

# **ANALISIS STRUKTURASI ADAPTIF: IMPLIKASI PENGGUNAAN TEKNOLOGI INFORMASI DALAM PELAYANAN INFORMASI PUBLIK ORGANISASI PEMERINTAHAN**

## ***ANALYSIS OF ADAPTIVE STRUCTURATION: IMPLICATION OF USING INFORMATION TECHNOLOGY IN PUBLIC INFORMATION SERVICES OF GOVERNMENT INSTITUTION***

**Tiara Kharisma**

Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik  
Universitas Indonesia  
email : t14r4.kh@gmail.com

**Firman Kurniawan Sujono**

Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik  
Universitas Indonesia  
email : firmankurniawan@yahoo.com

(Diterima: 27-04-2018; Direvisi: 6-12-2018; Disetujui terbit: 13-12-2018)

### **Abstrak**

Penelitian ini membahas proses strukturasi adaptif yang terjadi ketika suatu organisasi pemerintahan melakukan transformasi pelayanan informasi publik dari cara manual menjadi berbasis teknologi informasi. Penelitian ini menggunakan teori strukturasi adaptif dari *DeSanctis* dan *Poole* (1994) dan dikembangkan *Schwieger dkk* (2004) sebagai *guidance* penelitian. Penelitian ini menggunakan paradigma interpretif, pendekatan kualitatif dan strategi penelitian studi kasus. Data diperoleh dari hasil wawancara mendalam dan studi dokumen. Informan dipilih berdasarkan strategi *purposive sampling*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketika agen berinteraksi dengan struktur pelayanan informasi publik yang telah beralih menjadi berbasis teknologi informasi, tindakan agen di organisasi pemerintahan menunjukkan *interplay* antara struktur pelayanan informasi publik berbasis teknologi informasi, struktur sosial lain (tugas, lingkungan internal dan eksternal) serta sistem internal organisasi pemerintahan yang berlaku. Dalam interaksinya para agen menggunakan komunikasi formal (horizontal, vertikal dan diagonal) serta informal. Hasil interaksi tersebut teridentifikasi munculnya struktur sosial baru yang menjadi pemahaman bersama di antara agen, mengatur tindakan agen ketika melakukan pelayanan serta terlegitimasi dalam pemahaman agen, sehingga pelayanan informasi publik berbasis teknologi informasi dapat terus berjalan.

**Kata Kunci:** Teknologi informasi; organisasi pemerintahan; strukturasi adaptif

### **Abstract**

*This research study discuss the adaptive structuration process that occurs when a government agency transforms public information service from the manual into information technology. This research uses adaptive structuration theory by DeSanctis and Poole (1994) and developed by Schwieger et al (2004) as a guidance theory. This research uses interpretative paradigm, qualitative method and case study as a research strategy. Data collection is conducted through depth interview and document study. Informants is selected based on purposive sampling strategies. The result of this research shows when agents interact with public information service structures that have been transformed into information technology, actions of agents show interplay between the structure of public information services based on information technology, other social structures (tasks, internal and external environments) and internal systems of government agency. In their interaction, agents use formal communication (horizontal, vertical and diagonal) and informal communication. The result of those interaction show the emergence of a new*

*social structure that became a common understanding among agents, adjust action of agents when doing public information services and legitimated the understanding of agents, so that public information services based on information technology can continue to run.*

**Keywords:** *Information Technology; government agency; adaptive structuration.*

## **PENDAHULUAN**

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) menciptakan sebuah perubahan akses informasi. Meski demikian, masalah pengelolaan keterbukaan informasi masih terjadi. Masalah yang kerap dihadapi masyarakat di antaranya terlambatnya penyampaian informasi publik yang diminta dan sistem pelayanan informasi publik yang buruk (Widyaningsih, 2016). Ada cara yang dapat digunakan organisasi pemerintahan untuk memudahkan publik dalam memperoleh informasi, yakni dengan memanfaatkan teknologi informasi (TI). Kendati demikian, pemanfaatan TI untuk akses dan layanan informasi publik teridentifikasi masih lambat dalam merespon permohonan informasi. Ini menjadi indikasi bahwa diterapkannya pelayanan informasi publik berbasis TI masih belum sesuai dengan harapan. Keberadaan perangkat dan struktur TI dalam pelayanan informasi publik masih dibutuhkan penyesuaian oleh individu di lingkungan internal organisasi pemerintahan (Kharisma dan Sujono, 2017). Adaptasi pada struktur teknologi oleh aktor-aktor organisasi menjadi faktor kunci dalam perubahan organisasi (DeSanctis dan Poole, 1994).

Selain itu, sistem internal organisasi pemerintahan yang memiliki ciri khas tersendiri juga dapat menentukan dan mewarnai bagaimana proses strukturasi terjadi. Dimana dalam organisasi pemerintahan di Indonesia, pemimpin memiliki peranan penting mendorong

terlaksananya perubahan (Rizkyaputri, 2014). Interaksi antar anggota organisasi pemerintahan juga cenderung menggunakan komunikasi tertutup dengan jenjang hierarki kepangkatan (Fillaily, 2015). Ditambah lagi, meski saat ini telah banyak organisasi pemerintahan yang menggunakan TI, tetapi secara fungsionalnya penggunaan TI tersebut masih setengah jalan atau belum sesuai harapan (Umar, 2015).

Teori strukturasi adaptif digunakan peneliti untuk membahas proses dinamis bagaimana strukturasi terjadi di organisasi pemerintahan yang menggunakan TI untuk melaksanakan pelayanan informasi publik. Penelitian sebelumnya lebih banyak menerapkan teori strukturasi dalam implementasi TI di organisasi pemerintahan (di luar Indonesia) di bidang keuangan (Veenstra, Janssen dan Tan, 2010; Treku dan Wiredu, 2016), pengadaan elektronik (Devadoss, Pan dan Huang, 2002) yang mana teknologi tersebut lebih banyak dikaitkan dengan transparansi anggaran pemerintah. Penelitian ini keterkaitannya lebih luas, karena melihat proses strukturasi secara mendalam pada sebuah organisasi pemerintahan di Indonesia yang sedang melakukan transformasi pelayanan informasi publik menjadi berbasis TI. Studi terdahulu proses strukturasi adaptif di organisasi pemerintahan dalam konteks organisasi pemerintahan Indonesia yang lebih banyak dikaji dengan menekankan pada perspektif keorganisasian tetapi tidak memfokuskan pada penggunaan TI juga menjadi celah dilakukannya penelitian ini.

## LANDASAN TEORI

### Implikasi Penggunaan TI bagi Organisasi Pemerintahan

TI kini tidak dapat dipisahkan dari jalannya organisasi. TI dalam suatu organisasi membantu menciptakan struktur jaringan untuk interkoneksi, memberikan pelayanan, efisiensi dan efektivitas, interaktivitas, desentralisasi, transparansi dan akuntabilitas (Yildiz, 2007). Penggunaan TI selain dapat membawa inovasi dan modernisasi administrasi juga dapat membawa permasalahannya. Oleh karenanya, integrasi dan koordinasi menjadi hal penting (Aicholzer dan Schmutzer, 2000). TI yang terus mengalami perkembangan juga terus merevolusi organisasi pemerintahan untuk melakukan komunikasi, interaksi dan berbagi informasi dengan publiknya (Sadeghi, 2012).

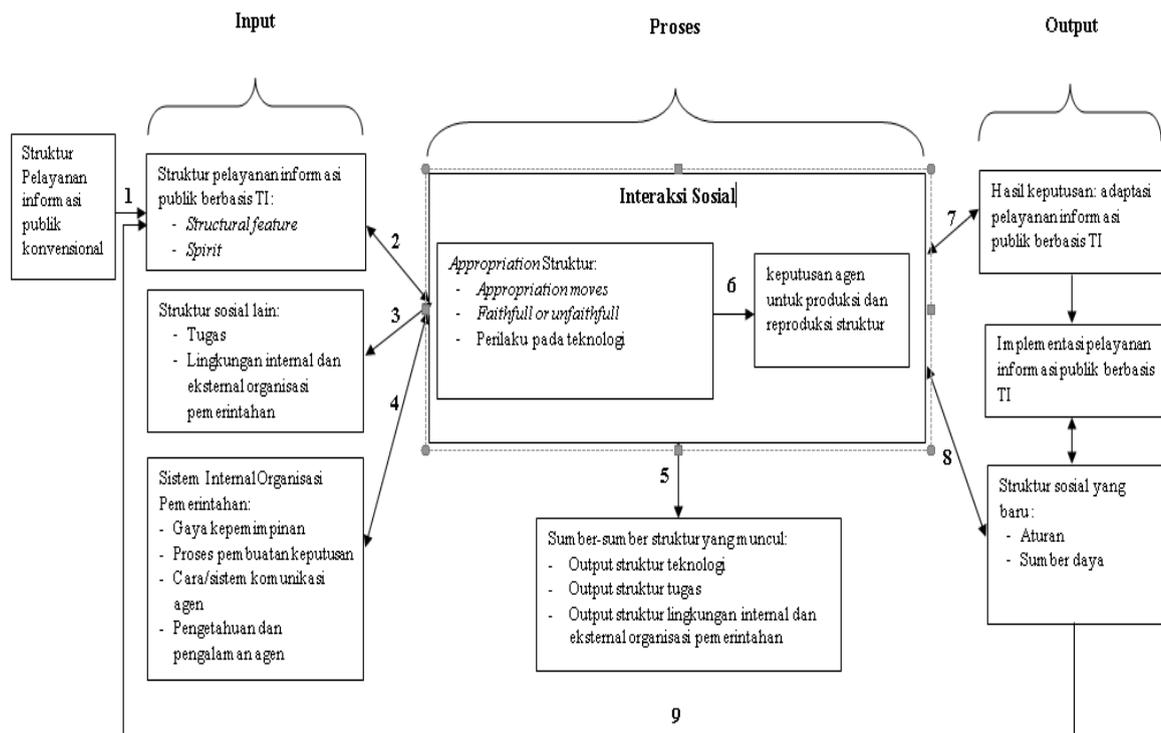
### Teori Strukturasi

Teori strukturasi menyebutkan bahwa tindakan manusia adalah sebuah proses produksi dan reproduksi struktur dalam berbagai macam sistem sosial (Littlejohn dan Foss, 2009). Proses komunikasi menduduki posisi sentral karena interaksi adalah lokus dari proses strukturasi. Interaksi komunikasi menjadi hal yang penting karena struktur yang ada diproduksi dan dilanjutkan melalui pengembangan pemahaman intersubjektif dan tindakan yang terkoordinasi (Poole dan DeSanctis, 1992). Teknologi menjadi aspek yang cocok untuk dianalisis menggunakan perspektif teori strukturasi, karena kesuksesan implementasinya memiliki ketergantungan yang cukup kuat dengan konteks sosial dan budaya (Littlejohn dan Foss, 2009).

### Teori Strukturasi Adaptif

Poole menerapkan dan memperluas teori strukturasi yang dikemukakan Giddens, ke dalam level lebih spesifik atau mikro pada kelompok kecil yang selanjutnya menghasilkan teori strukturasi adaptif. Poole menyebut teorinya strukturasi adaptif, karena dia mengamati anggota kelompok dalam suatu kelompok kerja secara yang sengaja mengadaptasi aturan dan sumber daya agar menyelesaikan tujuan untuk membuat keputusan kelompok (Griffin, 2008). Selanjutnya, Poole bersama DeSanctis menerapkan teori tersebut untuk menganalisis proses strukturasi dalam memotret kompleksitas penggunaan TI di suatu organisasi.

Poole dan DeSanctis menggunakan teknologi aplikasi *Group Decision Support System* (GDSS) untuk mengilustrasikan penerapan prinsip teori strukturasi adaptif dalam penggunaan TI di organisasi. Kendati demikian, Poole dan DeSanctis menyatakan konsep dan hubungan-hubungan yang terdapat dalam konsep teori strukturasi adaptif dapat diaplikasikan ke dalam konteks kemajuan/penggunaan teknologi lainnya di dalam suatu organisasi atau kelompok. struktur sosial yang terdapat dalam sebuah perangkat TI dapat dijelaskan dalam dua cara (DeSanctis dan Poole, 1994), yaitu: fitur struktur (*structural features*) yang terdapat dalam teknologi dan *the spirit*. *Structural features* adalah jenis dari aturan, sumber daya, dan kapabilitas yang disediakan atau terdapat dalam sistem. Fitur (*feature*) membawa makna apa yang disebut Giddens sebagai signifikasi dan kontrol atau dominasi. (DeSanctis dan Poole, 1994).



**Gambar 1 Kerangka Berpikir Penelitian**

(DeSanctis dan Poole, 1994 ; Schwieger et al, 2004; dan telah diolah kembali oleh peneliti)

## METODE PENELITIAN

### Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan paradigma interpretif, karena peneliti mendalami suatu masalah penggunaan TI di organisasi pemerintahan dari perspektif individu, ini seringkali disebut sudut pandang emik atau mendalam (Henink, Hutter dan Bailey, 2011). Adapun pendekatan ini adalah pendekatan penelitian kualitatif.

### Strategi Penelitian

Strategi penelitian ini adalah studi kasus. Tipe studi kasus yang digunakan adalah studi kasus intrinsik, dengan desain studi kasus *single case study*.

### Lokus dan Waktu Penelitian

Lokus penelitian ini dilakukan di sebuah organisasi pemerintahan X, yang pada tahun 2016 telah merilis sebuah aplikasi *electronic* Pejabat Pengelola

informasi dan Dokumentasi (e-PPID). E-PPID merupakan sebuah aplikasi yang menjadi subdomain dalam situs web kelembagaan di organisasi pemerintahan X. Rentang waktu penelitian bersifat *cross sectional* atau disebut juga penelitian sekali bidikan (Neuman, 2013), karena pengumpulan data dilakukan pada satu rentang waktu, yaitu selama bulan November 2017-Januari 2018.

### Teknik Pengumpulan dan Analisis Data

Peneliti melakukan teknik pengumpulan data melalui dua cara, yaitu: wawancara mendalam dan studi dokumen. Peneliti menggunakan *guide* pertanyaan sebagai panduan (*semi structured interview*), tetapi pertanyaan wawancara terus berkembang sesuai dengan konteks yang terjadi. Teknik pemilihan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik sampling nonprobabilitas dengan

*purposive sampling*. Peneliti menentukan kriteria pemilihan informan di antaranya dengan berdasarkan pada pengalaman dan keterlibatan pekerjaan di bidang pelayanan informasi publik dan tanggung jawab informan dalam pelayanan informasi

publik. Jenis teknik analisis data dalam penelitian ini adalah teknik analisis tematik.

**Tabel 1.** Ringkasan Profil Agen sebagai Informan Penelitian

Kategori	Keterangan				
	Agen 1	Agen 2	Agen 3	Agen 4	Agen 5
Pendidikan formal	S2 bidang TI	D3 non bidang TI	S2 bidang informasi	S1 non bidang TI	S2 non bidang TI
Kategori jabatan	Struktural	Fungsional	Struktural	Fungsional	Struktural
Keterlibatan pelayanan informasi	Langsung (pelaksana teknis)	Langsung (pelaksana teknis)	Langsung (pembuat kebijakan)	Langsung (pelaksana teknis)	Langsung (penanggung jawab)
Pengalaman dalam pelayanan informasi	1,5 tahun bertanggung terlibat teknis di bidang pelayanan informasi publik	2,5 tahun terlibat dalam pelayanan informasi publik	2 tahun terlibat sebagai tim pertimbangan pelayanan informasi publik	4 tahun terlibat dalam kegiatan pelayanan informasi publik	- 2 tahun bertanggung jawab atas pelayanan informasi publik

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### Penggunaan TI dan Hadirnya Struktur Teknologi

Beberapa agen dalam penelitian ini menyatakan bahwa keberadaan aplikasi e-PPID pada prinsipnya merupakan elektronisasi proses pelayanan informasi publik yang sebelumnya dilakukan secara manual/konvensional. Hanya memang terdapat beberapa hal yang disesuaikan dan dimodifikasi dari pelayanan informasi publik yang konvensional.

*"iya...e-PPID ini sebagai bentuk elektronik atau bentuk komputerisasi dari eee, keterbukaan informasi dan komunikasi publik di X ...." (agen 1, November 6, 2017)*

*"ee,,e-PPID itu basisnya layanan online publik,,ee,,dalam mengajukan permohonan informasi dan mengetahui status pemohon informasi..." (agen 2, November 20, 2017)*

Ada beberapa hal yang dimodifikasi dan disesuaikan dari pelayanan informasi publik yang menggunakan cara lama. Ini menunjukkan bahwa penggunaan TI dalam pelayanan informasi publik di organisasi pemerintahan merupakan hasil dari reproduksi dan produksi struktur sosial yang telah ada serta hasil produksi struktur yang baru yang disesuaikan dengan kebutuhan organisasi pemerintahan. Ini pula yang disebutkan oleh *DeSanctis* dan *Poole* (1994) bahwa ketika merancang berbagai aturan dan sumber daya dalam penggunaan TI tertentu, organisasi dan tim perancang mungkin menggabungkan beberapa struktur yang telah ada ke dalam teknologi; struktur mungkin direproduksi atau bahkan meniru dari sebelum adanya teknologi, atau dimodifikasi, ditingkatkan, bahkan dikombinasikan dengan prosedur manual. Hadirnya struktur teknologi ini menjadi

input atau rujukan bagi agen untuk mengarahkan perilakunya dan pada saat yang sama perilaku agen juga akan membentuk struktur sendiri yang dibawa dalam interaksi.

Berdasarkan temuan penelitian, agen-agen di organisasi pemerintahan melakukan *appropriations* terhadap *structural feature* dan *spirit* pelayanan informasi publik berbasis TI sebagai bagian dari upaya adaptasi agen terhadap struktur pelayanan informasi publik berbasis TI. Tetapi hal tersebut terjadi secara berbeda-beda dalam tiap diri agen. Mengidentifikasi *appropriations* memang bukan suatu hal yang mudah, karena struktur sendiri bukan hal yang secara nyata tampak dalam tindakan. Peneliti melihat adanya *appropriations* ini berdasarkan masing-masing interpretasi agen di organisasi pemerintahan terhadap *structural feature* dan *spirit* pelayanan informasi publik berbasis TI.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa tiap agen berpotensi untuk membentuk atau memproduksi nilai/prinsip baru atas *spirit* pelayanan informasi publik berbasis TI. Kondisi ini memang pernah disampaikan oleh DeSanctis dan Poole (1992) bahwa *spirit* suatu teknologi memang tidak secara otomatis akan diinterpretasikan sama oleh agen, tetapi justru memiliki potensi terjadinya distorsi atau interpretasi yang tidak seutuhnya, sehingga *appropriate* agen di organisasi pemerintahan terhadap struktur pelayanan informasi publik berbasis teknologi informasi masuk pada kategori *unfaithfully appropriate*.

### **Perubahan Mekanisme Pelayanan Informasi Publik, Beban atau Tantangan?**

Perubahan mekanisme pelayanan informasi publik menjadi berbasis teknologi informasi yang memiliki struktur tersendiri tak dipungkiri agen bahwa pada awalnya merubah kebiasaan dan pola kerja ketika melakukan pelayanan informasi publik kepada masyarakat. Bahkan hal ini menjadi beban tersendiri bagi agen karena memperoleh tambahan pekerjaan di tengah keterbatasan sumber daya. Kendati demikian, berdasarkan temuan penelitian tidak ada resistensi yang ditunjukkan agen. Peneliti mengidentifikasi bahwa agensi agen di organisasi pemerintahan secara sadar ataupun tidak sadar tetap berupaya mengadaptasi struktur pelayanan informasi publik dalam interaksinya. Meskipun pada kenyataannya, struktur teknologi tersebut tidak secara utuh diadaptasi agen.

### **Struktur Sosial Lain yang Digunakan Agen dalam Interaksi**

Berdasarkan hasil penelitian, interaksi sosial yang terjadi antara agen di organisasi pemerintahan menunjukkan adanya kemunculan struktur lain yang dibawa agen ketika berinteraksi. Dalam suatu interaksi sosial, peneliti mengidentifikasi bahwa tiap agen tidak serta merta langsung menggunakan struktur pelayanan informasi publik berbasis TI, tetapi para agen juga menggunakan struktur sosial lain sebagai alternatif untuk menguatkan tindakannya dalam mengadaptasi pelayanan informasi publik berbasis TI. Struktur sosial lain ini membaur dalam interaksi dan digunakan agen untuk menghadapi berbagai kendala yang ditemui dalam aplikasi e-PPID.

Hasil wawancara dengan para agen, peneliti menemukan bahwa ada beberapa

struktur sosial lain yang digunakan agen selain struktur pelayanan informasi publik berbasis TI, yaitu struktur tugas, struktur lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Ketiga struktur tersebut tidak seluruhnya digunakan oleh agen di organisasi pemerintahan. Misalnya, struktur tugas kerap digunakan oleh agen-agen yang terlibat langsung dalam pelayanan atau penggunaan aplikasi.

“Ee,, yang jelas karena itu masih terikat dengan penugasan di PPID, ya ee,, udah termasuk satu paket dalam penugasan pegawai mbak. Ini amanah tugas deh pokonya....” (agen 2, November 20, 2017)

Jika merujuk pada penelitian DeSanctis dan Poole (1994), proses strukturasi adaptif yang terjadi saat digunakannya aplikasi GDSS hanya mengidentifikasi struktur lingkungan dalam ruang lingkup internal kelompok atau organisasi. Tetapi pada konteks penelitian ini, peneliti mengidentifikasi bahwa agen pun menggunakan struktur lingkungan eksternal. Ini terlihat ketika para agen menyertakan berbagai aturan dan sumber daya berupa pengaruh dari lingkungan eksternal yang mengarahkan tindakannya sebagai upaya *appropriations* pada struktur pelayanan informasi publik berbasis TI.

“...Kalau dibandingkan dengan Y, mereka,, fitur nya sama dengan e-PPID X hanya,,ee,,ketika men,,pendaftaran,,ee,,sampai,,ee,,permohonan informasi itu itu sama, tetapi ketika pencarian informasi di Kementerian Y belum berani menampilkan daftar informasi publik detail sekali ya ee,,sampai item informasinya kita.... Kemudian untuk di e-PPID Kementerian Z, itu mereka juga hampir sama dengan Y,,ee,,mereka belum berani menampilkan daftar informasi publik detail di dalam e-PPIDnya...” (agen 1, November 6, 2017)

Selain hal-hal di atas, ada hal yang menarik yang ditemukan peneliti di

lapangan. Peneliti mengidentifikasi bahwa terdapat agen di organisasi pemerintahan yang menggunakan sumber daya yang dimiliki kompetitor yang menjadi rujukan agen sehingga pelayanan informasi publik berbasis TI tetap harus dilakukan. Kompetitor yang dimaksud ialah sumber daya material *search engine* google dalam pencarian informasi.

“...daftar informasi publik itu bisa lebih mudah..sebagaimana mencari mudah dalam...mencari kemudahan dalam..ee,, google.....” (agen 1, November 6, 2017)

Ini menunjukkan bahwa meskipun bukan sebagai organisasi privat, dalam hal kebutuhan pencarian informasi organisasi pemerintahan juga memiliki kompetitor lain yang dipandang mampu memberikan fasilitas pencarian informasi yang dibutuhkan. Hal tersebut menunjukkan bahwa *transferability* pengembangan penelitian DeSanctis dan Poole (1994) yang dilakukan Schwieger, et al (2004) di organisasi privat juga terjadi dalam konteks organisasi pemerintahan. Dengan demikian, ada beberapa pengaruh struktur lingkungan eksternal yang menjadi rujukan agen di organisasi pemerintahan untuk merubah pola pelayanan informasi publik menjadi berbasis TI, yaitu pengaruh dari masyarakat sebagai pengguna, pengaruh dari organisasi pemerintahan lainnya, pengaruh dari lembaga independen yang dibentuk pemerintah serta pengaruh kompetitor.

### **Dinamika yang Terjadi dalam Interaksi**

Berdasarkan hasil penelitian, peneliti mengidentifikasi bahwa meskipun agen telah mengombinasikan penggunaan dan pengulangan struktur sosial lain dengan struktur pelayanan informasi publik berbasis TI dalam interaksi, tetapi hal tersebut tidak lantas menjamin terjadinya perubahan pelayanan informasi publik

menjadi berbasis TI yang konsisten dengan tujuan yang telah ditetapkan. Para agen teridentifikasi turut mengaitkan *appropriations* sebagai tindakan adaptif dengan sistem internal organisasi pemerintahan yang saat itu berlaku. Peneliti mengidentifikasi bahwa terdapat sistem internal yang dinilai agen mendukung dan menghambat perubahan pelayanan informasi publik menjadi berbasis TI.

Terdapat beberapa sistem internal organisasi pemerintahan dengan lokus di organisasi pemerintahan X yang mendukung tindakan adaptif dan *apropriations* agen untuk melakukan perubahan pelayanan informasi publik. Hal tersebut mencakup adanya komunikasi formal dan informal (horizontal, vertikal dan diagonal), fasilitasi peningkatan kemampuan dan pemahaman terhadap aplikasi, dan keyakinan antar satu sama lain agen mampu menggunakan aplikasi.

*"....saya juga mencoba melakukan mengiventarisir permasalahan-permasalahan yang muncul..itu nanya sama tim ahli pihak ketiga itu, ee.. telkom. Ama prakom juga ya pasti sering nanya-nanya..."*

*"....Tapi yang kita dilatihnya bareng-bareng aja itu melalui rapat-rapat... Yah paling kaya microteaching lah dalemnya....Ee,, temen yang lain sih mengimplementasikan bisa ya setelah microteaching kayak di rapat-rapat itu gitu..." (agen 2, November 20, 2017)*

Agen yang terlibat langsung dalam penggunaan aplikasi pelayanan informasi publik memandang bahwa adanya kesempatan komunikasi formal dan informal yang terbuka dengan rekan kerja menjadi salah satu sarana untuk berbagi pengalaman dan diskusi mengenai kegiatan pelayanan informasi publik memecahkan kendala dalam aplikasi ketika menghadapi kelambanan akses data. Jenis komunikasi formal yang dilakukan

agen ini bermacam-macam. Komunikasi formal terjadi secara vertikal, horizontal dan diagonal.

Selain itu, dalam interaksi juga teridentifikasi komunikasi informal, peneliti lebih banyak menemukannya dalam interaksi antar agen di level teknis (staf). Umumnya komunikasi informal banyak dilakukan melalui obrolan ketika jeda rapat kerja atau waktu lain di luar waktu kedinasan.

*"...kita masih konsultasi online aja sama tim pihak ketiga itu. Kalau sama prakom paling kita ngobrolin-ngobrolin aja gimana." (agen 2, November 20, 2017)*

Komunikasi formal dan informal ini terus berulang dilakukan para agen, terutama ketika terjadi mutasi dan rotasi agen di organisasi pemerintahan atau ketika para agen menghadapi kendala teknis yang berkaitan dengan *maintenance* dan bahasa pemrograman aplikasi pelayanan informasi publik. Dalam proses interaksi melalui komunikasi ini, secara disadari ataupun tidak, agen-agen akan membentuk pengertian di antara mereka, bagaimana suatu aplikasi *online* yang digunakan untuk pelayanan informasi publik harus digunakan dalam praktik sehari-hari.

Selain sistem internal yang mendukung tindakan adaptif agen, berdasarkan hasil wawancara, peneliti mengidentifikasi bahwa ada beberapa hal yang menghambat proses perubahan pelayanan informasi menjadi berbasis TI, yaitu perbedaan pengetahuan dan pengalaman tiap agen, koordinasi dan sinergi dengan unit kerja, sistem pemberian penghargaan dan sanksi serta faktor kepemimpinan. Tetapi, berdasarkan data di lapangan, faktor dominan yang dinilai menghambat terjadinya *appropriations* dan perubahan pelayanan

informasi publik berbasis TI berkaitan dengan pimpinan tinggi di organisasi pemerintahan.

### **Pemimpin di Birokrasi**

Sebenarnya, komitmen dan peran pimpinan tinggi dalam birokrasi organisasi pemerintahan ketika melaksanakan perubahan pelayanan informasi juga ditegaskan oleh agen kategori pimpinan setingkat eselon II. Ini artinya, dalam organisasi pemerintahan, keberhasilan melakukan suatu perubahan memiliki keterkaitan erat dengan komitmen dan keputusan pimpinan tinggi.

*“....Tetapi, yang penting bu adalah sistem yang begini ni, tergantung komitmen pimpinan. Kalau kom, komitmen tinggi, insyaallah bisa terwujud. Tetapi, kalau pimpinannya, juga tidak care terhadap sistem ini, ya tidak bisa udah....” (agen 5, Desember 4, 2017)*

Sampai saat ini para agen di level teknis merasa bahwa kebutuhan untuk melaksanakan perubahan pelayanan informasi publik berbasis TI masih belum terpenuhi secara optimal oleh organisasi pemerintahan. Para agen merasa bahwa ketegasan, keputusan, dan kesadaran pimpinan yang kurang optimal menyebabkan kebutuhan SDM dengan spesialisasi di bidang TI tidak terpenuhi, serta tidak adanya sistem pemberian penghargaan dan sanksi yang jelas.

Menurut agen 4, seharusnya ini menjadi refleksi dan perhatian pimpinan di organisasi pemerintahan, mengingat kegiatan pelayanan informasi publik berbasis TI menjadi salah satu pelayanan publik dengan target publik utama adalah seluruh lapisan masyarakat. Jika melihat data di lapangan, kebutuhan SDM dengan spesialisasi di bidang TI untuk mengoptimalkan *maintenance* aplikasi pelayanan informasi publik sebenarnya sudah dipahami oleh pimpinan tinggi

organisasi pemerintahan. Tetapi, adanya pemahaman di pimpinan tinggi tak lantas sejalan dengan keputusan penugasan pegawai yang dibuatnya. Pernyataan agen 3 *“...apalagi kan PPID semacam unit yang boleh dikatakan tambahan lah ya...”* mengidentifikasi bahwa pimpinan tinggi di organisasi pemerintahan masih belum memiliki kesadaran seutuhnya dalam komitmen perubahan pelayanan informasi publik menjadi berbasis TI. Pelayanan informasi publik dipandang sebagai kegiatan tambahan yang tidak tersurat secara eksplisit dalam struktur hierarki organisasi pemerintahan. Karena pimpinan tersebut hanya menyadari sebagai tugas tambahan, maka SDM-nya pun cukup mengoptimalkan yang tersedia. Padahal, bagi agen yang langsung terlibat dengan pelayanan informasi publik berbasis TI, kebijakan dan keputusan pimpinan tinggi untuk memenuhi kebutuhan SDM, khususnya spesialisasi di bidang TI sangat dinantikan.

Komitmen dan peran pemimpin di birokrasi dalam melakukan transformasi pekerjaan menjadi berbasis TI juga menjadi hal penting ketika memberlakukan sistem pemberian penghargaan dan sanksi secara formal kepada para agen. Selain itu, agen juga akan bergerak untuk berubah ketika adanya komunikasi formal dengan konten pesan yang bermuatan teguran atau peringatan dari pimpinan tertinggi organisasi pemerintahan. Ini menunjukkan bahwa peran pemimpin tertinggi amat diperlukan sedari proses awal transformasi pelayanan informasi publik berbasis TI dilakukan. Kondisi tersebut pun memperlihatkan bahwa para agen sebagai anggota organisasi pemerintahan mau tidak mau akan peduli atau berubah, ketika pimpinan tinggi di organisasi

pemerintahan menggunakan sumber daya kekuasaannya terutama dalam bentuk teguran kepada bawahan.

Jika merujuk pada temuan penelitian, gaya kepemimpinan dalam berbagai tingkat di organisasi pemerintahan berbeda-beda. Tetapi jika melihat pada gaya diterapkan pimpinan pengambil kebijakan yang langsung membawahi bidang pelayanan informasi publik, teridentifikasi oleh peneliti, pimpinan dominan menerapkan gaya kepemimpinan *passive mangement by exception*. Hal tersebut teridentifikasi ketika pimpinan baru menunjukkan perhatian atau aksinya (Daniels, Spiker dan Papa, 2008) saat akan dihadapkan pada proses evaluasi dan penilaian pelaksanaan pengelolaan KIP oleh lembaga independen.

Sebenarnya, tidak ada gaya tertentu yang dinilai paling ideal atau yang diaplikasikan sama oleh tiap pemimpin tiap jenjang hierarki birokrasi di organisasi pemerintahan. Bahkan menurut Robbins (2000) pemimpin harus mengombinasikan berbagai gaya sesuai dengan konteksnya untuk mencapai tujuan organisasi yang optimal. Pada konteks penelitian ini, peneliti memaknai bahwa gaya kepemimpinan *passive mangement by exception* pimpinan pengambil kebijakan sebenarnya tidak menjadi masalah berarti yang menyebabkan hambatan dalam proses terjadinya *appropriations* dan perubahan pelayanan informasi publik berbasis TI. Hal ini tak lain karena pimpinan tinggi tersebut tidak terlibat langsung dalam hal teknis/operasional aplikasi, tetapi lebih banyak berkaitan dengan proses pembuatan keputusan untuk menentukan kebijakan organisasi. Tetapi ada hal yang harus digaris bawahi, bahwa gaya kepemimpinan *passive mangement by exception* dapat tetap diterapkan sejauh

pimpinan tinggi memiliki kesadaran yang utuh dalam melakukan transformasi pelayanan informasi publik berbasis TI. Oleh karenanya, ketika organisasi pemerintahan memutuskan untuk melakukan transformasi pelayanan informasi publik menjadi berbasis TI, pimpinan tinggi sebagai agen yang menggunakan aturan dan sumber daya yang dimilikinya, juga turut mengubah cara pandang dan perilaku untuk membuat keputusan dan kebijakan organisasi pemerintahan. Dengan demikian, keputusan dan kebijakan yang dibuatnya mengarah dan memenuhi kebutuhan yang diperlukan untuk mendukung tercapainya tujuan pelayanan informasi publik berbasis TI secara konsisten. Jika hal ini dapat dilakukan, maka munculnya dinamika dan kondisi internal organisasi pemerintahan karena faktor kepemimpinan di organisasi dapat diminalisir. Ini dapat menjadi perhatian yang signifikan dalam penelitian ini, karena peneliti melihat komitmen perubahan perilaku agen lain (terutama yang terlibat langsung dalam pelayanan dan mengoperasionalkan aplikasi) menunjukkan usaha dan upaya luar biasa untuk mengadaptasi dan melakukan pelayanan informasi publik berbasis teknologi informasi, meski pekerjaan tersebut dipandang sebagai beban. Tetapi tak dapat optimal karena terbentur kendala karena faktor kepemimpinan di organisasi pemerintahan.

### **Struktur Sosial Baru Hasil Interaksi**

Meski dinilai beban, tetapi para agen tetap berupaya mewujudkan terlaksananya pelayanan informasi publik berbasis TI. Ini dikarenakan hasil interaksi sosial melahirkan sebuah struktur baru yang umumnya tidak disadari agen, sehingga pelayanan informasi publik diupayakan

tetap berjalan. Agen-agen yang berada dalam level staf (baik fungsional umum maupun fungsional tertentu) secara tidak sadar membagi peran dan waktu/kesempatan yang dimiliki agen untuk menyempatkan diri membuka dan melihat berbagai notifikasi yang muncul di e-PPID. Peneliti mengidentifikasi bahwa ini menjadi tindakan agen yang dibentuk dari hasil interaksi yang terus berulang dan dilakukan sebagai bagian dari upaya untuk tetap menjaga keberlangsungan proses pelayanan informasi kepada masyarakat. Bahkan, tak jarang pimpinan eselon IV pun langsung turun tangan membantu para staf melakukan pelayanan informasi publik.

*“...Dan yang paling penting adalah siapa petugas yang bertanggung jawab untuk e-PPID itu, ya itu sih....Ya akhirnya tinggal tergantung (hehee) siapa di situ yang bisa membuka e-PPID itu gitu.” (agen 4, November 30, 2017)*

Selain itu, hal tersebut pun dilakukan karena peneliti melihat bahwa desain fitur aplikasi e-PPID sampai saat ini masih terdapat beberapa fitur yang dianggap kurang dan beberapa sumber daya yang belum dipenuhi. Pada akhirnya agen menggunakan fitur lain seperti surat elektronik untuk menyampaikan notifikasi registrasi dan penyampaian informasi yang diminta kepada masyarakat untuk tetap menjaga proses keberlangsungan pelayanan informasi. Pemilihan fitur surat elektronik ini dikarenakan agen terbiasa melakukan hal serupa ketika menyelesaikan pekerjaan lain yang mengharuskan adanya interaksi dengan publik eksternal (termasuk masyarakat). Peneliti mengidentifikasi bahwa hal ini merupakan hasil kesepakatan dari interaksi antara agen eselon IV dengan staf teknis secara dua arah. Selain adanya keterbatasan desain fitur, para agen juga

kerap menemui hambatan yang berkaitan dengan sumber daya di aplikasi. Untuk mengatasi hal ini, para agen di level teknis melakukan komunikasi dengan pihak pengembang dan agen lain yang memiliki keterampilan di bidang TI. Hal-hal tersebut mengindikasikan adanya struktur sosial baru yang diproduksi dan direproduksi yang menjadi output dari proses interaksi antara agen dan struktur pelayanan informasi publik berbasis TI di organisasi pemerintahan. Struktur sosial baru ini kemudian menjadi pemahaman bersama di antara agen, kembali menjadi input untuk mengatur tindakan sehari-hari agen serta terlegitimasi dalam pemahaman agen, sehingga pelayanan informasi publik berbasis TI dapat terus berjalan. Inilah yang menggambarkan proses strukturasi adaptif dalam perubahan pelayanan informasi publik menjadi berbasis TI. Hal tersebut terus terjadi seperti sebuah siklus yang terus berulang dan melembaga kembali melalui produksi dan reproduksi struktur oleh para agen sebagai bagian dari upaya untuk terus menjaga keberlangsungan sistem pelayanan informasi publik berbasis TI.

### **Perubahan yang Terjadi di Organisasi**

Berdasarkan penelitian ini, jika melihat *appropriations* agen yang telah dipaparkan sebelumnya di organisasi pemerintahan dalam mengadaptasi struktur pelayanan informasi publik berbasis TI terdapat beberapa perbedaan. Agen juga masih terbentur sistem internal organisasi yang dipandang menghambat *appropriations* dan bahkan menjadikan struktur sosial baru yang hadir dalam diri agen membuahakan tujuan yang inkonsisten. Inilah pada akhirnya yang membuahakan transformasi pelayanan informasi publik berbasis TI sudah

dilakukan, tetapi masih berjalan “apa adanya”, sehingga tujuan yang dicapai belum sepenuhnya dan konsisten dengan yang diharapkan. Hal tersebut menunjukkan bahwa perubahan pelayanan informasi publik menjadi berbasis TI memang terjadi dan cukup kompleks, tetapi hasil perubahan (*changing*) ternyata tidak sesuai perkiraan/inkonsisten (*unpredictable*). Dengan demikian, hasil penelitian *Towards an Understanding of E-Government Induced Change – Drawing on Organization and Structuration Theories* oleh Anne Fleur van Veenstra, Marijn Janssen, dan Yao-Hua Tan (2010) yang menyatakan bahwa perubahan yang terjadi dalam organisasi publik/pemerintahan merupakan proses kompleks dan tidak dapat diprediksi (*unpredictable*) juga terjadi dalam konteks penelitian ini.

Selain itu, peneliti juga menggaris bawahi bahwa penggunaan TI ternyata bukan satu-satunya hal yang menentukan terjadi perubahan pelayanan informasi publik yang benar-benar konsisten dengan tujuan yang diharapkan organisasi pemerintahan atau masyarakat. Tetapi ada proses lain yang berpotensi melahirkan perubahan konsisten atau tidak, di antaranya *appropriations* agen di organisasi pemerintahan dalam mengadaptasi struktur teknologi, serta komitmen dan kesadaran agen dalam melakukan transformasi pelayanan informasi publik berbasis TI secara utuh. Karena perubahan pelayanan informasi publik menjadi berbasis TI tak sekedar hanya mengubah medium pelayanan, fasilitas pelayanan atau hal berbentuk fisik lainnya. Tetapi, ketika organisasi pemerintahan memutuskan untuk melakukan perubahan pelayanan informasi publik menjadi berbasis TI, sejatinya

kesadaran seluruh agen dalam tiap jenjang hierarki dengan masing-masing sumber daya yang dimilikinya juga harus dan mampu mengubah cara pandang dan perilaku yang mengarah atau mendukung tercapainya tujuan pelayanan informasi publik berbasis TI.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan penjabaran di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ketika agen di organisasi pemerintahan berinteraksi dengan struktur pelayanan informasi publik yang telah berubah menjadi berbasis TI, tindakan agen-agen di organisasi pemerintahan menunjukkan *interplay* antara struktur pelayanan informasi publik berbasis TI, struktur sosial lain (tugas, lingkungan internal dan eksternal) serta sistem internal organisasi pemerintahan yang berlaku. Dalam interaksinya ini para agen menggunakan jenis komunikasi formal horizontal, terutama dilakukan untuk penyelesaian masalah teknis serta *sharing* pengalaman dan pengetahuan antar agen; komunikasi formal vertikal secara *top down* terutama dilakukan untuk penyampaian arahan pimpinan tetapi belum bersifat berkala. Sedangkan secara *bottom up* terutama dilakukan untuk penyampaian laporan pelaksanaan informasi publik secara berkala dan interaksi lain yang bersifat pemecahan masalah teknis antara agen di level teknis (staf dan eselon IV); komunikasi formal diagonal, terutama dilakukan dengan agen yang memiliki spesialisasi bidang TI; dan komunikasi informal, biasanya dilakukan pada level teknis (staf) dalam satu unit kerja atau dengan agen unit kerja lain yang memiliki

spesialisasi di bidang TI yang dilakukan melalui *obrolan* di luar waktu kedinasan.

Hasil penelitian juga menunjukkan terdapat struktur sosial baru yang diproduksi dan direproduksi dari hasil interaksi antara agen dan struktur pelayanan informasi publik berbasis TI di organisasi pemerintahan yang kemudian menjadi pemahaman bersama di antara agen, mengatur tindakan sehari-hari agen serta terlegitimasi dalam pemahaman agen, sehingga pelayanan informasi publik berbasis TI dapat terus berjalan. Agen yang terlibat langsung dalam pelayanan informasi publik berbasis TI tidak dapat menegosiasikan lebih untuk melahirkan struktur sosial baru menuju tujuan perubahan yang konsisten karena agen tidak memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan atau kebijakan organisasi untuk menyelesaikan kendala yang dihadapi. Tetapi, bukan berarti agen pada level pelaksana tidak berdaya, agen menunjukkan kekuasaannya dengan menggunakan sumber daya yang dimilikinya, berupa keterampilan penggunaan perangkat TI dan pengetahuan tentang KIP, serta kemampuan memainkan peran dalam penyelesaian kerja, sebagai dasar agen untuk menjaga terlaksananya pelayanan informasi publik berbasis TI.

Berdasarkan hasil penelitian ini, ada hal yang perlu digarisbawahi bahwa ketika menganalisis proses strukturasi dalam berbagai setting di sebuah organisasi pemerintahan, tidak semua asumsi teori strukturasi adaptif yang mulanya lahir dari proses pembuatan keputusan sebuah kelompok dapat sepenuhnya turut diasumsikan dalam penelitian. Hal ini dikarenakan proses deliberasi agen (kesempatan tiap individu untuk menyampaikan pendapatnya) belum tentu dapat diaplikasikan di organisasi

pemerintahan. Ini dikarenakan tindakan agen dalam proses deliberasi juga mempertimbangkan sistem internal organisasi pemerintahan yang berlaku, terutama berkaitan dengan gaya dan faktor kepemimpinan yang diterapkan dalam organisasi pemerintahan. Ini menunjukkan bahwa penggunaan perspektif teori strukturasi adaptif juga terikat pada konteks ruang dan waktu di mana suatu proses strukturasi itu terjadi.

### **Saran**

Terdapat dua jenis saran yang dapat peneliti sampaikan, yaitu saran akademis dan saran praktis. Saran akademis meliputi, pengembangan penelitian selanjutnya dapat menetapkan rentang waktu penelitian yang lebih panjang dengan menggunakan metode *logitudinal case study*, sehingga diharapkan peneliti dapat memotret dinamika yang lebih kompleks dalam rentang waktu yang lebih panjang. Pengembangan juga dapat dilakukan dengan menerapkan *asynchronous analysis*.

Adapun saran praktis yang dapat disampaikan, ketika dilakukan evaluasi penggunaan TI di organisasi pemerintahan, tidak hanya mengidentifikasi hal berbentuk fisik (infrastruktur) atau pendanaan, tetapi juga menelisik proses-proses sosial untuk melihat dinamika yang ada ketika perubahan dilakukan; sistem komunikasi internal vertikal yang digunakan dalam interaksi di organisasi pemerintahan, hendaknya tidak sekedar bersifat normatif secara tertulis dalam surat dinas atau arahan, tetapi dapat dilakukan secara terbuka dengan melibatkan agen yang terlibat langsung secara teknis; diperlukan perubahan cara pandang dan perilaku secara utuh oleh pimpinan birokrasi dalam berbagai level jabatan mengenai

transformasi pelayanan informasi publik menjadi berbasis TI agar kebijakan dan keputusan yang dibuat pimpinan sejalan dan memenuhi kebutuhan yang diperlukan; serta diperlukan pengembangan dan perbaikan aplikasi pelayanan informasi publik, agar desain fitur struktur (*structural feature*) aplikasi dapat lebih memudahkan pegawai sebagai admin maupun masyarakat yang meminta informasi.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada salah satu organisasi pemerintahan tingkat pusat yang telah memberikan izin dilakukannya penelitian ini.

### DAFTAR PUSTAKA

- Aicholzer, Georg, dan Rupert Schmutzer. "Organizational challenges to the development of electronic government." *11th International Workshop on Database and Expert Systems Applications*. New York, 2000. 379-383.
- Daniels, Tom D., Barry K Spiker, and Michael J Papa. *Perspectives and Trends Organizational Communication*. London: Sage Publication, 2008.
- DeSanctis, Gerardine, and Marshall Scott Poole. "Structuration Theory in Information Systems Research: Methods and Controversies." In *The Handbook of Information Systems Research*, by Michael E. Whitman and Amy B. Woszczyński, 206-249. United States: Idea Group Publishing, 2004.
- DeSanctis, Gerardine, dan Marshall Scott Poole. "Capturing the Complexity in Advanced Technology Use: Adaptive Structuration Theory." *Jurnal Organization Science Vol. 5 No.2*, 1994: 121-147.
- Devadoss, Paul Raj, Shan L Pan, and Jimmy C. Huang. "Structurational analysis of e-government initiatives: a case study of SCO." *Jurnal Decision Support Systems 34*, 2002: 253-269.
- Fillailly, Ketty. "Strukturasi dalam Organisasi Kehumasan Pemerintah." FISIP Universitas Indonesia, 2015.
- Griffin, Em. *A First Look at Communication Theory 7th edition*. New York: Mc Graw Hill, 2008.
- Henink, Monique, Inge Hutter, and Ajay. Bailey. *Qualitative Research Methods*. Los Angeles: Sage Publication, 2011.
- Kharisma, Tiara, and Firman Kurniawan Sujono. "Public Information Access and Service in Government Agency (Descriptive Case Study of the Utilization of Information Technology for Public Information Access and Services)." *International Conference on Public Organization VII*. Sumedang: APSPA, 2017. 283-295.
- Littlejohn, Stephen W., and Karen A Foss. *Encyclopedia of Communication Theory*. United States in America: Sage Publication, 2009.
- Neuman, W. Laurence. *Metodologi Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif, Edisi Ketujuh*. Jakarta: Indeks, 2013.
- Poole, Marshall Scott, and Gerardine DeSanctis. "Microlevel Structuration in Computer-Supported Group Decision Making." *Human Communication Research, Vol. 19 No. 1*, 1992: 5-49.
- Rizkyaputri, Resirasari Diah. "Interpretasi Budaya Kerja Organisasi Birokrasi melalui Perfoma Komunikasi Anggota

- Organisasi." FISIP Universitas Indonesia, Juni 2014.
- Robbins, Stephen P. *Perilaku Organisasi Buku 2*. Jakarta: PT. Indeks Kelompok Gramedia, 2003.
- Sadeghi, Leila. "Web 2.0." In *The Practice of Government Public Relations*, by Mordecai Lee, Grant Neeley and Kendra Stewart, 125-142. New York: CRC Press, 2012.
- Schwieger, Dana, Arlyn Melcher, Chandrasekaran Ranganathan, dan Wen H. Joseph. "Appropriating Electronic Billing Systems: Adaptive Structuration Theory Analysis." *Jurnal Human Systems Management* 23, 2004: 235-243.
- Treku, Daniel N, and Gamel O Wiredu. "Information Systems Implementation and Structural Adaptation in Government-Business Inter-Organization." *Thirty Seventh International Conference on Information Systems*. Dublin, 2016. 1-20.
- Umar, Zulkarnain. "Pemanfaatan E-Government dalam Sistem Pelayanan Publik pada Organisasi Pemerintah." *Jurnal Baca Vol.3 No. 2*, 2015: 126-132.
- Veenstra, Anne Fleur van, Marijn Janssen, dan Yao-Hua Tan. "Towards an Understanding of E-Government Induced Change – Drawing on Organization and Structuration Theories." *EGOV 2010, LNCS 6228*. 2010. 1–12.
- Implementasi Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik*. Disampaikan oleh Henny S. Widyaningsih. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok. 28 September 2016.
- Yildiz, Mete. "E-government Research: Reviewing the Literature, Limitations, and Ways Forward." *Jurnal Government Information Quarterly* 24, 2007: 646-665.