

**DAMPAK PENERAPAN ICT TERHADAP TRANSFORMASI BIROKRASI
DI KABUPATEN BANTUL DAN KOTA YOGYAKARTA**

Bambang Cipto

Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Supardal

Program Pascasarjana (S-2) Ilmu Pemerintahan, STPMD “APMD”, Yogyakarta

gusdal@gmail.com

ABSTRACT

Information Communication Technology (ICT) initiative and application in local government should transform local government bureaucracy. In Bantul and Yogyakarta, however, ICT initiative and application has not successfully transformed local government bureaucracy. This study will assessed on the impact of ICT initiative and application on the bureaucracy transformation in both cities. The mix research method is choosen in order to answer and analysis the phenomena in depth. The research found that the influence of the ICT's initiative on the bureaucracy transformation in the Bantul District is only 4,1% and 44,1% in Yogyakarta city. The low effect of the implementation of the system of ICT in those cities is affected by strong patronage culture, the hierarchical organizational structure and centralized regulation on local government structure, low capacity e-leadership of middle range leader, and no delegation from top leader to middle management.
Keywords: bureaucracy, transformation, culture, ICT

ABSTRAK

Inisiatif dan aplikasi Teknologi Komunikasi dan Informatika (ICT) di Pemerintah Daerah seharusnya mengubah birokrasi pemerintah daerah. Di Bantul dan Yogyakarta, bagaimanapun, inisiatif dan aplikasi TIK belum berhasil mengubah birokrasi Pemerintah Daerah. Studi ini akan menilai dampak dari inisiatif dan penerapan TIK terhadap transformasi birokrasi di kedua kota tersebut. Metode penelitian campuran dipilih untuk menjawab dan menganalisis fenomena secara mendalam. Penelitian ini menemukan bahwa pengaruh dari ICT pada transformasi birokrasi di Kabupaten Bantul hanya 4,1% dan 44,1% di Kota Yogyakarta. Rendahnya pengaruh penerapan sistem TIK di kota-kota tersebut dipengaruhi oleh budaya patronase yang kuat, struktur organisasi hirarkis dan peraturan terpusat dalam struktur pemerintahan daerah, rendahnya kapasitas e-kepemimpinan pada pemimpin ditingkat menengah, dan tidak ada delegasi dari pucuk pimpinan sampai dengan manajemen menengah.

Kata-Kata Kunci: birokrasi, transformasi, budaya, ICT

1. PENDAHULUAN

Reformasi politik tahun 1998 menjadi awal perubahan paradigma birokrasi dari sentralisasi menuju desentralisasi, sehingga otonomi daerah luas dimaknai sebagai bertambahnya kewenangan daerah dengan segala konsekuensinya. Perubahan paradigma ini berarti perubahan struktur birokratis yang rumit menjadi ramping, sehingga perlu pemangkasan birokrasi atau reformasi birokrasi dan mengarah ke transformasi birokrasi. Untuk itu penggunaan ICT dalam penyelenggaraan pemerintahan bisa lebih transparan dan partisipatif. Kumorotomo (2008) memfokuskan penelitiannya pada pelaksanaan sistem UPIK Kota Yogyakarta yang mampu membangkitkan partisipasi warga dalam penyelenggaraan pemerintahan Kota. Selanjutnya, pelaksanaan *e-procurement* di Kota Surabaya membantu proses dan pemenang tender berjalan transparan bagi pengusaha lokal dan kecil. Hal ini menunjukkan pentingnya komitmen pimpinan organisasi agar teknologi informasi dapat dimanfaatkan untuk mengikis budaya birokrasi yang

kurang efisien dan penuh dengan persoalan korupsi, kolusi dan nepotisme.

Di sisi lain buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia (Dwiyanto, 2002; Kumorotomo, 2007), seperti penyelenggaraan pelayanan publik yang masih diskriminatif, terjadinya rente birokrasi, suap, pungutan liar, tidak adanya kepastian pelayanan, arogansi kekuasaan, serta masih lemahnya posisi tawar warga masyarakat terhadap pejabat birokrasi, menunjukkan bahwa *mindset* birokrasi dalam memberikan pelayanan belum banyak mengalami perubahan. Dalam hal kapasitas birokrasi pelayanan dalam melakukan tindakan inisiatif pelayanan untuk memuaskan pengguna jasa masih sangat lemah. Birokrasi pelayanan masih sangat *rules-driven* dalam mengambil keputusan. Hasil penelitian Supardal (2014) sebelumnya menunjukkan bahwa UPIK Kota Yogyakarta dan *SMS Center* Kabupaten Bantul sebagai saluran komunikasi strategis bisa dijadikan sarana deliberasi warga dengan Pemerintah Kota dalam perencanaan pembangunan. Namun, dalam

pelaksanaannya belum berjalan secara optimal. Perdebatan yang berlangsung dalam UPIK belum terjadi secara intensif. Hal ini nampak dari respon Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap sistem *online* UPIK yang belum berjalan secara responsif, terutama pada proses perencanaan pembangunan. Sistem UPIK lebih banyak menyalurkan aspirasi pembangunan ke SKPD terkait, dan informasi ini ditampung sebagai masukan dalam formulasi perencanaan pembangunan saja.

Pemerintah Daerah sesungguhnya bisa memanfaatkan jejaring sosial yang tumbuh pesat dan banyaknya warga yang aktif menggunakan internet melalui *mobile phone*, seperti ponsel, internet, *facebook*, *twitter*, *youtube*, *BBM* dan *Whatsapp*. Pemerintah Daerah bisa menerapkan sistem *web* atau *online* dalam perumusan kebijakan publik yang akan berdampak pada efektivitas dan efisiensi kinerjanya. Hasil penelitian Topo Hudoyo (2010) menunjukkan bahwa pengelolaan media UPIK Kota Yogya kurang optimal karena birokrat belum

reponsif sehingga tujuan dan nilai-nilai transparansi belum tercapai. Birokrat yang seharusnya bisa lebih cepat merespon aspirasi warga, faktanya lebih banyak menunggu, seolah kurang memiliki kapasitas memadai. Portal UPIK Kota Yogya bisa menjadi media interaksi warga dengan para pejabat Pemerintah, jika para birokrat mempunyai kapasitas di bidang ICT. Faktanya di setiap unit dan SKPD hanya beberapa aparat yang mampu mengolah informasi ICT. Hasil penelitian Wahid (2014) tentang tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik merupakan keniscayaan untuk dicapai melalui UBKP (Umpan Balik Kebijakan Publik) di era Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Hal tersebut dimungkinkan dengan dukungan TIK dan konvergensi media yang telah mengubah pola masyarakat bermedia. UPIK di bagian Humas dan Informasi (Bagian HI) Kota Yogyakarta merupakan salah satu perintis dalam pengelolaan UBKP. Sedangkan hasil penelitian Fathul Wahid (2012) bahwa UPIK Kota Yogyakarta sudah mengalami institusionalisasi sistem,

sehingga tidak terpengaruh berbagai faktor lain.

Di Kabupaten Bantul pelaksanaan sistem ICT sudah ada sejak tahun 2005, namun belum menunjukkan kapasitas birokrasi yang memadai dalam merespon aspirasi warga. Menurut Kepala Kantor Pengolahan Data Telematika Sri Budoyo (2015) bahwa :

"Setiap tahun diselenggarakan penguatan kapasitas aparat Pemerintah Kabupaten Bantul untuk meningkatkan kemampuan aparat dalam bidang ICT. Karena tantangan terbesar dalam pelaksanaan sistem ICT di Kabupaten Bantul adalah rendahnya kapasitas aparat dalam mengoperasionalkan perangkat ICT."

Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar aparat Pemda belum mempunyai kapasitas memadai dalam bidang ICT dan pelaksanaan sistem ICT belum mampu mendorong transformasi birokrasi daerah. Dalam penelitian ini mengambil celah riset (*research gap*) tentang kapasitas respon birokrasi dalam menerima aspirasi warga karena belum banyak

dilakukan oleh para peneliti sebelumnya, khususnya penerapan sistem ICT dan pengaruhnya terhadap transformasi birokrasi. Penelitian ini menggunakan studi penerapan ICT khususnya *e-government* UPIK Kota Yogyakarta dan *SMS Center* atau sistem *online* diskusi warga Kabupaten Bantul. Kebijakan *e-government* di Kota Yogyakarta dimulai tahun 2003 dan Kabupaten Bantul tahun 2005. Sejauhmana pelaksanaan ICT mampu mempengaruhi transformasi birokrasi di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul?

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *mixed method* antara teknik analisis kuantitatif dan kualitatif. Dimulai dengan uji statistik untuk mengetahui pengaruh hubungan antar variabel. Selanjutnya, hasil dianalisis secara kualitatif untuk membuktikan dan memberikan argumentasi yang mendukung hasil tersebut. Unit analisis : objek penelitian yaitu pelaksanaan ICT dan pengaruhnya dalam transformasi birokrasi di Kabupaten Bantul dan Kota

Yogyakarta. Subjek penelitian adalah pejabat struktural di lingkungan Pemda Bantul dan Pemkot Yogyakarta. wilayah. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi untuk mengamati praktek pelayanan publik berbasis ICT oleh Pemerintah Daerah, kapasitas pegawai dalam melaksanakan pelayanan berbasis ICT. Kuesioner untuk mengetahui pendapat responden dari unsur pejabat struktural terkait pelaksanaan ICT dan

Informan dan responden diperoleh dengan teknik *population sampling*, terhadap 100 orang di masing-masing pengaruhnya terhadap transformasi birokrasi. Wawancara mendalam untuk memperoleh wawasan dan perspektif informan terkait pelaksanaan ICT dan perannya dalam mendorong transformasi birokrasi. Teknik Analisis data dengan analisis kuantitatif maupun kualitatif.

3. HASIL PENELITIAN

Dari variable yang diteliti perlu dilakukan uji validitas dan realibitas data. Hasil uji Pearson dari 4 variabel yang diteliti dapat dilihat pada Tabel 3.1 berikut.

Tabel 3.1. Uji Validitas dan Realibilitas

Variabel	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if item Deleted
Visi kebijakan	117.3000	179.459	.526	.766
Struktur Organisasi	119.5857	162.478	.718	.652
Perubahan Budaya Organisasi	122.4429	132.772	.707	.662
Pembaharuan ICT	123.1234	231.023	.614	.725
Transformasi Birokrasi	132.2857	235.946	.486	.778

Sumber : Hasil Tabulasi Data 2016

Dari hasil perhitungan menunjukkan signifikan pada tingkat 0,05 karena ketika dibandingkan dengan r tabel sebesar 0,220, maka r hitung lebih besar. Artinya variabel yang diteliti termasuk kategori yang valid atau layak dilakukan penelitian. Selanjutnya deskriptif

statistik dipaparkan terkait jumlah responden, sebaran nilai minimal, maksimal dan nilai rata-rata, serta standar deviasi. Dalam Tabel 3.2 dijelaskan bahwa nilai minimal, nilai

maksimal dan nilai rata-rata dari masing-masing variabel dan lokasi penelitian menunjukkan angka sebaran yang cukup antara satu responden dengan responden lain.

Tabel 3.2. Deskripsi Statistik

Variabel	Kabupaten Bantul					Kota Yogyakarta				
	N	Min	Max	Mean	Standar Deviasi	N	Min	Max	Mean	Standar Deviasi
Transformasi birokrasi	80	27	39	31,3250	2,53470	70	35	56	31.5857	3.21001
Visi dan kebijakan	80	42	56	50,5025	3,54713	70	36	56	46.5714	5.77243
Struktur Organisasi	80	38	56	47,0500	2,92133	70	30	55	34.2857	5.52502
Perubahan Organisasi	80	43	55	43,6000	2,60282	70	25	36	31.4286	6.94402
Pembaharuan ICT	80	16	27	20,61	2,52523	70	20	32	28,21	3121223

Sumber : Data primer, 2016

Untuk mengetahui hubungan antara variabel bebas dengan variabel terikat dapat digambarkan sebagai berikut.

Tabel 3.3. Pengaruh Variabel Bebas Terhadap Terikat

Variabel Bebas	Kabupaten Bantul	Kota Yogyakarta
Visi dan Kebijakan	0,260	0,341
Struktur Organisasi	0,318	0,438
Pembaharuan ICT	0,280	0,582
Perubahan Budaya	0,005	0,442
R	0,369 ^a	0,488 ^a
R ²	0,136	.0,238
Adjusted .R ²	0,102	0,204
SE of the estimate	2,40174	2.86470
N	80	70T

Sumber : Data Primer

Dari Tabel 3.3. dijelaskan bahwa besar korelasi antara variabel penerapan sistem ICT dan variabel transformasi birokrasi dengan di Kabupaten Bantul sebesar 0,41 atau 4,1%, sedangkan di Kota Yogyakarta sebesar 0,441 atau besar pengaruhnya 44%. Dibukanya sistem ICT mampu meningkatkan partisipasi warga dalam

3.1. Pengaruh antara Visi dan Kebijakan dengan Transformasi Birokrasi

Dari hasil analisis pengaruh visi dan kebijakan terhadap transformasi birokrasi di Kabupaten

memberikan informasi dan keluhan kepada Pemerintah Daerah/Kota, sehingga diperlukan kecepatan respon birokrasi dalam menjawab keluhan dan tuntutan warga. Artinya pelaksanaan ICT menuntut terjadinya reformasi birokrasi di lingkungan organisasi pemerintahan daerah.

Bantul sebesar 0,260 atau sebesar 26% dengan tingkat kepercayaan 95.5%, sedangkan di Pemerintah Kota Yogyakarta relasi sebesar 0,341 atau sebesar 34,1% dengan F tabel sebesar 0,220, sehingga pengaruhnya

signifikan. Hubungan visi dan kebijakan dengan transformasi birokrasi di Kota Yogyakarta lebih kuat dibandingkan dengan di Bantul, artinya di Kota Yogyakarta visi dan kebijakan ICT lebih jelas dan lengkap dibandingkan kebijakan ICT Kabupaten Bantul.

Faktor visi dan kebijakan atau regulasi daerah juga sangat menentukan atas keberhasilan pelaksanaan kebijakan ICT, jika regulasi itu secara konsisten dilaksanakan. Faktanya saat ini banyak regulasi diciptakan untuk meningkatkan kualitas layanan publik, tetapi konsistensi dan komitmen pelaksanaan sangat rendah. Untuk itulah aspek konsistensi dalam pelayanan publik harus menjadi perhatian pucuk pimpinan organisasi. Dalam hal ini di kedua daerah juga secara regulasi sudah cukup lengkap, bahkan sampai petunjuk operasional prosedurnya sudah tersedia, namun implementasinya belum semua kebijakan ini bisa terlaksana, bahkan banyak aktivitas pelayanan pada masyarakat yang didasarkan pada perintah atasan. Untuk itulah

pentingnya inovasi dan progresivitas Kepala SKPD untuk berinovasi dalam menjalankan dan mensikapi kebijakan, termasuk dalam pelaksanaan sistem ICT.

3.2. Pengaruh Struktur Organisasi dengan Transformasi Birokrasi

Hasil analisis pengaruh struktur organisasi dengan transformasi birokrasi sebesar 0.3158 atau sebesar 31,8% di Kabupaten Bantul, sedang di Kota Yogyakarta sebesar 0,438 atau sebesar 43,8% dan semua signifikan ketika dibandingkan dengan F tabel pada angka 0,220 karena F hitung lebih besar dibandingkan dengan f tabel.

Dalam konteks struktur organisasi di Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta menunjukkan pengaruh organisasi hierarki yang ketat, sehingga seorang aparat bawahan tidak mungkin bertindak tanpa komando pimpinan. Dalam pelaksanaan sistem ICT membutuhkan hubungan antar aparat bersifat horizontal. Di sisi lain aparat yang mempunyai kapasitas ICT tidak disertai dengan kewenangan tertentu, sehingga tidak bisa mengembangkan

inovasi dalam merespon aspirasi warga. Rata-rata penerima aspirasi dan keluhan warga adalah admin di masing-masing SKPD, selanjutnya petugas mem-*print out* dan melaporkan pada atasan, selanjutnya dirapatkan dan direspon oleh bidang terkait, sehingga terkesan penerimaan dan respon kepada warga menggunakan sistem manual atau tradisional, karena proses relasi antar aparat belum *paperless*.

Pimpinan SKPD yang seharusnya bisa mengakses langsung aspirasi warga berbasis ICT ini, tidak dilakukan melainkan menunggu laporan admin dalam bentuk *print out*. Dengan demikian lebih menekankan hubungan yang berbasis hierarki atau atas-bawah. Hal ini bertentangan dengan prinsip pelayanan berbasis ICT yang berbasis pendekatan relasi horizontal. Struktur SKPD cenderung mengikuti *nomenklatur* kebijakan pemerintah pusat. Untuk itu dalam rangka aplikasi sistem ICT di instansi dinas, dibutuhkan kepemimpinan SKPD yang fasilitatif dan terbuka terhadap sistem ICT. Kepemimpinan menengah (*middle manager*) yaitu Kepala SKPD akan menentukan efektif

tidaknya pelaksanaan sistem ICT. Dalam kasus Pemerintah Kota Yogyakarta, misalnya dimana Walikota (*top manager*) memberikan pelimpahan kewenangan merespon secara cepat aspiratif dan tuntutan warga, sehingga Kepala SKPD bisa langsung merespon. Di Kabupaten Bantul Pimpinan SKPD masih menunggu disposisi Bupati untuk merespon tuntutan warga berbasis ICT sehingga respon birokrasi terkesan lamban.

Pentingnya pendelegasian kewenangan *top manager* dalam konteks relasi dengan warga. Hal-hal yang bisa direspon secara cepat tidak perlu rapat karena bisa diselesaikan dengan komunikasi elektronik seperti SMS, BBM, WA ataupun telepon. Seharusnya pimpinan SKPD sebagai *middle manager* tidak harus menunggu laporan admin, tetapi bisa akses langsung dimanapun, selanjutnya merespon sesuai perencanaan program tahunan SKPD, sehingga keberadaan admin hanya bersifat administrasi. Hal ini bisa jika SDM aparat dan pimpinan mempunyai kapasitas bidang ICT. Faktanya belum semua pimpinan

SKPD mempunyai kapasitas tersebut. Pemerintah Kota Yogyakarta mempunyai kesiapan dan kapasitas cukup memadai karena dalam manajemen sumberdaya diterapkan sistem semacam *reward and punishment*, dimana pegawai yang sudah menguasai sistem ICT akan dilibatkan dalam berbagai kepanitian dan tugas tambahan, sehingga setiap pegawai berlomba-lomba meningkatkan kapasitas. Pemda Kabupaten Bantul lebih berorientasi pada penyediaan *hardware* dan *software* ketimbang SDM sehingga tidak jarang justru perangkat ICT ini menjadi penghambat pelayanan daripada meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan masyarakat.

3.3. Pengaruh Perubahan Budaya Organisasi dengan Transportasi Birokrasi

Pengaruh perubahan budaya organisasi terhadap transformasi birokrasi di Kabupaten Bantul menunjukkan pengaruh sebesar 0,005 atau sebesar 5%, sedangkan Kota Yogyakarta menunjukkan pengaruh sebesar 0,442 atau 44,2%, dan signifikan pada tingkat kepercayaan 0,05 karena dibandingkan dengan F tabel hasilnya lebih besar f hitung. Di

lapangan ditemukan masih ada pimpinan yang cenderung bersifat tradisional (*patron-klein*), sehingga perilakunya belum sesuai dengan *IT minded*. Ada sebagian pimpinan SKPD di kedua daerah yang belum familiar dengan kerja berbasis ICT dan tidak menempatkan ICT pada posisi prioritas tetapi hanya sebagai pelengkap.

"Penempatan sarana pendukung ICT di SKPD tertentu ditempatkan di bilik belakang yang kecil dan kumuh. Informasi dan keluhan warga lewat *online* dianggap hanya latah dan tidak perlu ditanggapi serius. Mereka menganggap kalau warga serius ya mestinya datang ke kantor dan menyampaikan maksud dan masalahnya" (Wawancara dengan Pejabat di SKPD Bantul, 5-10-2015).

Belum semua pejabat struktural di lingkungan SKPD menganggap penting masukan dan aspirasi berbasis *website*, belum semua mempunyai komitmen mengembangkan sistem informasi berbasis *website* yang lebih praktis, efektif dan efisien atau belum ada perubahan budaya organisasi kearah ICT. Budaya kepemimpinan *patron-*

klien sangat kuat baik di Bantul maupun di Kota Yogya yang ikut mempengaruhi warga dalam aplikasi pelayanan berbasis ICT. Pelaksanaan sistem ICT cenderung termarginalkan. Aparat bawahan tidak akan bergerak sekalipun aturan dan prosedurnya, tetapi tanpa komando pimpinan.

"Ada keluhan warga kepada satpol PP tentang PKL yang berdagang di trotoar yang mengganggu pedestrian. Dalam hal ini aturannya sangat jelas, namun belum tentu ditindak-lanjuti kalau belum ada perintah dari pimpinan. Ternyata pimpinan tidak memerintahkan satpol PP, karena PKL mendapat restu dari oknum anggota DPRD. Jadi faktor kepemimpinan patron-klein dengan politisasi birokrasi sangat berpengaruh dalam pelaksanaan suatu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah/kota" (Wawancara dengan Afrio, Januari 2016).

Faktor lain di SKPD ada semacam pembusukan birokrasi (patologi birokrasi), sehingga dalam pelaksanaan tugas cenderung

bernuansa politis. Fakta menemukan dalam menindak-lanjuti aspirasi warga.

"Suatu SKPD menerima laporan warga tentang jalan berlobang misalnya, dalam hal ini anggaran Pemda ada, namun realisasinya tidak bisa secepat yang diharapkan warga, sehingga harus menunggu lebih dahulu untuk sementara waktu, baru ketika ada laporan korban kecelakaan akibat jalan berlobang, barulah diperbaiki" (Wawancara dengan Pejabat Struktural Kota Yogyakarta, Desember 1015).

Demikian pula saat realisasi tuntutan warga untuk *fogging* demam berdarah realisasinya juga menunggu ada korban dulu. Seolah birokrasi dalam merespon warga ada semacam *vested interest* tertentu. Hal ini tidak terlepas bahwa birokrasi tidak bekerja pada aspek teknokrat saja tetapi juga pada dimensi politis. Ini dikaitkan dengan proses rekrutmen pimpinan SKPD yang sangat kental dengan nuansa politis.

Dengan dilaksanakan sistem ICT ada perubahan budaya kerja di Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta. Manajemen pemerintah

lebih fleksibel, aparat bergerak sesuai regulasi dan selalu beradaptasi dengan berbagai perubahan kebutuhan para pelanggan, baik yang berasal dari kalangan internal birokrat maupun eksternal lembaga pemerintahan. Kunci sukses manajemen dengan gaya fleksibel ini terletak pada kemampuan para birokrat bekerja secara tim (*teamwork*).

"Pendistribusian informasi oleh sekretariat UPIK ke setiap SKPD dan unit kerja di Kota Yogyakarta dilakukan secara *paperless*, penyampaian pesan langsung melalui SMS gateway, email dan aplikasi *chatting* internal membuat biaya komunikasi menjadi sangat murah dan cepat" (Wawancara dengan Aris di TIT, Januari 2016).

Beberapa perubahan dalam reformasi birokrasi ini dicapai dalam waktu 9 tahun. Proses informasi masyarakat masuk sistem UPIK, langsung dikirim ke SKPD, Pimpinan SKPD yang memperoleh kewenangan segera merespon langsung berbagai masukan dan aspirasi warga. Di Kabupaten Bantul, perubahan kultur

organisasi dan birokrasi cenderung berjalan lamban karena sebagian besar aparat daerah bergerak menunggu komando pimpinan. Padahal sudah ada regulasi dan standar operasional prosedur yang menjadi dasar aparat bertindak. Dalam banyak hal diciptakan harmonisasi organisasi, sehingga dinamika hubungan pimpinan dan bawahan tidak terjadi. Sulit mengharapkan ada perubahan dalam sistem seperti ini, karena ketergantungan yang tinggi kepada pimpinan. Informasi dan keluhan yang masuk ke sistem *SMS Center*, selanjutnya disampaikan kepada Bupati untuk diteruskan ke SKPD, dari SKPD dilakukan koordinasi untuk ditugaskan kepada Kepala Seksi terkait dengan aspirasi warga. Proses dari informasi masuk sampai SKPD merespon membutuhkan waktu lebih lama dibandingkan proses di sistem UPIK Kota Yogyakarta.

3.4. Pengaruh Pembaharuan Sistem ICT terhadap Reformasi Birokrasi

Pengaruh pembaharuan sistem ICT dengan transformasi birokrasi di Kabupaten Bantul sebesar 0,280 atau 28%, sedangkan untuk Kota

Yogyakarta sebesar 0,582 atau sebesar 58,2%. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan ICT dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Yogyakarta lebih siap dibandingkan di Kabupaten Bantul. Dari berbagai argumentasi sebelumnya menunjukkan bahwa pelaksanaan sistem ICT di Kota Yogyakarta lebih maju.

4. PEMBAHASAN

4.1. Penerapan ICT

Penerapan sistem ICT membawa konsekuensi perubahan struktur organisasi harus sesuai dengan kebutuhan sistem dan lebih menekankan hubungan organisasi yang bersifat horizontal. Dalam struktur organisasi di SKPD berdasarkan *nomenklatur* yang diatur Peraturan Pemerintah, relasi antara aparat dan pimpinan lebih bersifat vertikal. Akibatnya pelaksanaan sistem ICT terkendala oleh struktur organisasi yang hierarki. SKPD sebagai pelaksana kebijakan Bupati atau Walikota mengalami kebuntuan. Implikasi hubungan ini pada peran inovatif pimpinan SKPD (*middle manager*) untuk mengambil inisiatif dan prakarsa untuk melaksanakan sistem ICT secara

konsisten berkurang. Pelaksanaan sistem ICT akan bisa berjalan di Pemda jika ada peran inovasi dari pimpinan SKPD atau Kepala Dinas, seperti kasus Kota Yogyakarta, pimpinan SKPD diberi mandat dan kewenangan dari Walikota mengambil peran untuk mengakses langsung aspirasi warga untuk SKPD. Berbeda dengan di Kabupaten Bantul, aspirasi warga untuk SKPD diterima oleh admin, selanjutnya admin menyampaikan kepada Sekretaris Dinas selaku PPID untuk diteruskan kepada Pimpinan SKPD untuk diambil keputusan sebagai respon terhadap warga berdasarkan rapat pimpinan di lingkungan SKPD. *The findings is similar with the previous research in government organization, although ICT initiative has been implemented, however leadership and culture as significant challenges need to be addressed* (Weerakkoddy, et al., 2011). Dengan kondisi sumber daya pegawai sudah terdapat perubahan budaya organisasi terhadap sistem ICT, maka pelaksanaan sistem ICT akan semakin optimal. Perubahan kultur birokrasi akan mempengaruhi efektivitas sistem

ICT. Fakta menunjukkan perubahan budaya organisasi ke arah budaya ICT, sebagian besar SKPD sebagai implementator sistem ICT belum ada perubahan struktural ke arah budaya ICT, belum terjadi perubahan secara signifikan di Kabupaten Bantul. Pelaksanaan ICT di dinas masih dianggap sebagai pelengkap saja, buktinya ICT diserahkan pengelolaannya kepada staf admin tanpa ada kewenangan sama sekali kecuali menerima pesan dan melaporkan pada atasan.

Transformasi birokrasi berbasis ICT ini ditentukan oleh 4 faktor yakni redesign visi dan kebijakan, struktur organisasi, kebiasaan dan budaya birokrasi, dan sistem ICT yang diperbaharui. Setelah temuan ini dijadikan acuan untuk mengetahui transformasi birokrasi berbasis ICT di Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta, ternyata hasilnya tidak signifikan karena hubungannya di Bantul sebesar 4.1% dan Kota Yogya 44,1%. Lambannya perkembangan pelaksanaan sistem ICT di Kabupaten Bantul karena masih banyaknya faktor penghambat ICT.

Penelitian sebelumnya terkait dengan pelaksanaan sistem ICT telah berhasil menekan Pemkot Yogyakarta lebih transparan dan akuntabel (Kumorotomo, 2008; Supardal, 2014). Selanjutnya penelitian Wahid (2012) dan Nurmandi (2013) menunjukkan bahwa pelaksanaan ICT dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti : kepemimpinan, sumber daya manusia, kebijakan daerah, sistem integrasi, dan tersedianya infrastruktur.

Dalam penelitian ini lebih fokus pada pengaruh pelaksanaan sistem ICT terhadap transformasi birokrasi di Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta. Topo Hudoyo (2010) memfokuskan penelitian UPIK sebagai aplikasi *e-government* Pemerintah Kota Yogyakarta menunjukkan bahwa pengelolaan media tersebut kurang optimal karena belum tercapainya tujuan dan nilai-nilai transparansi. Pengelolaan portal UPIK masih terlihat adanya kekurangan terkait dengan unsur tujuan dan nilai-nilai yang hendak dicapai dari aplikasi *e-government*. Portal tersebut sebetulnya bisa sebagai media interaksi antara warga dengan para pejabat Pemerintah.

Jika Pemda ingin melaksanakan sistem ICT dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dibutuhkan adalah kesiapan kapasitas sumber daya, bukan perangkat keras IT. Dalam rangka penguatan kapasitas birokrasi, maka perlu dilakukan perubahan dari sisi visi dan kebijakan yang pro ICT, struktur organisasi yang kondusif bagi pelaksanaan ICT dan perubahan kultur birokrasi ke ICT *minded*. Penelitian Ines Mergel (2013) bahwa penerapan ICT berdampak bagi pemerintah berinteraksi secara digital di US Federal. Keberhasilan praktek ICT ditentukan oleh eksistensi aturan regulasi yang menjadi landasan pelaksanaan ICT, dan interaksi *online* untuk mendukung visi dan misi pemerintah. Jadi faktor regulasi sangat mendukung pelaksanaan sistem ICT, disamping kejelasan visi dan misi pemerintah. Penelitian lain menyatakan bahwa penerapan ICT menyebabkan reformasi struktur pemerintah dan anggaran di Mexico (Puron, 2012). Dengan penerapan ICT pada organisasi pemerintah akan mempengaruhi struktur organisasi dalam berinteraksi antar unit pemerintahan, terutama

terkait pengelolaan anggaran pemerintah. Dengan demikian penerapan ICT telah merubah cara interaksi antar struktur organisasi pemerintah. Julian M. Bass (2013), penerapan ICT untuk mendukung pelaksanaan pembangunan, keberhasilannya ditentukan dengan pendekatan institusi dan kapabilitas SDM aparat seperti kasus Ethiopia. Untuk itu kebijakan pembangunan diarahkan pada sektor pendidikan guna memperkuat pembangunan melalui ICT4D (ICT untuk pembangunan). Rendahnya transformasi birokrasi berbasis ICT, maka perlu dibangun birokrasi virtual yakni suatu sistem birokrasi baru yang didalamnya sudah mengalami perubahan *mindset* kearah ICT, dimana secara struktur organisasi sudah relevan kebutuhan operasionalisasi ICT, birokrasi dengan perubahan kultur birokrasi, serta produk kebijakan yang bisa menggerakkan dan mendukung aplikasi ICT dalam menjalankan pelayanan publik. Dalam kasus penerapan OPEN (*Online Procedures Enhancement for Civil Application*) sebagai sarana anti korupsi di Seoul

Korea Selatan (Kim et.al., 2009). Dengan pendekatan institusional (*regulatory/coersive, cognitive/mimeic and normative*), terbukti bahwa OPEN dari dimensi regulasi efektif mencegah korupsi dengan didukung kepemimpinan yang kuat. Faktor kepemimpinan lokal akan menentukan keberhasilan pelaksanaan sistem ICT.

Dalam tataran implementasi konsep birokrasi virtual menghadapi faktor eksternal, seperti struktur organisasi diatur oleh peraturan Pemerintah Pusat, sehingga secara *nomenklatur* sudah ditentukan struktur Pemda yang diharuskan dengan segala tupoksinya. Oleh karena itu perlu alternatif kebijakan inovatif terkait dengan peraturan pemerintah yang mengatur struktur organisasi yang relevan. Hal ini mungkin karena penerapan sistem ICT dalam pemerintahan ini dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, sehingga perlu disinkronkan antara keduanya. Sedangkan di tataran

lokal Pemerintahan Daerah dengan segala otonominya bisa berkreasi dan berinovasi terkait dengan aplikasi sistem ICT ini bisa mengembangkan semacam struktur *taskforce* di masing-masing SKPD tanpa harus menghilangkan *nomenklatur* organisasi Pemda yang diatur oleh peraturan pemerintah tersebut.

Perubahan organisasi dibutuhkan untuk merealisasikan ICT, dan organisasi akan berubah jika level hierarki rendah (O'Donnell et.al., 2013). Harus ada delegasi dalam pelaksanaan dan kreasi baru pemerintah untuk melaksanakan strategi horizontal. Untuk itu perlu dilakukan restrukturisasi proses, sistem manajemen, dan kapasitas SDM. Hal serupa dinyatakan bahwa di era ICT telah menyebabkan transformasi organisasi, manajemen dan pemberian pelayanan publik (Karippacheril, 2013). Dua hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan ICT akan berdampak pada perubahan struktur organisasi pemerintah. Hasilnya dapat disimpulkan bahwa Bupati /Walikota (*top manager*) mencetuskan visi dan kebijakan terkait

dengan penerapan sistem ICT dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelayanan publik maupun saluran informasi dan keluhan warga pada Pemerintah Daerah. Selanjutnya pimpinan SKPD/Kepala Dinas (*middle manager*) sebagai pelaksana kebijakan sistem ICT harus mempunyai inovasi dan prakarsa untuk mengkondisikan pelaksanaan sistem ICT berjalan optimal dengan mendelagasikan pada pimpinan operasional seperti Kepala Seksi untuk menjalankan kebijakan pimpinan SKPD, dalam merespon dan menindak-lanjuti aspirasi dan keluhan warga. Dengan demikian faktor penentu sukses tidaknya pelaksanaan ICT Pemda adalah pimpinan SKPD (*middle manager*) dengan berbagai inovasinya.

Perubahan kultur organisasi dengan strategi pendelegasian kewenangan kepada bawahan diperlukan untuk merespon pesan yang masuk. Tidak ada lagi ketergantungan aparat terhadap pimpinan, sehingga terjadi pelembagaan peran dengan dukungan sistem ICT. Pemkot Yogyakarta telah mendelegasikan kewenangan pada level pemerintahan

yang lebih rendah sehingga mengurangi budaya ketergantungan pada pimpinan. Dengan demikian pelaksanaan ICT di Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta yang sudah berjalan puluhan tahun belum mampu mendorong transformasi birokrasi. Temuan ini menyangkal temuan Wahid (2012) yang menyatakan bahwa pelaksanaan sistem ICT di Kota Yogyakarta sudah sampai tahap institusionalisasi atau pelembagaan. Faktanya pelaksanaan sistem ICT banyak dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan birokrasi dan kapasitas aparat dan juga kultur organisasi Pemerintah Kota.

5. SIMPULAN DAN SARAN

5.1. Mayoritas responden di Kabupaten Bantul berpendapat bahwa dari sisi regulasi, standar operasional dan sarana pendukung sudah cukup lengkap, namun dalam pelaksanaannya belum optimal, karena sumber daya belum cukup memadai dan kepemimpinan budaya patron klien kuat, sehingga inovasi pimpinan SKPD sangat rendah. Implementasi sistem ICT belum mampu mendukung transformasi birokrasi secara cepat dan memadai.

Sebaliknya, Kota Yogyakarta disamping sudah tersedianya perangkat keras dan lunak, juga adanya komitmen pimpinan mendelegasikan kewenangannya kepada Pimpinan SKPD untuk berinovasi dalam pelaksanaan ICT, sehingga Kota Yogyakarta dengan UPIK nya relatif lebih maju dalam sistem *website* dalam menerima dan merespon aspirasi dan keluhan warga secara efektif dan efisien.

5.2. Perkembangan transformasi birokrasi berbasis ICT berjalan lamban di Kabupaten Bantul. Penerapan ICT belum banyak mendorong terjadinya transformasi birokrasi. Di Kota Yogyakarta hubungan antara visi dan kebijakan, struktur organisasi, dan perubahan budaya organisasi, serta pembaharuan sistem ICT terbukti cukup kuat dan ada hubungan dengan transformasi birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Bass, J. M., Nicholson, B. and Subhramanian, E. 2013. A Framework Using Institutional Analysis and the Capability Approach in ICT4D. *Information Technologies & International Development*, 9 (1): 19-35.

5.3. Responsivitas birokrasi Kabupaten Bantul belum optimal karena terkendala struktur organisasi SKPD yang belum mendukung sistem web dan ketatnya hubungan hierarki antara aparat dan pimpinan, sehingga respon birokrat lamban. Faktor kultur patron-klien masih dominan dan kurang ada delegasi kewenangan, sehingga pimpinan SKPD kurang inovatif melaksanakan sistem web, cenderung menunggu perintah atasan dalam merespon aspirasi warga. Untuk Kota Yogyakarta pimpinan SKPD relatif kreatif, inovatif dalam melaksanakan sistem web sehingga bisa mensiasati agar sistem IT berjalan optimal. Dalam kultur organisasi, Kota relatif terkondisi melaksanakan sistem ICT dalam pelayanan publik secara cepat dan responsif.

Dwiyanto, Agus, et, al (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PPSK-UGM

Karippacheril, Tina George. 2013. *Public Service Delivery in the Era of Digital Governance: Case Studies from Indonesia*. Washington, D.C.: World Bank Group.

- <http://documents.worldbank.org/curated/en/733741467986258900/Public-service-delivery-in-the-era-of-digital-governance-case-studies-from-Indonesia>
- Kim, S., H. J. Kim, H. Lee. 2007. An Institutional Analysis of an E-Government System for Anti-Corruption: The Case of OPEN, *Government Information Quarterly*, 26, (1): 42-50.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2007. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- _____. 2008. *Akuntabilitas Birokrasi Publik (Sketsa Pada Masa Transisi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mergel, Ines. 2013. A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government. *Public Administration Review*, Volume 73, Issue 3, May-June: 390-400. DOI: 10.1111 /puar.12021.
- Nurmandi, A. 2013. What is the Status of Indonesia's E-Procurement? *Journal of Government and Politics*, Vol. 4, No. 2: 1-38.
- Orla O'Donnell, Richard Boyle and Virpi Timonen. 2003. Transformational Aspects of E-Government in Ireland: Issues to be Addressed. *Electronic Journal of e-Government*, Volume, Issue 1: 22-30.
- Puron, Gabriel. Cid., J. Ramon Gil-Garcia, and Luis F Luna-Reyes. 2012. IT-Enabled Policy Analysis: New Technologies, Sophisticated Analysis and Open Data for Better Government Decisions, *Proceedings of the 13th Annual International Conference on Digital Government Research*, June 4: 97-106.
- Supardal. 2014. *Efektivitas UPIK Dalam Pelayanan Publik, Penelitian Kota Yogyakarta*.
- Wahid, Fathul. 2012. Institutionalization of Public Systems in Developing Countries: a Case Study of E-Procurement in Indonesian Local Government, *Proceedings of the Transforming Government Workshop*, Brunel University, August 23.
- Wahid, Fathul. 2014. Understanding E-Participation Services in Indonesian Local Government. Information and Communication Technology - EurAsia Conference, ICT-EurAsia 2014: 328-337. DOI: 10.1007/978-3-642-55032-4_32
- Weerakkody, Vishanth, Marijn Janssen, Yogesh K. Dwivedi. 2011. Transformational Change and Business Process Reengineering (BPR): Lessons from the British and

Journal of Indonesian Rural and Regional Government (JIRReG)

Volume 1, Nomor 1 Juni 2017

ISSN: 2580-9342

Dutch Public Sector,
Government Information
Quarterly 28 Journal.