strategis.⁴²

3. Implementasi Kebijakan/Program

Implementasi kebijakan adalah kegiatan yang harus dijalankan ketika serangkaian kebijakan telah dibuat dan diputuskan oleh suatu organisasi untuk mencapai tujuan tertentu pada satu waktu tertentu, seperti halnya yang dinyatakan oleh Samodra Wibawa, Yuyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinto (1994), bahwa:

“komponen ketiga dari suatu kebijakan, yaitu ‘cara’, merupakan komponen yang berfungsi untuk mewujudkan dua komponennya yang pertama, yakni tujuan dan sasaran khusus. Cara ini biasa disebut sebagai implementasi.”⁴³

Yang kemudian diperjelas lagi oleh Meter dan Horn (1975) di dalam definisinya, bahwa:

“implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan.”⁴⁴

Sedangkan, menurut Budi Winarno implementasi kebijakan adalah:

“mencakup usaha-usaha pada suatu waktu untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi operasional, maupun melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijaksanaan”⁴⁵

⁴² Riant D. Nugraho, 2003: 124-128.

⁴³ Samodra Wibawa, Yuyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinto, 1994: 15.

⁴⁴ Meter dan Horn (1975) dalam Samoedra Wibawa, Yuyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinto, 1994: 15.

⁴⁵ Budi Winarno, 1989: 65.

Bahkan menurut Jeffrey L. Pressman dan Aaron B. Wildavsky:

“penerapan mungkin dapat dipandang sebagai sebuah proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk meraihnya. Pelaksanaan atau penerapan program dengan demikian telah menjadi suatu jaringan yang tak nampak ..., penerapan adalah kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab-akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan ...”⁴⁶

Seperti yang dinyatakan oleh George C. Edwad III studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public polic*. Alasannya, implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat.⁴⁷ Oleh karena itu, menurut Sabatier dan Mazmanian, implementor kebijakan seharusnya mengenal beberapa *variable* berikut; (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan, dan (3) faktor-faktor di luar peraturan.⁴⁸ Maksudnya agar supaya kebijakan yang telah dibuat dapat seimbang dengan dampak yang diinginkan terhadap publik.

Berikut adalah faktor-faktor implementasi kebijakan menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975) yang terdiri dari enam faktor, yaitu:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.
2. Sumber-sumber kebijakan.
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
4. Karakteritik badan-badan pelaksana, yang terbagi lagi menjadi dua substansi, yaitu:

⁴⁶ Jeffrey L. Pressman dan Aaron B. Wildavsky, 1979 dalam Riant Nugroho D., 2003: 175.

⁴⁷ George C. Edwad III dalam Budi Winarno, 1989: 88.

⁴⁸ Sabatier dan Mazmanian, 1986 dalam Samodra Wibowo, 1994: 25.

- a. Masalah kapasitas, dan
 - b. Konflik-konflik kecenderungan.
5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik.
6. Kaitan-kaitan yang dihipotesakan antara komponen-komponen model.⁴⁹

Sedangkan menurut George C. Edward III di dalam implementasi kebijakan ada empat faktor yang bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu atau menghambat implementasi kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi

Substansinya:

- a. Transmisi,
- b. Kejelasan, dan
- c. Konsistensi.

2. Sumber-sumber pelaksanaan

Substansinya:

- a. Staff yang memadai,
- b. Informasi mengenai para pelaksana maupun mengenai ketaatan pelaksana,
- c. Wewenang, dan
- d. Fasilitas fisik sebagai penunjang pelaksanaan.

3. Kecenderungan-kecenderungan/tingkah laku

Substansinya:

⁴⁹ Kutipan dan ringkasan dari Budi Winarno, 'Teori Kebijaksanaan Publik', 1989.

- a. Dampak dari kecenderungan,
- b. Pengangkatan birokrat, dan
- c. Beberapa insentif.

4. Struktur birokrasi⁵⁰

Berbeda dari pembagian-pembagian sebelumnya, Merilee S. Grindle (1980) membagi dua faktor-faktor implementasi kebijakan yaitu:

1. Isi Kebijakan, yang terdiri dari beberapa substansi sebagai berikut:
 - a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan,
 - b. Jenis manfaat yang dihasilkan,
 - c. Derajat perubahan yang diinginkan,
 - d. Kedudukan pembuat kebijakan,
 - e. (siapa) Pelaksana program,
 - f. Sumber daya yang dikerahkan.
2. Konteks implementasinya, yang terdiri dari beberapa substansi, yaitu:
 - a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat,
 - b. Karakteristik lembaga dan penguasa, dan
 - c. Kepatuhan dan daya tanggap.⁵¹

4. E-Government

Defnisi e-government pada dasarnya merupakan bentuk aktivitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat melalui internet (electronic government

⁵⁰ Kutipan dan ringkasan dari Budi Winarno, 'Teori Kebijakan Publik', 1989.

⁵¹ Kutipan dan ringkasan dari Samodro Wibowo, Yuyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinto, 'Evaluasi Kebijakan Publik', 1994.

services over the internet)⁵², ataupun melalui penggunaan teknologi-teknologi modern (*electronic government: use of modern technology to deliver government services*).⁵³ Namun, banyak pandangan organisasi pemerintahan di dunia internasional lebih cenderung mengenal definisi e-Government sebagai bentuk aktivitas pelayanan pemerintah melalui internet, seperti dinyatakan dalam pernyataan berikut:

*“government activities that take place by digital processes over computer network, usually the internet, between the government and the members of the public entities in the privat sector, especially regulated entities. These activities generally involve the electronic exchange of information to acquire or provide products or services, to place or receive orders, to provide or obtain information, or to complete financial transactions...”*⁵⁴

Atau berdasarkan definisi lain yang menyatakan bahwa e-Government bukanlah aktivitas pelayanan pemerintah melalui internet saja secara khusus, melainkan justru melalui berbagai teknologi yang dapat digunakan sebagai alat penyalur komunikasi dan informasi, pernyataan tersebut adalah sebagai berikut:

*“eGovernment, a neologism and contraction of electronic government, is the utilization of electronic technology to streamline or otherwise improve the business of government, oftentimes with respect to how citizens interact with it.”*⁵⁵

Menurut The World Bank Group, ada dua definisi e-Government adalah sebagai berikut:

“(1) e-Government refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Networks, the Internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens,

⁵² Sumber dari portal website, beralamatkan:

http://www2.automation.siemens.com/meta/ebusiness/html_76/glossar/glossar_e.htm.

⁵³ Sumber dari portal website, beralamatkan: <http://www.sprint.gov.uk/pages.asp>.

⁵⁴ Sumber dari portal website, beralamatkan:

http://www.dir.state.tx.us/taskforce/survey/state_survey/app_b.htm.

⁵⁵ Sumber dari portal website, beralamatkan: <http://www.wikipedia.org/wiki/E-government>.

businesses, and other arms of government.

(2) Electronic government, or e-government, is the process of transacting business between the public and government through the use of automated systems and the Internet network, more commonly referred to as the World Wide Web."⁵⁶

Tujuan dasar diterapkannya dan dilaksanakan e-Government adalah untuk mempertinggi keefektifan kinerja badan legislatif, badan yudikatif dan badan eksekutif; yang juga dapat ditujukan untuk memperbaiki efisiensi pemerintahan atau untuk mengubah hubungan antara pemerintah dengan masyarakat ataupun sebaliknya melalui penggunaan teknologi komunikasi dan informasi, seperti pernyataan sebagai berikut:

*"eGovernment (a contraction of electronic government, which is also known as e-gov, digital government, online government or transformational government) is the application of information and communications technology enhance the effectiveness of the legislature, judiciary or administration. It can aim to improving governmental efficiency, to changing the relationship between citizen and government, or both. The primary delivery models are Government-to-Consumer (G2C), Government to Business (G2B) and Government to Government (G2G)."*⁵⁷

Jadi, berdasarkan definisi di atas ada tiga model saluran yang utama yang ingin di bentuk di dalam e-Government, yaitu terdiri dari:

1. G2G (*government to government*), artinya dari pemerintahan satu ke pemerintahan yang lain – dimana ada dua fokus hubungan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat dengan pemerintah di negara lain (tingkat internasional) dan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (tingkat nasional).

⁵⁶ RMZ, Artikel 'e-Government: Feodalisme dan Ruang Diskusi', <http://www.sumsel.go.id/berita/teknologi>. 2004.

⁵⁷ Sumber dari portal website, beralamatkan: <http://en.wikipedia.org>.

2. G2B (*government to business*), artinya dari pemerintah ke perusahaan. Di Indonesia ada tiga bentuk perusahaan, yaitu perusahaan besar, perusahaan menengah dan perusahaan kecil.
3. G2C (*government to consumer*), artinya dari pemerintah ke masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup mereka.

Idealnya, penerapan atau pelaksanaan dari e-government ini secara substansial bertujuan untuk menciptakan komunikasi politik yang proporsional; mewujudkan mekanisme *cheks and balaces* di dalam sebuah pemerintahan; menciptakan pemerintahan yang bersih, transparan, dan mampu menjawab tuntutan perubahan di dalam masyarakat; memberikan fasilitas yang dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik yang fleksibel, dan tidak berbelit-belit; menciptakan kesatuan dan kerja sama yang *solid* antara lembaga-lembaga, organisasi-organisasi, ataupun instansi-instansi pemerintahan; serta mempercepat proses pengambilan keputusan dan proses sosialisasi kebijakan.⁵⁸

Untuk menerapkan dan melaksanakan e-Government, menurut J. Ramon Gil-Garcia (2006), ada enam faktor yang harus diperhatikan di dalam implementasinya, yaitu terdiri dari:

1. *Number of employees* (jumlah pegawai).
2. *Budget allocation* (alokasi dana).
3. *Spesialized training* (pelatihan khusus untuk spesialisasi).
4. *In-house development and Outsourcing*

⁵⁸ Mas Wigiantoro Roes Setiyadi, Artikel 'Pemanfaatan Teknologi Informasi Dalam Penerapan Good Governance'. <http://www.gipi.or.id>. 2004.

5. *Marketing Strategy* (strategi pemasaran).
6. *Availability of source* (ketersediaan sumber daya).⁵⁹

Oleh karena itu, tindakan-tindakan yang perlu diambil oleh pemerintah di dalam menerapkan atau melaksanakan e-Government ini agar sesuai dengan tujuan-tujuan idealnya adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan sistem komunikasi.
2. Pemantapan sistem komunikasi.
3. Pengadaan sarana dan prasarana.
4. Sosialisasi tentang peranan masyarakat sebagai pelaku pembangunan.
5. Sosialisasi sistem komunikasi.
6. Uji coba sistem komunikasi (*pilot project*).
7. Evaluasi dan penyempurnaan sistem komunikasi.
8. Pengembangan secara utuh sistem komunikasi.
9. Peningkatan kualitas sumber daya manusia untuk operasionalisasi sistem komunikasi.
10. Pemberdayaan masyarakat untuk dapat melaksanakan komunikasi.
11. Pemberdayaan institusi/kelembagaan di pemerintahan daerah yang akan bertanggung jawab terhadap sistem komunikasi.⁶⁰

⁵⁹ J. Ramon Gil-Garcia, Artikel 'Enacting State Website: A Mixed Method Study Exploring E-Government Success in Multi-Organizational Settings', <http://ctg.albany.ed>. 2006.

⁶⁰ N.n, Artikel 'Pembangunan Sistem Komunikasi Interaktif', <http://www.atmajaya.ac.id/agenda21/bab22.html>. 2004.

F. Definsi Konseptual

1. Persepsi Sosial

Persepsi sosial adalah proses kognitif (pengumpulan, pengorganisasian, dan penginterpretasian) manusia terhadap informasi atau stimulasi yang diterima oleh panca indera dari lingkungan sosial di sekitarnya, sehingga menimbulkan suatu kesan yang mekanis dan perasaan atau evaluasi tertentu yang akhirnya mempengaruhi perilaku individu manusia itu sendiri di dalam lingkungan sosialnya.

2. Kebijakan/Program

Kebijakan/program adalah serangkaian tindakan atau aktivitas yang dipilih dan disusun oleh seorang manajer teratas (*top manager*) dalam sebuah organisasi ke dalam suatu rencana pencapaian tujuan/sasaran tertentu untuk kesejahteraan publik melalui pemanfaatan atau pemberdayaan sumberdaya-sumberdaya yang ada di lingkungan kehidupan masyarakat.

3. Implementasi Kebijakan/Program

Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan atau aktivitas-aktivitas tertentu yang dilakukan oleh seorang operator kebijakan dalam sebuah organisasi untuk mentransformasikan, mengoperasionalkan, ataupun merangkaikan sebuah input atau kebijakan-kebijakan yang dibuat organisasi menjadi output atau hasil nyata dari kebijakan-kebijakan yang telah ditentukan organisasi.

4. E-Government

E-Government adalah tindakan solusi inovatif yang diambil pemerintah untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas kinerja lembaga-lembaga, organisasi-organisasi, serta instansi-instansi yang menjalankan fungsi-fungsi administrasi atau pemerintahan melalui penerapan dan penggunaan teknologi komunikasi dan informasi. Hanya saja dalam hal ini teknologi internet yang lebih cenderung di pilih ketimbang teknologi-teknologi komunikasi lainnya, karena sangat inovatif, potensial, strategis, serta bernilai produktif, efisien dan efektif.

G. Definsi Operasional

Berdasarkan pernyataan Jalaludin Rakhmat (1996), persepsi sosial sangat dipengaruhi oleh tiga komponen: komponen afektif, komponen kognitif, dan komponen konatif. Komponen pertama, afektif yang merupakan aspek emosional dari faktor sosio-psikologis. Komponen kedua, kognitif merupakan aspek intelektual, yang berkaitan dengan apa yang diketahui manusia. Ketiga, Komponen konatif adalah aspek volisional, yang berhubungan dengan kebiasaan dan kemauan bertindak.⁶¹ Maka, di dalam melakukan penelitian ini saya menentukan beberapa aspek dan indikator untuk menilai keberhasilan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melaksanakan implementasi e-

⁶¹ Jalaluddin Rakhmat, 1996: 37.

Government di daerah, khususnya terhadap masyarakat Kota Yogyakarta. Aspek dan indikator tersebut adalah sebagai berikut:

1) Relevansi atau kenyataan yang diterima oleh masyarakat terhadap wujud akuntabilitas dan transparansi pemerintah di era pasca pergantian kepemimpinan nasional.

Indikatornya adalah:

a. Mengetahui penilaian masyarakat terhadap akuntabilitas dan transparansi pemerintah saat ini.

2) Kualitas pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap komunikasi politik dan pemerintahan yang dilakukan oleh para elite politik ataupun pelaku-pelaku yang melakukan keiatan politik.

Indikatornya adalah:

a. Mengetahui sejauh mana pengetahuan dan pemahaman masyarakat akan pentingnya komunikasi politik-pemerintahan untuk mewujudkan *good-governance*.

b. Mengetahui sejauh mana pengetahuan dan pemahaman masyarakat akan pentingnya komunikasi politik-pemerintahan bagi warga masyarakat di daerah.

3) Kesadaran masyarakat terhadap hak dan kewajibannya untuk berinteraksi, berkomunikasi, dan menyampaikan segala informasi yang penting untuk kepentingan bersama kepada pemerintah (di tingkat nasional/lokal ataupun sub-lokal).

Indikatornya adalah:

- a. Mengetahui seberapa besar kesadaran masyarakat terhadap hak dan kewajibannya sebagai warga negara untuk melakukan interaksi, komunikasi dan partisipasi dengan pemerintah.

4) Kesepakatan masyarakat terhadap sebuah sistem informasi dan komunikasi politik-pemerintahan, berikut dengan pilihan-pilihan media yang digunakan/dimanfaatkan dalam sistem Informasi dan komunikasi yang dikembangkan pemerintah, seperti internet.

Indikatornya adalah:

- a. Mengetahui sejauh mana pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap pentingnya sebuah sistem informasi dan komunikasi dalam sistem pemerintahan.
- b. Mengetahui seberapa besar dukungan masyarakat terhadap media alternatif (seperti: internet) yang ditawarkan pemerintah untuk berinteraksi dan berkomunikasi.

5) Dukungan pengetahuan dan kemampuan masyarakat terhadap penggunaan internet yang dijadikan media oleh pemerintah dalam mengembangkan sebuah sistem informasi dan komunikasi politik-pemerintahan.

Indikatornya adalah:

- a. Mengetahui sejauh mana pengetahuan masyarakat tentang internet.
- b. Mengetahui sejauh mana pemahaman masyarakat tentang internet.
- c. Mengetahui seberapa besar kemampuan ekonomi masyarakat untuk mengakses internet.

d. Mengetahui tingkat keseringan masyarakat dalam mengakses informasi melalui internet.

6) Dukungan antusias dan partisipasi masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan, termasuk dalam hal implementasi e-Government melalui pengoperasian Plaza Informasi di kota Yogyakarta ini.

Indikatornya adalah:

- a. Mengetahui sejauh mana pengetahuan masyarakat terhadap lingkungan sekitarnya.
- b. Mengetahui sejauh mana pengetahuan masyarakat tentang Plaza Informasi.
- c. Mengetahui seberapa besar usaha masyarakat untuk mendukung dan berpartisipasi dalam memanfaatkan Plaza Informasi.
- d. Mengetahui penilaian masyarakat terhadap pelayanan Plaza Informasi.

7) Dukungan kepercayaan dan keyakinan masyarakat terhadap berbagai perubahan, pengembangan, peningkatan dan pencapaian tujuan dari implementasi e-Government.

Indikatornya adalah:

- a. Mengetahui sejauh mana pemahaman masyarakat terhadap fungsi layanan Plaza Informasi.
- b. Mengetahui sejauh mana kepercayaan masyarakat terhadap pengaruh-pengaruh yang akan ditimbulkan Plaza Informasi bagi aspek-aspek kehidupan mereka.

- c. Mengetahui seberapa besar dukungan masyarakat terhadap visi-visi pemerintah daerah.
- d. Mengetahui seberapa besar upaya masyarakat untuk membantu mewujudkan visi-visi pemerintah daerah.
- e. Mengetahui sejauh mana pengetahuan masyarakat tentang e-Government.
- f. Mengetahui sejauh mana pemahaman masyarakat tentang e-Government.
- g. Mengetahui seberapa besar kepercayaan masyarakat terhadap pengaruh yang diberikan e-Government dalam hal: peningkatan kualitas kinerja pelayanan publik pemerintah dan peningkatan kualitas hubungan masyarakat dengan pemerintah.

H. Metodologi Penelitian

Di dalam penelitian mengenai “Persepsi Masyarakat Terhadap Implementasi E-Government 2006 (Studi Kasus tentang Pengoperasian ‘Plaza Informasi’ di kota Yogyakarta)” ini menggunakan metode penelitian yang dirinci sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Artinya, penelitian ini adalah penelitian yang mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap,

pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena.⁶²

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini secara spesifik dilakukan di Kelurahan Panembahan, Kraton, Yogyakarta dan di Kelurahan Baciro, Gondokusuman, Yogyakarta. Alasan mengapa Kota Yogyakarta dijadikan lokasi yang tepat untuk penelitian ini, karena:

- a. Kota Yogyakarta ini memang sangat potensial untuk dijadikan kawasan yang berbasis e-Government.
- b. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi di Kota Yogyakarta ini cukup besar.
- c. Perkembangan dan pertumbuhan usaha 'kafe Net' atau 'warnet' di Kota Yogyakarta yang setiap waktu ke waktu semakin besar.
- d. Pengguna teknologi informasi dan komunikasi di Kota Yogyakarta sangat besar.

3. Sample

Metode sample yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode *probability sample*, yaitu suatu sample yang ditarik sedemikian rupa dimana suatu elemen (unsur) individu dari populasi, tidak didasarkan pada pertimbangan pribadi tetapi tergantung kepada aplikasi kemungkinan (probabilitas).⁶³ Metode *probability sample* dalam penelitian ini didasarkan pada sample daerah, karena di dalam penelitian ini mempertimbangkan beberapa hal, yaitu: *pertama*, jumlah

⁶² Mohammad Nazir, 1988: 63-64.

⁶³ Mohammad Nazir, 1988: 325.

populasi yang sangat besar; *kedua*, populasi di dalam penelitian ini tersebar di daerah tertentu; dan *ketiga*, dana yang minim. Oleh sebab itu, penelitian ini mengambil dua daerah sample yaitu daerah 'terdekat' dan daerah 'terjauh'. Dimana daerah yang dimaksud adalah warga masyarakat di Kelurahan Panembahan, Kraton, Yogyakarta untuk sample daerah terdekat; dan warga masyarakat di Kelurahan Baciro, Gondokusuman, Yogyakarta untuk sample daerah terjauh. Alasan mengapa saya mengambil kedua daerah ini sebagai lokasi penelitian, karena didasari pendapat Asep Nurjaman dan Krisno Hadi yang menyatakan bahwa:

“pengamatan lingkungan akan tampak pada ancaman untuk keberadaan organisasi selanjutnya dan untuk kesempatan dalam area yang berhubungan. Organisasi publik tetap ada dalam lingkungan dimana ancaman ada. Perencanaan yang baik akan bertujuan untuk hal ini dan melakukan secara mendetail. Ini akan melebihi sebelumnya menjadi jelas, gambaran komprehensif dimana organisasi sesuai dengan lingkungannya yang lebih besar.”⁶⁴

Daerah-daerah sample dalam penelitian ini diambil dengan proses pemilihan, yaitu dengan cara menarik beberapa garis vertikal pada beberapa garis horizontal dalam peta daerah penelitian. Kemudian setelah itu, baru diambil sample daerah 'terdekat' dan diteruskan dengan menentukan sample daerah 'terjauh' yang diukur pada radius tertentu dari daerah terdekat yang telah diambil tadi. Untuk jumlah responden yang dibutuhkan di dalam penelitian ini adalah seratus (100) orang yang dibagi menjadi dua bagian berdasarkan daerah terdekat dan daerah terjauh seperti yang dinyatakan sebelumnya. Artinya, tiap daerah akan

⁶⁴ Asep Nurjaman dan Krisno Hadi, 2003: 112.

diambil masing-masing lima puluh (50) orang untuk menjadi responden dalam penelitian ini.

4. Jenis Data

Jenis data yang dicari di dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Berikut penjelasan kedua jenis data tersebut:

- a. Data Primer adalah data yang dikumpulkan secara langsung dari orang-orang yang merupakan sample ataupun dari unit-unit analisis di dalam penelitian ini.
- b. Data Sekunder adalah data yang dikumpulkan secara tidak langsung, karena data akan diambil dan dikumpulkan dari dokumen-dokumen yang sudah diolah sebelumnya oleh unit analisis.

5. Unit Analisis

Unit analisis yang dituju untuk penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah Kelurahan Panembahan.
- b. Pemerintah Kelurahan Baciro.
- c. Badan Informasi Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- d. Plaza Informasi Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- e. Masyarakat yang tinggal di Kelurahan Panembahan dan di Kelurahan Baciro.

6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah teknik wawancara, teknik dokumentasi dan teknik kuesioner. Berikut penjelasan dari kegiatan teknis tersebut:

- a. Teknik wawancara, adalah teknik pengumpulan data melalui interaksi dan komunikasi langsung dengan orang-orang yang merupakan sample dari unit analisis di dalam penelitian ini.
- b. Teknik dokumentasi, adalah teknik pengumpulan data melalui pengkajian data-data atau informasi yang telah diolah sebelumnya oleh orang lain, kemudian dapat digunakan untuk mendasari dan memenuhi penelitian ini.
- c. Teknik kuesioner, adalah teknik pengumpulan data melalui penyebaran angket yang dapat diisi langsung oleh orang-orang yang menjadi sample dalam penelitian ini.

7. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kuantitatif. Teknik analisis data kuantitatif adalah teknik yang digunakan untuk mengkaji dan menginterpretasikan data yang berupa angka-angka melalui pengukuran dan penghitungan. Sehingga dari hasil pengukuran dan penghitungan tersebut, nantinya dapat ditarik sebuah kesimpulan umum (generalisasi) yang bersifat deskriptif. Dengan demikian, penelitian ini menggunakan rumus *indeks* untuk mengukur dan menghitung data-data atau informasi informasi yang telah dikumpulkan melalui angket/kuesioner.