



POLITIK-INSTITUSIONAL DALAM IMPLEMENTASI SISTEM PENERIMAAN NEGARA SECARA ELEKTRONIK

Agung Darono

Balai Diklat Keuangan Malang, Indonesia, Email: agungdarono@kemenkeu.go.id

Tulisan ini adalah pendapat pribadi penulis, tidak berkaitan dengan pendapat atau kebijakan institusi penulis berafiliasi

INFO ARTIKEL

SEJARAH ARTIKEL

Diterima Pertama

29 September 2015

Dinyatakan Dapat Dimuat

23 Desember 2015

KATA KUNCI:

agensi

institusi

kontrol

penerimaan negara

resistensi

ABSTRAK

Institutional politics is a concept to describe how power and authority of actors within an organization fosters an intertwined situation between the parties involved so that an emerging "institution" (i.e. a particular pattern of behavior that is stable, repetitive and purposeful) will appear or destroyed. The development, implementation, acceptance, as well as endurance of "Sistem Penerimaan Negara secara Elektronik" (SPNsE, i.e. IT based state revenue administration system) as an institution obviously cannot be segregated from such complex interplay. Lessons learned from the implementation of the SPNsE is that an organization (government body) could take advantage of institutional and political aspects and then utilized them as a driver to achieve organizational goals. This study deployed interpretive policy analysis as data analysis techniques by utilizing various source of secondary data in the form of system documentation in broad sense such as legal provisions, system manual operation, and as well as memorandum of cooperation agreements between parties involved in the system development and implementation. This research concludes an in-depth understanding of the research problem, that is, the institutional politics aspects in the implementation of SPNsE intertwined with: (1) particular institutional control that serves as accelerators on the creation of a new institution; (2) the organizational actors that capable of using institutional-agency to expand certain functions of the system; (3) the dominant discourse in affecting agents to create, transform or eliminate an institution; (4) some difficulties on how an institutional agency is reaching out other institutions that are beyond the power of such actors.

Politik-institusional merupakan sebuah konsep untuk menggambarkan bagaimana kuasa-dan-wewenang aktor dalam organisasi menumbuhkan situasi saling-pengaruh (*interplay*) sehingga daripadanya suatu "institusi" (yaitu sebuah pola perilaku tertentu yang stabil, berulang dan mempunyai tujuan) akan muncul atau hilang. Pengembangan, implementasi, keberterimaan, dan juga ketahanan Sistem Penerimaan Negara secara Elektronik (SPNsE) sebagai sebuah institusi juga tidak lepas dari proses saling pengaruh tersebut. Penelitian ini menggunakan teknik *interpretive policy analysis* dengan memanfaatkan berbagai data sekunder berupa dokumentasi sistem dalam pengertian yang luas, dalam bentuk: ketentuan hukum, manual operasi sistem, dan juga nota kesepakatan kerja sama antar berbagai pihak yang terlibat dalam pengembangan dan implementasi sistem. Pelajaran yang diperoleh dari implementasi SPNsE ini adalah bagaimana organisasi (pemerintahan) dapat memanfaatkan aspek politik-institusional ini dan kemudian menjadikannya sebagai pendorong pencapaian tujuan organisasi. Kesimpulan penelitian ini berupa pemahaman mendalam atas masalah penelitian, yakni bahwa aspek politik-institusional dalam implementasi SPNsE berkelindan dengan: (1) kontrol-institusional sebagai akselerator munculnya sebagai institusi baru; (2) aktor organisasi dapat menggunakan keagenan-institusional untuk memperluas fungsi institusi; (3) wacana-dominan memengaruhi aktor untuk membuat, mentransformasikan ataupun menghilangkan sebuah institusi; (4) sulitnya keagenan-institusional menjangkau institusi yang berada di luar jangkauan kuasa sang aktor.

1. PENDAHULUAN

Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara sesuai dengan Pasal 7 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara berwenang menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara. Untuk melaksanakan ketentuan ini, Menteri Keuangan telah menerbitkan

beberapa peraturan, terakhir adalah Peraturan Menteri Keuangan Nomor Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32/PMK.05/2014 tentang Sistem Penerimaan Negara Secara Elektronik (selanjutnya PMK-32). Penerbitan PMK-32 ini merupakan bagian dari serangkaian ketentuan yang telah keluar sebelumnya secara bertahap untuk melengkapi

pelbagai ketentuan tentang sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara.

Dari sudut pandang bagaimana alur sebuah sistem direncanakan hingga diimplementasikan (lihat misalnya McLeod dan Schell (2001)), terdapat sebuah gejala yang menarik untuk ditelaah lebih lanjut terkait dengan keberadaan sistem penerimaan negara ini. Telaah yang diharapkan dapat digunakan untuk memahami bagaimana implementasi sebuah sistem (informasi di sektor pemerintahan) berlangsung dengan sukses.

Salah satu dokumen penting yang menandai tahapan pengembangan dan implementasi sistem tersebut adalah adanya surat yang ditandatangani oleh Menteri Koordinator Perekonomian, Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia tertanggal 16 September 2003 kepada International Monetary Fund (IMF). Surat ini merupakan tindak lanjut dari perjanjian pemberian bantuan keuangan untuk mengatasi krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 (IMF, 2003). Surat tersebut antara lain menyatakan bahwa:

"... By June 2003, the electronic tax filing and payment system will be expanded to process 75 percent of DGT tax collections..."

Atas pernyataan dalam surat tersebut kemudian Menteri Keuangan mengambil tindakan, yang antara lain adalah mengeluarkan beberapa peraturan untuk; (1) mengubah persyaratan penunjukkan sebuah bank atau tempat lain yang dapat menjadi tempat pembayaran ke kas negara antara lain adalah bank ataupun kantor pos yang mampu melakukan komunikasi data dengan pihak otoritas perbendaharaan (Menteri Keuangan *c.q.* Direktur Jenderal Perbendaharaan) melalui standar tertentu; (2) mengatur mekanisme pengesahan penerimaan negara melalui bank persepsi dengan sebuah sistem-aplikasi yang disebut dengan Modul Penerimaan Negara (MPN) (Darono, 2011; 2013b). Berbagai ketentuan yang berkaitan ini secara bertahap terus diperbaiki hingga terbitnya peraturan tentang Sistem Penerimaan Negara secara Elektronik/SPNsE (lihat Tabel 1 untuk perkembangan keberadaan sistem ini). Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa SPNsE ini telah dirilis dan berjalan dengan nama yang dikenal secara populer sebagai "MPN-G2" (DJPb, 2014; DJPb, tanpa tahun). Pada tahap ini perubahan signifikan yang terjadi adalah adanya fasilitas kode *billing* yang digunakan sebagai sarana berbagai jenis setoran penerimaan negara (pajak, bea masuk, cukai ataupun Penerimaan Negara Bukan Pajak/PNBP) sehingga selain secara konvensional melalui *teller* pembayaran/penyetoran dapat dilakukan melalui ATM, *internet banking* ataupun *Electronic Data Capture* (EDC).

Sistem yang dikembangkan tersebut secara teknologi dapat dikatakan menjadi tonggak sejarah penting pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dalam sistem informasi manajemen

keuangan negara di Indonesia. Kesimpulan demikian ini dapat diajukan setidaknya karena SPNsE ini sejak awal pengembangannya: (1) mulai melibatkan pertukaran informasi antar berbagai entitas penyedia informasi secara *online* dan *real-time*; (2) pertukaran informasi tersebut bersifat transaksional, bukan lagi "sekedar" brosur sebagaimana disinggung oleh Bank Dunia (2002). Bahkan SPNsE merupakan ini sistem bersifat kritis dan sensitif karena berkenaan dengan nilai uang dalam jumlah besar dan sekaligus jumlah penggunaannya yang massif.

Dalam pandangan penulis, dinamika yang berkaitan dengan pengembangan dan implementasi SPNsE tersebut akan menarik jika dipandang dengan menggunakan lensa sosio-teknikal dalam ranah kajian kebijakan publik, khususnya keuangan negara. Untuk itu, penelitian ini bertujuan memberikan pemahaman terutama aspek sosio-teknikal (atau lebih tepatnya: politik-institusional) atas proses pengembangan dan implementasi SPNsE ini. Artinya, penjelasan dan analisis yang disajikan penelitian ini lebih menekankan pada aspek non-teknikalnya. Pemahaman atas aspek sosial dalam hal ini terutama aspek politik-institusional, diharapkan semakin melengkapi pelbagai penjelasan atau kajian atas isu yang sifatnya teknis-teknologikal.

Penelitian ini mencoba berkontribusi baik untuk kajian keuangan negara ataupun pemanfaatan teknologi informasi di sektor pemerintahan. Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini, sebagaimana lazimnya penelitian yang menggunakan paradigma interpretif, adalah pemahaman mendalam mengenai aspek politik-institusional dalam pengembangan dan implementasi sistem informasi berbasis teknologi di sektor pemerintahan. Pemahaman (*verstehen*, lihat misalnya: Bungin, 2012) yang nantinya diharapkan dapat digunakan sebagai salah satu pertimbangan dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan kebijakan ataupun operasional sistem informasi di lingkungan pemerintahan.

Mengapa aspek politik-institusional yang dipilih sebagai sudut pandang untuk memahami pengembangan dan implementasi sebuah sistem informasi secara mendalam? Setidaknya terdapat alasan yang cukup kuat, dengan merujuk Lawrence (2008) dan juga Darono (2014;2015). Peneliti pertama menyimpulkan bahwa aspek kuasa (*power*) belum dibahas secara eksplisit dalam kajian institusional. Peneliti yang terakhir menyatakan aspek institusional dalam pengembangan dan implementasi TIK di sektor publik belum banyak diungkapkan. Kajian institusional sering tidak secara eksplisit mengungkapkan relasi kuasa-politik dengan keberadaan (ketidakberadaan) sebuah institusi. Mengapa suatu institusi itu ada, bagaimana ia bertahan atau bahkan ia kemudian dihapuskan. Pada sisi yang lain, beberapa penelitian tentang yang membahas kaitan aspek kuasa-politik dalam kaitannya dengan keberadaan dalam organisasi juga belum secara tegas memasukkan aspek institusional ke dalamnya (Lawrence, 2008).

Terlebih jika situasi di atas diletakkan dalam konteks penelitian pemanfaatan TIK dalam manajemen keuangan negara di Indonesia, masih sangat jarang membahas aspek sosial-teknikal sebagai bagian kerangka analisisnya (lihat misalnya: Darono, 2012; 2013a; 2013b). Padahal, merujuk Larsen *et al.* (2014), terdapat cukup banyak alternatif kerangka konseptual yang dapat digunakan untuk memahami pemanfaatan TIK dalam manajemen keuangan negara sebagai sebuah konstruksi sosio-teknikal. Pada tingkat tertentu, dalam hemat penulis, penggunaan perspektif politik-institusional dalam tulisan ini diharapkan mempunyai kontribusi untuk melengkapi berbagai sudut pandang yang selama ini telah ada (baca: sudut pandang positivistik ataupun determinisme-teknologi). Perspektif tersebut pada gilirannya diharapkan bermanfaat baik dalam ranah kajian akademis ataupun kebijakan praktis, terutama dalam kaitannya dengan pemanfaatan TIK untuk manajemen keuangan negara di Indonesia.

Sistematisasi penyajian makalah ini adalah: bagian pertama menyajikan latar belakang dan tujuan penelitian. Selanjutnya, bagian kedua merupakan tinjauan literatur yang berkaitan dengan politik-institusional sebagai kerangka konseptual yang digunakan dalam tulisan ini. Bagian ketiga menyajikan uraian tentang SPNse sebagai konteks kasus yang dibahas. Pada bagian selanjutnya, kelima, makalah ini akan mendiskusikan berbagai temuan penelitian, hikmah (*lesson learned*) apa yang dapat dari berbagai temuan penelitian, dan rekomendasi kebijakan. Terakhir, bagian keenam menyajikan kesimpulan

2. SISTEM PENERIMAAN NEGARA SECARA ELEKTRONIK: KONTEKS KASUS

Menteri Keuangan menerbitkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 5/KMK.01/1993 tentang Penunjukkan Bank sebagai Bank Persepsi dalam Rangka Pengelolaan Setoran Penerimaan Negara (KMK-5). Keputusan ini kemudian mengalami beberapa kali perubahan. Salah satu perubahan yang mendasar adalah adanya persyaratan yang mewajibkan bank atau kantor pos yang akan mengelola penerimaan negara (disebut sebagai Bank Persepsi) untuk: (1) memiliki jaringan sistem informasi yang terhubung langsung secara *online* antara kantor pusat dan seluruh atau sebagian kantor cabangnya; (2) kantor pusat bank/kantor pos memiliki jaringan komunikasi data yang dapat dihubungkan secara *online* dengan jaringan komunikasi data yang dioperasikan oleh Kementerian Keuangan (Kemenkeu).

Sebagai kelanjutan dari perubahan atas KMK-5, Menteri Keuangan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.06/2006 dan Perubahannya tentang Modul Keuangan Negara (MPN) sebagai mekanisme teknik yang mengatur bagaimana koneksi data antara Bank Persepsi dengan otoritas perbendaharaan negara (untuk pembahasan detail tentang MPN sebagai layanan elektronis lihat misalnya: Darono, 2011). Implementasi MPN berlanjut terus

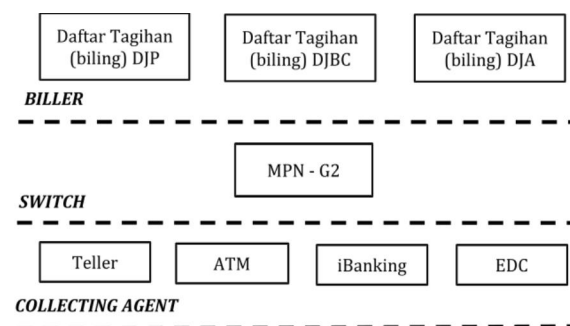
dengan segala perkembangan dan dinamikanya sehingga diterbitkannya PMK-32.

Gambar 1 menjelaskan alur data dalam SPNse yang terjadi di antara *biller* (bagian otoritas fiskal yang mempunyai fungsi penerimaan negara, dalam hal ini DJP, DJBC dan DJA) dengan *collecting agent* (bank/pos persepsi, dapat berupa *teller*, *internet banking*; atau ATM). Pembayaran/penyetoran ke kas negara dapat dilakukan oleh wajib pajak/wajib bayar melalui *collecting agent* setelah mereka mendapatkan kode *billing* dari *biller*. Sebagaimana diulas dalam Darono (2011), MPN yang dikembangkan dengan prinsip-prinsip layanan elektronis (*e-services*) sesuai namanya yang “modular” memang berpeluang untuk diintegrasikan dengan berbagai modul lain, baik dengan layanan elektronis milik otoritas perbendaharaan sendiri (misalnya SPAN) ataupun milik otoritas penerimaan negara lainnya (DJP, DJBC, DJA ataupun kementerian/lembaga yang mengelola PNB). Hal ini diungkapkan a.l. oleh pihak DJP sebagai otorisator PNB dari berbagai kementerian/lembaga lain yang juga sudah mempunyai sistem informasi yang berkaitan dengan masing-masing jenis PNB. Integrasi antar aplikasi ini tetap masih berlangsung, sebagaimana diungkapkan bahwa:

“... Launching aplikasi SIMPONI-BARANTAN sejatinya merupakan langkah awal dalam melakukan integrasi dengan K/L lainnya. Saat ini beberapa K/L tengah dalam proses pengerjaan integrasi sistem dengan SIMPONI, antara lain: BINFAR-Kementerian Kesehatan; AHU, HAKI dan Imigrasi-Kementerian Hukum dan HAM; serta MOMI-Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral. Melalui kerjasama ini, kedepannya diharapkan jumlah PNB yang diterima menjadi lebih meningkat disertai dengan pelayanan kepada masyarakat yang tetap optimal. ... “

Sumber: <http://www.anggaran>

Gambar 1 Alur Data Antara *Biller* (DJP, DJBC, DJA) melalui MPN-G2 sebagai *Switch* dengan *Collecting Agent* (Bank/Pos Persepsi)



Sumber: diadaptasi dari Masdi (2012)

Menteri Keuangan (Bendahara Umum Negara/BUN) mempersiapkan sistem-aplikasi yang akan dikoneksikan dengan *collecting agent* dan *biller*,

yang dinamai dengan Modul Penerimaan Negara (MPN). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.06/2006 dan Perubahannya tentang MPN ini kemudian ditindaklanjuti dengan berbagai ketentuan teknis dan pelaksanaan di bawahnya baik yang terkait dengan otoritas perbendaharaan (*c.q.* Direktorat Jenderal Perbendaharaan), penganggaran (*c.q.* Direktorat Jenderal /DJA), otoritas kepabeanan dan cukai (Direktorat Jenderal Bea dan Cukai/DJBC) ataupun perpajakan (*c.q.* Direktorat Jenderal Pajak/DJP). Ketentuan teknis tersebut antara lain mencakup ketentuan tentang bagaimana otoritas perbendaharaan (sebagai Kuasa BUN) mengatur MPN itu agar dapat berfungsi sebagai perangkat yang mencatat penerimaan negara secara valid dan reliabel. Salah satu ketentuan yang sangat krusial dalam implementasi MPN adalah bahwa sebuah tempat pembayaran yang mengajukan diri sebagai Bank Persepsi harus menjalani *acceptance test* dan memenuhi prosedur standar rekonsiliasi antar-pihak yang saling bertukar data. Termasuk di dalamnya juga aturan tentang proses rekonsiliasi data antara pihak yang bertukar informasi (Bank Persepsi, otoritas perpajakan dan otoritas perbendaharaan) (DJPb, tanpa tahun).

Dalam tatarannya yang lebih teknis, DJP, DJBC dan DJA sebagai *biller* masing-masing telah menerbitkan yang mengatur bagaimana mereka berinteraksi dengan *collecting agent* dan MPN. Perkembangan sistem penerimaan negara ini secara lebih ringkas dapat ditelusuri dari perubahan ketentuan hukum yang mengatur tentang hal ini. Tabel 1 memaparkan *timeline* pelbagai perubahan ketentuan tersebut.

Tabel 1 *Timeline* Perkembangan Sistem Pengelolaan Penerimaan Negara

Dokumen/Event	Hal penting yang terkait
KMK Nomor 5/KMK.01/1993: Penunjukan Bank Sebagai Bank Persepsi dalam rangka Pengelolaan Setoran Penerimaan Negara	Belum secara eksplisit menyebutkan keberadaan sistem penerimaan negara secara elektronik
KEP-162/PJ/2003 tentang Pelaksanaan Sistem Monitoring Pelaporan Pembayaran Pajak (MP3) pada Direktorat Jenderal Pajak	Otoritas perpajakan mengambil inisiatif untuk mengembangkan sistem MP3 yang mengoneksikan data antara Bank Persepsi dengan otoritas perpajakan (lihat juga Darono, 2011)

Dokumen/Event	Hal penting yang terkait
KMK 210/KMK.03/2002; 455/KMK.04/2002; Perubahan terhadap 5/KMK.01/1993	Untuk menjadi Bank Persepsi, wajib (1) mempunyai jaringan komunikasi data yang mencakup semua kantor bank yang bersangkutan, (2) jaringan ini harus terkoneksi dengan Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dan Direktorat Jenderal Perbendaharaan; (3) memperoleh rekomendasi dari DJP
KMK 536/KMK.03/2002; 547/KMK.04/2002; Perubahan terhadap 5/KMK.01/1993	Bank Persepsi yang belum dapat memenuhi persyaratan sebagaimana disebut dalam Pasal 2 ayat (3) masih dapat menerima setoran penerimaan negara s.d. 30 Juni 2003
Memorandum of Economic and Financial Policies dari Pemerintah RI dan BI kepada IMF	Pada akhir Juni 2003, pembayaran pajak harus dilakukan dengan menggunakan sistem elektronik
PMK 99/PMK.06/2006 dan Perubahannya: Modul Keuangan Negara (MPN)	Untuk melengkapi ketentuan dalam KMK Nomor 5/KMK.01/1993 dalam hal pengaturan tentang bagaimana sistem penerimaan negara beroperasi. MPN mengintegrasikan beberapa aplikasi pengelolaan keuangan negara yang sebelumnya terpisah: MP3 (DJP), SISPEN (DJA), EDI (BJBC)
PMK 60/PMK.05/2011: Uji coba <i>Billing Systems</i> melalui MPN	Uji coba penambahan fitur MPN yang memperluas cara membayar tagihan pajak tertentu tidak hanya via teller bank namun juga melalui ATM, ataupun internet banking dengan menggunakan <i>Kode Billing</i>
PMK 32/PMK.05/2014: Sistem Penerimaan Negara Secara Elektronik	Penerimaan Negara yang diatur dalam Peraturan Menteri ini meliputi seluruh Penerimaan Negara yang disetorkan yang diterima melalui Bank/Pos Persepsi dengan menggunakan Kode <i>Billing</i> . PMK ini tentang SPNsE ini "secara populer" dikenal sebagai MPN-G2, yaitu MPN dengan beberapa fitur baru (lihat Gambar 1)

Dokumen/Event	Hal penting yang terkait
Perdirjen BC PER-07/BC/2014 tentang Pelaksanaan Uji Coba Tata Cara Penyetoran Penerimaan Negara atas Barang Kena Cukai	Uji coba tata cara penyetoran berbagai jenis penerimaan yang dikelola oleh DJBC
PER-33/BC/2014 tentang Pelaksanaan Uji Coba Tata Cara Penyetoran Penerimaan Negara atas Impor Barang Yang Dibawa Penumpang dan Awak Sarana Pengangkut Dengan menggunakan Kode Billing	
PER-36/BC/2014 tentang Pelaksanaan Uji Coba Tata Cara Penyetoran Penerimaan Negara Dengan Kode Billing pada Kantor Pelayanan Yang Belum Menerapkan Pertukaran Data Elektronik (PDE) atas Pelayanan Ekspor	
PER-38/BC/2014 tentang Pelaksanaan Uji Coba Tata Cara Penyetoran Penerimaan Negara atas Pencacahan/Pemeriksaan Paket Pos (PPKP) Dengan Menggunakan Kode Billing	
PER-39/BC/2014 tentang Pelaksanaan Uji Coba Tata Cara Penyetoran Penerimaan Negara atas Pelayanan Impor Dengan Menggunakan Kode Billing.	
Perdirjen Anggaran Nomor PER-1/AG/2014 tentang Tata Cara Pembayaran/Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Penerimaan Non Anggaran Secara Elektronik.	Tata Cara Pembuatan, Perekaman, dan Pembuatan Kode <i>Billing</i> dan Sistem <i>Billing</i> PNPB yang meliputi <i>Billing</i> untuk Migas, SDA Non Migas, BUMN. Dikenal sebagai sistem-aplikasi Simponi-PNPB
Peraturan Dirjen Pajak Nomor PER-26/PJ/2014 tentang Sistem Pembayaran Pajak Secara Elektronik	Sebagai perluasan PMK-32, transaksi pembayaran atau penyetoran pajak dapat dilakukan melalui Teller Bank/Pos Persepsi, Anjungan Tunai Mandiri (ATM), Internet Banking dan EDC. Atas pembayaran/penyetoran pajak tersebut Wajib Pajak menerima Bukti Penerimaan Negara (BPN) sebagai bukti setoran

Dokumen/Event	Hal penting yang terkait
Keputusan Dirjen Pajak Nomor KEP-182/PJ/2015 tentang Sistem Pembayaran Pajak Secara Elektronik	Sebagai tindak lanjut PER-26/PJ/2014, Dirjen Pajak menunjuk Bank Mandiri, BRI dan BNI untuk menjalankan uji coba pembayaran pajak dengan menggunakan EDC yang secara populer dikenal dengan "Mini ATM"

Sumber: diadaptasi dari Darono (2013b), diolah kembali

3. TINJAUAN LITERATUR

3.1. Politik Institusional: Kuasa, Kontrol, Keagenan dan Resistensi dalam Institusi

Kajian institusional berangkat dari kajian-kajian di bidang sosiologi. Emile Durkheim sebagaimana dikutip Sunarto (2004) menyatakan bahwa jika ekonomi adalah studi tentang pasar maka sosiologi studi tentang institusi (sosial), selain pasar. Koentjaraningrat (1983) memberikan istilah pranata sebagai padanan institusi untuk membedakannya dengan "institut" sebagai padanan "lembaga". Menurut Koentjaraningrat, pranata adalah perilaku manusia yang berpola teratur. Tulisan ini akan menggunakan istilah institusi lebih karena alasan praktis. Istilah institusi sudah secara luas dan lebih sering digunakan.

Pemakaian istilah dan kajian tentang institusi ini kemudian berkembang dan mewarnai berbagai kajian pada disiplin yang lain seperti ekonomi, politik, hukum ataupun studi organisasi. Bahkan kemudian juga studi di bidang TIK bersamaan dengan munculnya kajian informatika sosial (lihat misalnya: Kling, 1999; Kling, *et al.*, 2005; Darono, 2012). Kajian TIK-institusional merupakan kerangka pemikiran yang dapat memperjelaskan atau memahami TIK sebagai artefak-sosial (lihat misalnya: Avgerou, 2000; Avgerou, 2004; Ezer, 2005; Currie, 2008). Kajian Kling, *et al.* (2005) dan juga Kling (1999) dapat dikatakan sebagai "manifesto" yang menyatakan pentingnya mengungkapkan aspek-aspek sosial, termasuk aspek institusional yang menyertai implementasi TIK sebagai bagian dari sistem sosial yang luas.

Luas cakupan disiplin yang menggunakan istilah institusi pada gilirannya juga menjadikan peneliti di bidang ini tidak dapat merumuskan "definisi tunggal" tentang institusi itu sendiri. Kajian Cole (2013) mengungkapkan berbagai definisi tentang institusi dari berbagai disiplin, termasuk diskusi tentang apakah organisasi itu aktor atau institusi. Untuk kepentingan praktis, penelitian ini memilih definisi operasional institusi sebagai semua keyakinan dan cara berperilaku yang dibentuk oleh kesepakatan bersama (Carls, tanpa tahun).

Beberapa peneliti kajian institusional mengajukan perlunya membedakan aktor dengan institusi ini secara tegas karena nantinya akan memengaruhi teknik dan hasil analisis yang akan disajikan (Lawrence, 2008; Cole, 2013). Terdapat setidaknya dua sudut pandang yang berbeda mengenai peranan aktor dalam kaitannya dengan institusi ini. Pandangan pertama yang diajukan antara lain oleh Meyer dan Rowan (1977), Scott (2004) ataupun juga Thornton

dan Ocasio (2008) yang lebih menekankan pada penting struktur yang melingkupi keberadaan instusi daripada aktor itu sendiri.

Pada sisi yang lain, terdapat pandangan yang kedua, misalnya merujuk pada Lawrence (2008) dan Weir (2003) berpandangan sebaliknya, bahwa aktor lebih berperan dibandingkan dengan struktur dalam keberadaan suatu institusi. Berangkat dari kedua pandangan tersebut, sebagaimana tesis yang diajukan Lawrence (2008), maka penelitian ini akan memilih sudut pandang yang kedua, bahwa aktor mempunyai peran yang lebih besar daripada struktur yang melingkupinya.

Tema diskusi yang berkembang sepanjang perjalanan bidang kajian institusional ini menunjukkan bahwa penggunaan proposisi-proposisi institusional dalam disiplin sosiologi-organisasi kemudian memunculkan istilah *old-* dan juga *new-* (atau *neo-*) *institutionalism*. Dalam pandangan para penganjur neo-institusional berpandangan bahwa kajian tentang institusi bukanlah semata-mata menelaah bagaimana institusi sebagai bagian dari sebuah struktur sosial terbentuk dan kemudian menjadi menjadi pendorong-atau-pengekang perilaku sosial bagi para aktor yang terlibat dengannya.

Neo-institusional merupakan sebutan untuk himpunan berbagai proposisi yang menyatakan bahwa: (1) organisasi berada dalam sebuah lingkungan-keorganisasian (*organizational-field*) dan karenanya muncul tekanan institusional (*institutional pressures*); (2) adanya *institutional logic* sebagai keyakinan, nilai, asumsi, praktik-yang-nyata dan aturan yang secara sosio-historis dikonstruksikan kemudian digunakan oleh setiap individu untuk mem(re)produksi dalam keseharian mereka, dalam ruang-waktu mereka untuk memaknai realitas sosial mereka; (3) keberadaan akan *institutional* sebagai tindakan untuk menghilangkan kelambanan dengan mencapai kolaborasi yang berkelanjutan di antara aktor yang bermacam-macam dan tersebar untuk membentuk institusi baru ataupun mengubah yang sudah ada; dan juga (4) adanya *institutional arrangement* yaitu bagaimana struktur tata kelola dikembangkan (Yustika, 2010; Wahid, 2011; Wahid dan Sein, 2013).

Berkaitan dengan debat ini, penulis mengajukan sebuah kerangka pemikiran yang mungkin untuk sebagian pakar analisis institusional akan dikatakan sebagai "terlalu menyederhanakan" persoalan. *Old-institutionalism* lebih menekankan pada apa itu institusi, sebagai sebuah entitas tunggal, sehingga tidak terlalu memperhatikan lingkungan (*field*) di mana ia berada. Sementara itu *new-institutionalism* melengkapi kajian yang telah ada itu dengan bagaimana institusi itu terbentuk dan bertahan. Bukan berarti, *old-institutionalism* menjadi tidak berlaku lagi dengan adanya *new-institutionalism*. Penyerderhanaan dengan tujuan praktis, bagaimana kerangka konseptual ini dapat digunakan dengan mudah dalam konteks penelitian ini.

Sebuah kritik terhadap kajian institusional kemudian muncul dari kalangan cendekiawan yang menekuni bidang ini sendiri. Kritik tersebut berkaitan dengan bagaimana hubungan antara kuasa (*power*) dengan institusi terutama dalam hubungannya dengan kekuatan suatu institusi. Merujuk (Scott, 2004) institusi merupakan struktur otoritatif untuk memaksakan aturan/kesepakatan yang dikandungnya kepada lingkungannya, termasuk berbagai aktor (-manusia) di dalamnya Lawrence (2008). Jika demikian halnya, lalu apakah tidak ada kaitan sama sekali antara politik sebagai cara untuk mendayagunakan kuasa untuk mencapai tujuan dengan keberadaan suatu institusi? Mengapa aspek politik (kuasa) ini belum (jika tidak mau disebut "diabaikan") dibahas secara detil. Akibatnya tekanan institusional (lihat misalnya: DiMaggio dan Powell, 1991) dianggap sebagai sebuah hal yang muncul begitu saja, tanpa harus memperhatikan bagaimana sistem kekuasaan itu bekerja sehingga tekanan itu terbentuk, bertahan ataupun menghilang. Situasi ini dianggap kontradiktif jika dikembalikan pada definisi institusi sebagai sebuah pola aturan perilaku yang dipatuhi dan berdaya tahan lama. Bagaimana mungkin membahas keberadaan suatu hal yang dipatuhi dan mempunyai daya tahan tanpa membicarakan kuasa dan politik, demikian pandangan Lawrence (2008).

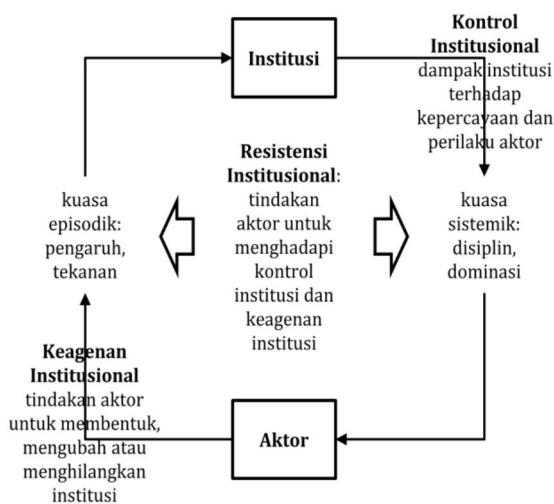
Atas (oto) kritiknya terhadap analisis institusional ini, kemudian Lawrence (2008) mengajukan sebuah kerangka pemikiran yang mencoba menjelaskan hubungan antara politik dengan institusi. Pada dasarnya kerangka pemikiran ini muncul untuk melengkapi beberapa kerangka pemikiran sebelumnya yang terhimpun dalam analisis neo-institusional. Gagasan tentang politik-institusional ini dapat dilihat sebagai upaya untuk memperlengkap kajian (neo-)institusional yang cenderung menitikberatkan kajiannya pada tekanan dan logika institusional (Meyer dan Rowan, 1977; Thornton dan Ocasio, 2008), namun lalai untuk menelaah lebih jauh bagaimana tekanan ataupun logika tersebut berasal.

Kajian Lawrence (2008) kemudian menawarkan sebuah kerangka pemikiran yang disebut sebagai politik-institusional (*institutional politics*). Konsep ini menawarkan proposisi bahwa kuasa (*power*) merupakan salah satu pembentuk hubungan antara aktor dengan institusi dan hal ini harus secara eksplisit ditelaah keberadaannya. Kerangka pemikiran ini menjelaskan lebih lanjut bahwa politik-institusional terdiri dari tiga aspek yang saling-memengaruhi yakni: kontrol-institusional (*institutional-control*), keagenan-institusional (*institutional-agency*), dan resistensi-konstitusional (*institutional-resistance*). Politik-institusional bekerja sebagai pembentuk, pengubah ataupun penghapus institusi baik pada level institusi tunggal maupun antar-institusi (*organizational-field*). Gambar 2 menjelaskan politik-institusional sebagai kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini.

3.2. Kuasa, Teks, Wacana dan Institusi

Bagian ini merupakan upaya penulis untuk membuat kerangka pemikiran politik-institusional yang ditawarkan Lawrence (2008) lebih mudah diaplikasikan untuk memahami keberadaan sebuah institusi sosial (dalam hal ini adalah implementasi SPNsE) dengan menggunakan teknik *interpretive policy analysis* yang pada dasarnya adalah penerapan analisis wacana. Artinya pemahaman akan bagaimana politik-institusional itu ada dan memengaruhi sebuah institusi dalam suatu konteks sosial tertentu dapat dipahami dengan menggunakan pemahaman akan kuasa dan wacana. Dalam konstruksi pemikiran seperti itu maka penulis mengajukan sebuah kerangka analisis berbasis proposisi yang diajukan Phillips, *et al.* (2004) dan Jones

Gambar 2 Politik-Institusional Sebagai Interaksi Antara Institusi dengan Aktor melalui Kontrol-, Resistensi-, dan Keagenan-Institusional



Sumber: Lawrence, 2008

(2003) tentang bagaimana hubungan yang dapat terjadi antara kuasa, teks, wacana dan institusi. Kerangka yang dikembangkan inilah yang nantinya akan digunakan untuk menggali dan membahas temuan penelitian.

Jones (2003) dengan merujuk teori wacana Foucault, menyatakan bahwa dengan berwacanalalah manusia dapat menyatakan dan memahami realitas. Lebih lanjut, diuraikan bahwa jika seseorang ingin memahami situasi sosial pada suatu waktu tertentu, maka ia dapat melakukannya dengan memahami wacana apa yang dominan di lingkungan dan saat tertentu itu.

Pada sisi lain Phillips, *et al.* (2004) dengan terlebih dulu menjelaskan bagaimana teks menjadi wacana, pada akhirnya mengajukan sebuah proposisi yang cukup menantang, bahwa "semua institusi merupakan produk diskursif, sementara itu tidak semua produk diskursif merupakan institusi". Jadi secara sederhana dapat digambarkan secara linier bahwa antara wacana (teks yang dominan) itu mengalami "institusionalisasi".

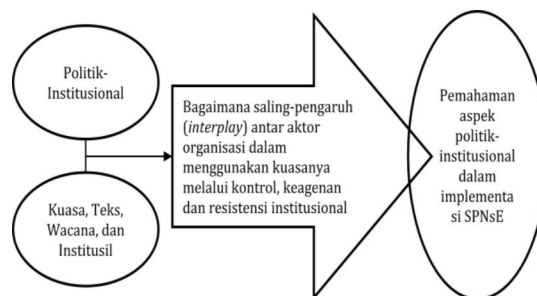
Pertanyaannya adalah apa yang memungkinkan perubahan bentuk teks, wacana dan institusi tersebut? Jawabannya menurut Foucault sebagaimana didukung oleh Jones (2003) adalah: kuasa. Untuk itu, sebagaimana telah diungkapkan pada awal bagian ini, pemahaman akan hubungan antara kuasa, teks, wacana dan institusi merupakan prasyarat penting dalam menggunakan konsep politik-institusional untuk menelaah keberadaan dan fungsi suatu institusi.

3.3. Kerangka Penelitian

Riawanti (2015) menyakan kerangka penelitian sebagai pedoman umum tentang bagaimana seorang peneliti mencari jawaban atas masalah penelitian yang diajukannya. Kerangka ini mencakup: (1) hal-hal pokok yang akan diteliti, yakni konsep-konsep atau variabel-variabel yang terpenting, serta saling hubungannya satu sama lain; (2) mengungkapkan pemikiran peneliti mengenai apa yang terjadi dengan gejala yang ditelitinya dan/atau apa sebabnya. hipotesis yang umum atau teori sementara sang peneliti. Jika diperlukan, kerangka ini dapat saja menyertakan hipotesis di dalamnya. Namun perlu diingat bahwa hipotesis dalam penelitian kualitatif merupakan pedoman jalannya penelitian, bukan pernyataan yang akan diuji kebenarannya. Artinya, hipotesis dalam penelitian kualitatif dapat dikembangkan selama kurun penelitian, sampai dengan penelitian itu mampu memberikan pemahaman memuaskan tentang gejala/situs/situasi yang sedang diamati.

Berdasarkan konteks kasus yang diteliti, tinjauan literatur yang telah dikemukakan beserta uraian tentang kerangka penelitian, maka penelitian ini mengajukan kerangka pemikiran sebagai berikut ini. Kerangka ini jua merupakan penegasan atas tujuan penelitian, bahwa penelitian ini sebagai penelitian sosial kualitatif-interpretif adalah upaya untuk memahami sebuah konstruksi sosial yang berupa aspek politik-institusional dalam implementasi SPNsE. Adapun sumber beserta teknik analisis data yang digunakan akan dijelaskan dalam bagian metode penelitian.

Gambar 3 Kerangka Penelitian



Sumber data: dokumentasi sistem, teknik: *interpretive police analysis*

4. METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian merupakan cara peneliti untuk memilih paradigma, strategi, jenis bukti, dan

teknik pengumpulan data penelitian yang sesuai dengan tujuan dan konteks penelitian. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan paradigma interpretif. Riset dalam paradigma interpretif mengasumsikan bahwa pengetahuan tentang realitas diperoleh melalui konstruksi sosial seperti bahasa, makna yang disepakati dalam sebuah masyarakat, berbagai dokumen atau artefak lainnya (Yin, 1981; Howcroft dan Trauth, 2004; Moleong, 2010; Djamhuri, 2011; Wahyuni, 2012).

Riset ini menggunakan metode penelitian studi kasus untuk menyelidiki fenomena empiris berupa implementasi SPNsE (sebagai unit analisis) yang tidak dapat dilepaskan dari konteks nyata kesehariannya (bukan eksperimen) dan datanya dianalisis secara kualitatif (tidak menggunakan teknik statistika tertentu). Studi kasus memungkinkan peneliti untuk mempertahankan karakteristik holistik dan bermakna dari peristiwa-peristiwa kehidupan nyata (Yin, 1981; 2009; 2011). Penelitian ini memenuhi kriteria studi kasus kasus tunggal sebagaimana yang dikemukakan Yin (2009) karena fenomena yang diteliti merupakan hal yang unik dan juga sekaligus sedang (dan masih) berlangsung.

Objek penelitian ini adalah kebijakan publik dalam bentuk implementasi sistem-administrasi pemerintahan berbasis teknologi merupakan sebuah konstruksi sosial yang dapat dimaknai/ditafsirkan oleh para pemangku kepentingannya. Dalam pandangan Walsham (1993;2006), riset interpretif dengan objek sistem informasi bertujuan untuk mendapatkan pemahaman atas konteks sebuah sistem informasi beserta proses yang dipengaruhi dan memengaruhi konteks tersebut. Perlu diperhatikan bahwa oleh para pemangku kepentingan dari sistem yang diteliti adalah agen-manusia yang mempunyai tafsir (interpretasi) tertentu berdasarkan latar belakang sosial mereka (Myers, 1997; Walsham, 2006; Myers dan Klein, 2011).

Berkaitan dengan objek penelitiannya, penelitian ini memilih untuk menggunakan *interpretive policy analysis* (IPA) sebagai kerangka kerja analisis data untuk membahas data penelitian, menggali temuan penelitian dan menyajikan hasil/temuan. Kerangka analisis data IPA pada dasarnya adalah suatu teknik analisis data kualitatif yang dikembangkan di bawah tradisi analisis wacana (*discourse analysis*) (Glynos, *et al.*, 2009). IPA dipilih karena pada dasarnya objek penelitian ini (implementasi SPNsE) adalah sebuah wacana (*discourse*).

Istilah wacana digunakan oleh banyak bidang kajian sehingga mempunyai bermacam-macam pengertian. Sosiologi mengartikannya sebagai konteks sosial pemakaian bahasa. Sedangkan menurut kajian bahasa (linguistik), wacana adalah satuan bahasa terlengkap yang direalisasikan dalam bentuk karangan atau laporan utuh, seperti novel, buku, artikel, pidato, atau khotbah (Eriyanto, 2011). Sementara itu, psikologi memaknai seperangkat pernyataan yang saling mendukung untuk mengonstruksi sebuah objek (Parker, 1992).

Pada akhirnya penulis dengan merujuk berbagai pendapat yang telah diuraikan tersebut dan juga Hardy (2001); Berntsen, *et al.*, (2004), Bondarouk dan Ruel (2004) dan Phillips, *et al.*, (2004), mengajukan definisi wacana dalam tulisan ini yakni: berbagai teks dalam berbagai bentuknya (tertulis atau ujaran), dalam sebuah konteks tertentu yang menyertainya dan dalam letak kesejarahan tertentu. Sebuah teks dapat dipandang "unit diskursif" sebagai manifestasi dari wacana tertentu sehingga menjadikan suatu objek itu ada. Berdasarkan batasan tersebut, kebijakan pengembangan dan implementasi SPNsE dapat dipandang sebagai sebuah wacana yang dapat ditelaah dengan menggunakan kerangka kerja IPA.

"*Policy creates politics*", demikian ungkap Schattschneider dalam Weir (2003). Artinya, kebijakan (*policy*) selalu membawa konsekuensi munculnya hal-hal yang bersifat politik (kuasa-wewenang) untuk menjadikan kebijakan itu terwujud. Lantas bagaimana hubungan antara kebijakan dan politik itu dapat dianalisis lebih lanjut secara kualitatif? Pada prinsipnya kerangka kerja IPA merupakan tindakan analisis terhadap formulasi, pelaksanaan ataupun evaluasi suatu kebijakan dengan cara mendapatkan pemahaman atas konteks dari sebuah kebijakan beserta proses yang menyertasi, dipengaruhi dan memengaruhi konteks tersebut.

Yanow dalam Glynos, *et al.* (2009) menguraikan penggunaan teori wacana Foucault dalam melaksanakan IPA. Teori tersebut sebagaimana yang dijelaskan dalam Jones (2003) mengartikan wacana sebagai cara berpikir dan bertindak yang berbasis pada pengetahuan. Aliran pemikiran ini selanjutnya mengemukakan bahwa untuk memahami perilaku manusia pada suatu tempat dan waktu tertentu, temukanlah terlebih dulu wacana-wacana yang terdapat atau bahkan mendominasi pada tempat dan waktu itu.

Dalam kaitan ini, perlu juga diungkapkan beberapa hal penting sebagaimana disampaikan oleh Bondarouk dan Ruel (2004) yang patut diperhatikan oleh peneliti pada saat menggunakan analisis wacana ini sebagai eksplorasi terhadap saling pengaruh antara wacana, teks dan konteks dan bagaimana memilih teks yang membentuk wacana. Selanjutnya ditekankan bahwa, analisis wacana tidak semata-mata memusatkan perhatian pada teks tunggal namun sebagai serangkaian teks dengan tetap memperhatikan batang utama teks itu. Sejalan dengan itu, analisis harus dilakukan juga atas kedudukan dan bagaimana teks itu diproduksi.

Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa dokumentasi sistem secara luas (Bowen, 2009), baik berupa ketentuan hukum, manual operasi sistem, dan juga kesepakatan kerja sama antar berbagai pihak yang terlibat dalam sistem. Sumber data tersebut akan dilengkapi dengan berbagai rilis ataupun liputan di media massa (*online/offline*). Penulis kemudian dengan akumulasi pengetahuan dan pengalaman yang ada selama ini akan melakukan tindakan interpretif dengan menelaah berbagai dokumen tersebut. Hal ini

dilakukan untuk mendapatkan pemahaman atas konteks dan kaitan sosio-historisnya (Glynos, *et al.*, 2009; Eriyanto, 2011), dan selanjutnya mengajukan penafsiran dan pemaknaan tertentu atas proses telaah tersebut.

5. TEMUAN DAN DISKUSI

5.1. Pengantar

Penelitian ini menganalisis data sekunder berupa berbagai dokumentasi (Bowen, 2009), baik yang berupa peraturan, berbagai laporan dari berbagai otoritas terkait, manual/prosedur standar operasional, ataupun rilis di media massa (*online/offline*) yang berkaitan dengan perkembangan implemementasi SPNsE. Analisis terhadap data yang sudah dikumpulkan untuk mendapatkan temuan penelitian dilakukan sesuai dengan urutan langkah penggunaan teknik IPA yang sudah dikemukakan oleh Yanow dalam Glynos, *et al.* (2009) sebagaimana telah diuraikan pada bagian pendekatan penelitian.

Yanow sebagaimana dikutip Glynos *et al.* (2009) menguraikan secara ringkas langkah-langkah penggunaan teknik IPA dalam suatu penelitian tentang yang mengasumsikan kebijakan publik sebagai sebuah wacana. Urutan langkah tersebut adalah: (1) identifikasi semua artefak (bahasa, objek, tindakan) yang membentuk makna dari kebijakan yang diteliti; (2) identifikasi para pihak yang terkait dengan kebijakan; (3) identifikasi wacana yang relevan, yaitu makna tertentu yang dikomunikasikan melalui artefak yang ada; (4) interpretasi harus dipusatkan pada titik konflik yang terjadi dan dihubungkan dengan dari mana sumber yang menyebabkan perbedaan pemaknaan antar aktor yang terlibat dalam perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan.

Bagian berikut akan mendiskusikan temuan penelitian. Diskusi ini dengan menggunakan teknik analisis data IPA menitikberatkan pada bagaimana terjadinya perputaran antara kontrol-, resistensi- dan keagenan-institusional sehingga hubungan timbal balik antara aktor-institusi dapat terbentuk.

Penelitian ini menemukan setidaknya empat hal penting yang layak dielaborasi lebih jauh berkaitan bagaimana hubungan antara institusi dengan aktor yang terlibat di dalamnya merupakan hasil dari saling-pengaruh (*interplay*) antara kontrol-, resistensi- dan keagenan-institusional. Temuan ini sampai dengan tahap tertentu merupakan konfirmasi terhadap apa yang digagas oleh Lawrence (2008) sebagai *institutional politics* dengan beberapa catatan.

Keempat hal tersebut adalah pertama, bagaimana praktik-praktik diskursif dapat mengubah SPNsE dari wacana menjadi institusi (lihat Phillips, *et al.*, 2004). Kedua, bagaimana kontrol-institusional menggunakan kuasa-sistemik mengubah perilaku aktor. Ketiga, tindakan aktor untuk menggunakan pengaruh pengaruh dan tekanan mereka untuk mengubah institusi. Keempat, bagaimana aktor menghadapi (*resist*) terhadap adanya kontrol- ataupun keagenan-institusional. Pada akhir bagian ini akan disampaikan refleksi atas temuan penelitian dan juga rekomendasi

kebijakan yang mungkin dapat dipertimbangkan *stakeholder* pengelolaan keuangan negara/daerah dalam kaitannya dengan pengembangan sistem informasi manajemen keuangan.

5.2. SPNsE sebagai Institusi yang dibentuk Wacana

Reformasi politik 1998 juga membawa dampaknya pada reformasi pengelolaan keuangan pemerintah Indonesia (Nasution, 2007). Dalam lensa analisis wacana, pemahaman akan perubahan sosial dapat dilihat dari wacana yang dominan pada sistem sosial yang ada (Jones, 2003). Menurut hemat penulis salah satu wacana dominan yang berkaitan dengan reformasi administrasi, termasuk di fungsi pengelolaan fiskal adalah isu tentang tata kelola (*governance*) dan transformasi kelembagaan. Boediono (2008; 2009) dan juga Sri Mulyani Indrawati (Depkeu, 2009) menekankan pentingnya perubahan mendasar pada sisi *governance* ini sebagai pijakan awal untuk menuju pengelolaan fiskal yang transparan dan akuntabel. Lebih lanjut, Depkeu (2009) mengemukakan penting pengembangan sistem (berbasis teknologi informasi dan komunikasi) sebagai perangkat pengelolaan keuangan negara yang efisien. Selain tata kelola, wacana dominan yang dikembangkan oleh kementerian ini adalah transformasi kelembagaan. Kemenkeu (2015) menyatakan bahwa proses transformasi mencakup transformasi organisasi dan implementasi inisiatif strategis di seluruh unit eselon I Kementerian Keuangan dan dititikberatkan pada 87 inisiatif strategis untuk lima tema utama transformasi, yaitu: sentral (meliputi organisasi, SDM dan TIK, dan Manajemen Kinerja), perpajakan, kepabeanaan dan cukai; penganggaran; dan perbendaharaan. Jadi teks yang menjadi wacana dominan dalam proses reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan adalah tata kelola dan transformasi kelembagaan.

Salah satunya adalah membangun sistem administrasi modern yang berbasis TIK sehingga layanan menjadi efisien, transparan dan akuntabel. Teks ini kemudian menjadi wacana dan institusi melalui pratik diskursif tertentu. MPN bahkan dibangun dengan niatan untuk menjadi tulang punggung reformasi birokrasi:

“ ... Dengan disokong oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan, serta Sekretariat Jenderal, MPN menjadi sebuah program Kementerian Keuangan dan menjadi salah satu *backbone* reformasi birokrasi. ...” (DJPbn, tanpa tahun)

Tekad untuk menjadi *backbone* tersebut tentu saja harus didukung dengan strategi implementasi kebijakan yang memadai. Dalam pandangan penulis, termasuk di dalamnya adalah bagaimana mengelola politik-institusional secara bijak.

Pada tahapan selanjutnya, kedudukan MPN semakin diperkuat yang secara teknis dinyatakan

dalam bentuk penambahan fitur baru seperti *billing system* dan tersedianya berbagai *channel* baru pembayaran ke kas negara melalui ATM, EDC, *i-banking* ataupun *m-banking*. Situasi yang sedemikian ini, merujuk proposisi yang diajukan Phillips, *et al.* (2004), menunjukkan bahwa salah satu cara untuk membentuk atau memperkuat institusi adalah bagaimana aktor memilih teks yang akan menjadi wacana dominan dan kemudian melalui praktik diskursif tertentu akan membentuk sebuah institusi.

5.3. Kontrol-Institusional: Institusi dan Kuasa-Sistemik

Mengapa otoritas perpajakan dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-162/PJ/2003 tentang Pelaksanaan Sistem Monitoring Pelaporan Pembayaran Pajak (MP3) pada Direktorat Jenderal Pajak menggunakan istilah “monitoring pelaporan pembayaran” bukan “pembayaran pajak”? Jawabnya: karena harus disadari sebenarnya tugas otoritas perpajakan adalah mengawasi apakah Wajib Pajak sudah melunasi pajaknya dengan menggunakan informasi transaksi penerimaan keuangan negara yang sah dengan bersumber dari otoritas perbendaharaan.

Walaupun otoritas perpajakan menginginkan informasi pembayaran yang lebih cepat dan tepat waktu dengan memanfaatkan sistem berbasis TIK namun pada saat itu tidak dapat mengembangkan sistem itu sendiri. Pengembangan sistem (pembayaran) tersebut adalah wewenang pada sisi otoritas perbendaharaan. Otoritas pajak merupakan pengguna (sistem) informasi pembayaran (elektronik) yang dikembangkan oleh otoritas perbendaharaan. Walaupun kedua otoritas ini masih berada di bawah satu kementerian yang sama (Menteri Keuangan sebagai otoritas fiskal), namun koordinasi untuk penyediaan informasi pembayaran pajak secara cepat dan andal masih menjadi persoalan yang cukup pelik. Dalam pengembangan sistem MP3, otoritas perpajakan sampai dengan tingkat tertentu mengambil keputusan yang dapat dikatakan melampaui wewenangnya. Atas dasarnya inilah, dalam hemat penulis kemudian sistemnya diidentifikasi dengan “monitoring pelaporan”, bukan secara tegas menyebut “sistem penerimaan pajak”. Jika politik diartikan sebagai bagaimana mencapai tujuan dengan cara yang memungkinkan, maka situasi ini merupakan fakta bahwa *politics matter in institutional analysis* yang ditemukan dalam konteks bagaimana sebuah institusi terbentuk dari tekanan (kontrol-institusional) yang bersifat politis/kuasa-sistemik.

Namun situasinya menjadi berbeda jika dibandingkan dengan adanya peranan IMF yang meminta (atau mungkin dapat dikatakan “memaksa”, dengan menjadikan sistem ini sebagai bagian dari *Letter of Intent*) Pemerintah RI untuk mewujudkan sistem pembayaran elektronik untuk mengadministrasikan pembayaran pajak sebagai langkah meminimalkan indikasi “kebocoran” yang

terjadi (Brondolo, *et al.*, 2008; Dwiputranto, 2008; Depkeu, 2009). Konteks yang ikut melengkapi dan perlu dipertimbangkan dalam situasi ini adalah bahwa saat itu otoritas perpajakan sedang membangun kantor pelayanan pajak yang khusus menangani wajib pajak besar dan termasuk di dalam rangkaian pembentukan itu adalah adanya fasilitas pembayaran secara *online*. Hal ini diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-383/PJ/2002 tentang Tata Cara Pembayaran Setoran Pajak Melalui Sistem Pembayaran *On-Line* dan Penyampaian Surat Pemberitahuan dalam Bentuk Digital.

Dalam situasi yang demikian ini ternyata kontrol-institusional “internal” (dilihat dari lingkungan organisasi Kementerian Keuangan) kurang kuat memicu perubahan institusi. Sebaliknya, kuasa-sistemik (disiplin, dominasi) dari institusi eksternal sebagai kontrol-institusional mempunyai pengaruh yang lebih kuat dalam mengubah perilaku aktor. Resistensi-institusional sebagai respon dari para aktor terhadap kontrol-institusional dapat saja berupa penolakan atau dukungan.

Pelajaran penting dari situasi ini adalah bagaimana menciptakan resistensi-institusional yang sesuai dengan keinginan pemilik kontrol. Apakah yang diinginkan dari resistensi-institusional harus selalu dukungan? Dalam hemat penulis, belum tentu. Karena bisa saja pemilik kontrol-institusional masih menginginkan suatu institusi itu bertahan. Bagian dari politik-institusional adalah bagaimana menggunakan kontrol-institusional untuk memengaruhi tindakan aktor untuk membuat atau menghapus institusi.

5.4. Keagenan-Institusional: Pengaruh dan Tekanan Aktor

Terdapat sebuah fenomena menarik berkaitan dengan apa yang sekarang dikenal sebagai SPN_E ini. Pada tahun 2003 otoritas perpajakan Indonesia mengajukan inisiatif pengembangan suatu sistem-aplikasi yang disebut sebagai Monitoring Pelaporan Pembayaran Pajak (MP3). Direktur Jenderal Pajak dengan menerbitkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-162/PJ/2003 tentang Pelaksanaan Sistem Monitoring Pelaporan Pembayaran Pajak (MP3) pada Direktorat Jenderal Pajak, mengajukan inisiatif sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 keputusan ini :

“Pembayaran Pajak dengan menggunakan SSP khusus dianggap telah masuk ke rekening Kas Negara apabila informasi pembayaran setoran pajak yang diterima dari Direktorat Informasi Perpajakan melalui Sistem Informasi Perpajakan atau Sistem Administrasi Perpajakan Terpadu telah sesuai dengan DNP/RDD yang diterima dari KPN mitra kerja atau Kanwil/KPP Koordinator.”

Pengembangan dan implementasi sistem MP3 ini dalam kerangka kerja politik-institusional yang diajukan Lawrence (2008) dapat dipandang sebagai keagenan-institusional. Kebertindakan-agen untuk menghilangkan suatu institusi yang stabil (sistem

administrasi pembayaran pajak saat itu masih manual, belum menggunakan mekanisme transaksi elektronik secara *real time*) dengan institusi yang baru (sebuah lingkungan sistem berbasis layanan elektronik sebagaimana dijelaskan oleh Darono, 2011).

Demikian pula halnya DJA selaku otorisator PNPB sebagai aktor, implementasi MPN-G2 memungkinkan ekstensi fitur sistem-aplikasi Simponi-PNPB dengan mekanisme billing sebagaimana yang selama ini telah telah dikenal dalam sistem pembayaran di sektor komersial. Keberhasilan MPN menjadi sebuah institusi yang stabil dalam struktur pengelolaan keuangan negara sebagai dampak dari adanya kontrol-institusional tertentu pada gilirannya menimbulkan tindakan-agen untuk mengubah institusi yang telah ada tersebut menjadi lebih kompatibel dengan perubahan sosial.

Pada *setting* situasi yang lain, ternyata kebijakan implementasi sistem aplikasi MPN ternyata menjadikan bank persepsi bertindak dan menggunakan pengaruh mereka (keagenan-institusional) sebagai salah satu aktor dalam sistem penerimaan negara dengan menjadikan kemampuan mereka melakukan pertukaran data pembayaran tagihan pajak (ataupun pada tahap berikutnya adalah penerimaan negara secara umum) untuk memengaruhi institusi yang ada dalam pengaruh bank persepsi tersebut (misalnya: cara para nasabah melakukan pembayaran). Ambil contoh tanggapan dari salah satu bank yang terkait dengan hal ini, yang mengungkapkan implementasi MPN-G2 sebagai peluang bisnis baru:

“... BRI akan kerahkan 19 ribu ATM, lebih dari 85 ribu EDC, dan lebih dari 9.800 unit kerja BRI di seluruh Indonesia, BRI siap memberikan kemudahan dan beragam pilihan bagi WP, WB maupun WS untuk melakukan transaksi pembayarannya,” ujarnya. ... “

Sumber: <http://kriogja.com/read/206520/bri-implementasikan-modul-penerimaan>

Terbitnya Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-26/PJ/2014 tentang Sistem Pembayaran Pajak Secara Elektronik juga merupakan keagenan-institusional yang membawa perubahan yang membawa kemudahan bagi pembayaran/penyetoran pajak. Kemudahan tersebut adalah: (1) diizinkannya penggunaan EDC sebagai sarana pembayaran pajak, melengkapi yang selama ini telah ada; (2) Kode *Billing* dapat diperoleh secara *host-to-host* dari sistem milik pembayar/penyetor, dengan bank persepsi dan sekaligus dengan otoritas perpajakan. Hal ini secara eksplisit sudah ditawarkan sebagai bagian dari layanan *cash management* beberapa bank (lihat misalnya publikasi/advertorial BRI (tanpa Tahun); BNI (tanpa tahun); dan juga Bank Mandiri (tanpa tahun)). Sepertinya untuk jenis pembayaran/penyetoran lain akan tiba waktunya dibuka layanan *host-to-host* dengan sistem-aplikasi SPNSe/MPN-G2.

Sorotan (*highlight*) dari bahasan atas fakta penelitian di bagian ini adalah bahwa kerangka politik-

institusional yang ditawarkan oleh Lawrence (2008) ternyata belum menjelaskan bagaimana keagenan-institusional melalui pengaruh/tekanan itu berjalan. Temuan penelitian ini mengungkapkan, bahwa kontrol-institusional itu malah dapat terwujud dengan adanya *institutional entrepreneur*, agen yang mampu bertindak untuk membuat atau mengubah institusi yang dianggapnya sudah tidak sesuai dengan situasi sosial-organisasional.

5.5. Resistensi-Institusional: Praktik-praktik

Diskursif Aktor

Bagian ini diawali dengan kembali merujuk kasus pembangunan sistem-aplikasi MP3 oleh otoritas perpajakan. Pertanyaannya, sekali lagi, adalah mengapa otoritas perbendaharaan pada waktu itu tidak segera merespon permintaan otoritas perpajakan untuk mengembangkan dan mengimplementasikan sebuah sistem pengolahan pembayaran pajak secara *real-time* sehingga harus ada terlebih dulu sistem MP3, baru kemudian dikembangkan lebih lanjut menjadi MPN dan MPN-G2? Pada situasi inilah perlu diperhatikan adanya reaksi-aktor (oleh Lawrence, 2008 disebut sebagai resistensi) terhadap kontrol-ataupun keagenan-institusional yang diperlihatkan oleh masing-masing aktor.

Fenomena ini sebenarnya adalah munculnya sebuah resistensi-institusional dari para aktor yang terlibat sebagai bentuk reaksi mereka terhadap kontrol ataupun tindakan yang harus mereka hadapi. Dalam satu situasi bisa saja langsung menolak ataupun sebaliknya langsung menerima. Mengapa implementasi sistem-aplikasi MP3, MPN, MPN-G2 mengalami berbagai dinamika yang berbeda-beda walaupun aktor dan institusinya relatif sama? Jawabannya, dalam hemat penulis adalah bentuk resistensi-institusional yang ada pada setiap tahapan implementasi tersebut berbeda-beda, bergantung (merujuk Foucault dalam Jones, 2003) pada wacana yang mendominasi atau praktik-diskursif yang terjadi pada setiap situasi. Wacana yang mendominasi situasi otoritas perpajakan saat itu adalah tuntutan modernisasi layanan pajak (lihat Brondolo, *et al.*, 2008; Boediono, 2009) yang hal itu bahkan adalah bagian dari janji kepada pihak lain yang memberi pinjaman kepada pemerintah Indonesia sebagai bagian dari proses pemulihan ekonomi dari deraan krisis ekonomi. Sementara itu, dalam hemat penulis rasa keterdesakan (*sense of urgency*) yang sama belum ditemukan di sisi otoritas yang lain. Akibatnya, resistensi-institusionalnya akan berbeda.

Namun demikian, resistensi-institusional ini belakangan dapat dikatakan berkurang drastis (jika tidak dapat dikatakan telah hilang sama sekali). Situasi demikian ini dapat dilihat dari inisiatif untuk mengoneksikan bank persepsi dengan DJPb dan selanjutnya dengan DJP/DJA/DJBC dalam bentuk MPN bahkan kemudian menjadi SPNSe (MPN-G2) dengan segala kampanye kepada publik tentang fitur unggulan dan kemanfaatannya menjadikan resistensi-institusional atas implementasi sistem ini seolah tidak

pernah ada. Artinya, dalam pandangan penulis, hal ini menunjukkan bagaimana praktik diskursif para aktor untuk memilih teks, wacana, dan institusi menjadi penting dalam menghadapi resistensi-institusional.

Catatan penulis pada bagian ini jika dihubungkan dengan bahasan pada temuan pada bagian sebelumnya adalah pentingnya pengguna konsep politik-institusional ini menerapkannya sebagai bentuk yang simultan. Tidak bisa seseorang melihat sebuah fenomena hanya sebagai kontrol-institusional atau keagenan-institusional saja. Namun, kajian harus dilakukan secara serentak bahwa kontrol akan menimbulkan resistensi yang dampaknya sampai pada tindakan (keagenan). Selebihnya penulis setuju dengan apa yang ditawarkan Lawrence (2008), bahwa kajian institusional perlu mempertimbangkan aspek politik di dalamnya.

5.6. Refleksi dan Rekomendasi Kebijakan

Lawrence (2008) mengajukan konsepnya tentang bagaimana politik (kuasa-wewenang) seharusnya didudukkan dalam analisis institusional namun ternyata dia tidak menjelaskan lebih detil tentang: (1) dari mana aktor mendapatkan ide/gagasan/tekat untuk menjalan resistensi-institusional untuk merespon kontrol-institusional ataupun keagenan-institusional?; (2) aktor manakah yang mampu paling mungkin melaksanakan keagenan-institusional? Jawabannya adalah (1) *institutional logics*; (2) *institutional entrepreneurs*.

Penelitian ini sebagai hasil studi empiris ingin mengajukan rekomendasi kebijakan, yang mungkin dapat dipertimbangkan oleh para pemangku kepentingan reformasi birokrasi secara umum ataupun secara khusus mereka yang memangku implementasi sistem informasi berbasis TIK untuk pengelolaan keuangan negara atau daerah. Rekomendasi ini sebenarnya semacam penerapan prinsip *transferability* kesimpulan sebuah studi kasus untuk dapat diterapkan (*transferred*) ke kasus (situasi) yang lain. Rekomendasi tersebut adalah: (1) aspek teknis tetap merupakan syarat mutlak keberhasilan implementasi sistem berbasis TIK, hal ini menyangkut validitas data ataupun kinerja sistem (misalnya waktu respon atau akses yang efisien); (2) aspek politik-institusional untuk melihat bagaimana sistem yang dibangun ini jika diletakkan dalam konstelasi sistem yang telah ada (*existing system*). Artinya memahami kontrol-institusional, keagenan-institusional dan resistensi-institusional sebagai sebuah rangkaian yang utuh dari berbagai institusi yang ada merupakan modal penting kesuksesan implementasi sebuah sistem.

Dalam kerangka konseptual politik-institusional dan relasi wacana-institusi, dengan menggunakan teknik analisis wacana, sistem pembayaran merupakan teks yang menjadi wacana dan kemudian menginstitusi. Teks itu menjadi institusi karena kedudukan aktor yang mampu menggunakan kuasa-episodik untuk menghilangkan institusi lama (sistem pembayaran yang masih manual, yang sarat dengan pekerjaan klerikal) dan menggantinya dengan institusi

baru (SPNsE). Bahkan, lebih dari itu institusi baru yang dibentuk tersebut mampu memengaruhi para aktor yang terlibat di dalamnya dan juga mampu menarik aktor baru melalui kuasa-sistemiknya.

6. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis data dan pembahasan dengan menggunakan teknik IPA yang telah dilakukan di atas, kesimpulan sekaligus *lesson-learned* dari kasus yang dianalisis ini adalah: (1) kontrol-institusional dapat mengakselerasi muncul SPNsE sebagai institusi baru; (2) aktor organisasi dapat menggunakan keagenan-institusional untuk memperluas fungsi institusi; (3) wacana-dominan memengaruhi aktor untuk membuat, mentransformasikan ataupun menghilangkan sebuah institusi; (4) sulitnya keagenan-institusional menjangkau institusi yang berada di luar jangkauan-kuasa sang aktor. Namun pantas dicatat, pada situasi yang lain keagenan-institusional relatif berhasil mentransformasikan institusi yang berada di dalam jangkauan-kuasa aktor. Apa yang membedakan situasi tersebut? Resistensi-institusional, yaitu bagaimana aktor merespon disiplin/dominasi yang datang kepada mereka dan kemudian bagaimana mereka mengubahnya menjadi pengaruh/tekanan terhadap institusi yang ada, apakah mereka hendak menghapus dan membuat institusi baru atau mengubah institusi yang sudah ada.

Dari sisi metodologi penelitian, tulisan ini dengan menggunakan kerangka pemikiran yang ditawarkan Lawrence (2008) berusaha memberikan alternatif sudut pandang untuk memahami bagaimana saling-pengaruh (*interplay*) aspek-aspek politik-institusional dalam proses pengembangan dan implementasi suatu sistem informasi di lingkungan pemerintahan. Kerangka pemikiran tersebut dapat digunakan dengan beberapa catatan bahwa peneliti harus jeli dalam menangkap fenomena yang muncul untuk kemudian menetapkan dari titik mana ia akan memulai analisisnya. Dalam pandangan penulis, kerangka kerja ini dapat dikembangkan lebih lanjut oleh para peneliti di bidang TIK-organisasi (khususnya di Indonesia) untuk melengkapi berbagai kerangka pemikiran yang selama ini telah digunakan, terutama pada saat penelitian yang menggunakan pendekatan non-positivistik dengan tujuan memahami implementasi TIK sebagai artefak sosio-teknikal.

DAFTAR PUSTAKA

- Avgerou, Chrisanthi. 2000, "IT and Organizational Change: an Institutional Perspective." *Information Technology and People*, 13(4), pp. 234 - 62.
- Avgerou, Chrisanthi. 2004, "IT as an Institutional Actor in Developing Countries," S. Krishna dan S. Madon, *The Digital Challenge: Information Technology in the Development Context*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, 46-62
- BankMandiri. tanpa tahun, "Dorong Peningkatan Penerimaan Pajak, Mandiri Edukasi Perusahaan," URL:

- <http://www.bankmandiri.co.id/corporate01/news-detail.asp?id=ODCN4632684>
- Berntsen, Kirsti E.; Sampson, Jennifer dan Østerlie, Thomas. 2004, "Interpretive research methods in computer science," URL: <http://www.idi.ntnu.no/~thomasos/paper/interpretive.pdf>
- BNI. tanpa tahun, "SEKILAS CASH MANAGEMENT," URL: <http://bni.co.id/id-id/bankingservice/businessbanking/service/cashmanagement.aspx>
- Boediono. 2009, "Kebijakan Fiskal: Sekarang dan Selanjutnya," A. Abimanyu dan A. Megantara, *New Era of Fiscal Policy: Pemikiran, Konsep dan Aplikasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Bondarouk, Tatyana dan Ruel, Huub. 2004, "Discourse analysis: making complex methodology simple." *The European IS Profession in the Global Networking Environment*. Turku School of Economics and Business Administration, Turku, Finland., 2004
- Bowen, Glenn A. 2009, "Document Analysis as a Qualitative Research Method." *Qualitative Research Journal*, 9(2), pp. 27-40.
- BRI. tanpa tahun, "Cash Management System BRI," URL: <http://www.bri.co.id/articles/81>
- Brondolo, John; Silvani, Carlos; Borgne, Eric Le dan Bosch, Frank. 2008, "Tax Administration Reform and Fiscal Adjustment: The Case of Indonesia (2001-07)," *IMF Working Paper* Washington, D.C: Fiscal Affairs Department - International Monetary Fund, 2008
- Bungin, Burhan. 2012, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana Predana Media Group
- Carls, Paul. tanpa tahun, "Émile Durkheim (1858—1917)," *The Internet Encyclopedia of Philosophy*, URL: <http://www.iep.utm.edu/durkheim/>
- Cole, D. H. 2013, "The Varieties of Comparative Institutional Analysis." *Wisconsin Law Review*, 2013, pp. 383-409.
- Currie, Wendy. 2008, "Institutionalization of IT Compliance: A Longitudinal Study". *International Conference on Information System (ICIS)*. 2008
- Darono, Agung. 2011, "Modul Penerimaan Negara: Tinjauan terhadap Fungsinya sebagai Layanan Elektronik". *The Conference on Information Technology and Electrical Engineering (CITEE) 2011*. Electrical Engineering and Information Technology Department, Gadjah Mada University, Yogyakarta, 2011
- Darono, Agung. 2012, "Tinjauan Interpretatif terhadap Aspek-Aspek Institusional dalam Implementasi Layanan Elektronik: Studi Kasus PT. XYZ," *Magister Teknologi Informasi*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2012
- Darono, Agung. 2013a, "Paradigma Kritis dalam Penelitian Sistem Informasi di Indonesia: Perlukah?". *Seminar Nasional Aplikasi Teknologi Informasi*. Universitas Islam Indonesia - Yogyakarta, 2013a
- Darono, Agung. 2013b, "Public Sector Innovation through e-Services: The Case of Indonesian Tax Administration". *International Conference on Indonesia Development*. The Hague, The Netherlands: PPI Belanda, 2013b
- Darono, Agung. 2014, "Kajian Ekonomi-Politik Informasi di Indonesia: Pentingkah?". *Doctoral Colloquium and Conference*. Faculty of Economics and Business - University of Gadjah Mada, Yogyakarta, 2014
- Darono, Agung. 2015, "Fiscal Management in Indonesia: The Perspective of Political-Economy Information." *Journal of Applied Indonesian Economics*, 6(1), pp. 87-101.
- Depkeu. 2009, ""Menata Keuangan Negara Melalui Reformasi Birokrasi": Laporan Kinerja Departemen Keuangan 2004-2009," D. Keuangan, Jakarta, 2009
- DiMaggio, Paul J. dan Powell, Walter W. 1991, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147-60.
- Djamhuri, Ali. 2011, "Paradigma dan Riset Akuntansi Interpretif," *Accounting Research Training Series 2* Malang - East Java: Faculty of Economics and Business - University of Brawijaya, 2011
- DJPbn. 2014, "Direktur PKN: Seluruh Penerimaan Negara Harus Disetorkan Melalui Bank/Pos Persepsi Dengan Menggunakan MPN," Jakarta: Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPbn), URL: <http://www.perbendaharaan.go.id/new/?pilih=news&aksi=lihat&id=3376>
- DJPbn. tanpa tahun, "Modul Penerimaan Negara (MPN)," Jakarta: DJPbn, URL: <http://www.djpbk.kemenkeu.go.id/portal/id/profil/modernisasi-pengelolaan-keuangan-negara/modul-penerimaan-negara-mpn.html>
- Dwiputranto, Antonius Danang. 2008, "State Revenue Module (MPN) as e-Government Implementation: Its Impact towards Taxpayers' Services (in Bahasa Indonesia)," *Department of Administration, Faculty of Social and Politic Sciences*. Jakarta: University of Indonesia, 2008
- Eriyanto. 2011, *Analisis Wacana: Pengantar Analisis Teks Media*. Yogyakarta: LKiS
- Ezer, Jonathan Frederick. 2005, "The Interplay of Institutional Forces Behind Higher ICT Education in India," *Department of Information Systems*. Londo: London School of Economics and Political Science, 2005
- Glynos, Jason; Howarth, David; Norval, Aletta dan Speed, Ewen. 2009, "Discourse Analysis: Varieties and Methods," *ESRC National Centre for Research Methods Review*, 2009

- Hardy, Cynthia. 2001, "Researching organizational discourse." *International Studies of Management & Organization*, 31(3), pp. 25-47.
- Howcroft, Debra dan Trauth, Eileen M. 2004, "The Choice of Critical Information Systems Research," B. Kaplan, D. P. T. III, D. Wastell, A. T. Wood-Harper dan J. I. DeGross, *Information Systems Research Relevant Theory and Informed Practice*. Springer
- IMF, 2003, "Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding," International Monetary Fund (IMF), URL: <http://www.imf.org/external/np/loi/2003/indn/01/>
- Jones, Pip. 2003, *Pengantar Teori-teori Sosial: dari Fungsionalisme hingga Post-modernisme. diterjemahkan oleh Achmad Fedyani Saifuddin*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia
- Kemenkeu. 2015, "Frequently Asked Questions - Transformasi Kelembagaan," Jakarta: Kementerian Keuangan (Kemenkeu), URL: <http://www.kemenkeu.go.id/Wide/frequently-asked-questions>
- Kling, Rob. 1999, "What is Social Informatics and Why Does it Matter?" *D-Lib Magazine*, 5(1).
- Kling, Rob; Rosenbaum, Howard dan Sawyer, Steve. 2005, *Understanding and Communicating Social Informatics: A Framework for Studying and Teaching the Human Contexts of Information and Communication Technologies*. Medford, New Jersey: Information Today
- Koentjaraningrat. 1983, *Kebudayaan, mentalitas dan pembangunan*. Jakarta: Gramedia
- Larsen, K.R.; Allen, G.; Vance, A. dan Eargle, D. 2014, "Theories Used in IS Research," URL: http://istheory.byu.edu/wiki/Main_Page
- Lawrence, Thomas B. 2008, "Power, Institutions and Organizations," R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby dan K. Sahlin, *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, . London: SAGE Publications Ltd, 170-98
- Masdi, Arief. 2012, "Pembangunan SIMPONI: Sistem Informasi PNPB Online," *Warta Anggaran*. Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran, 2012
- McLeod, Raymond dan Schell, George P. 2001, *Management information systems*. Englewoods Cliff: Prentice Hall
- Meyer, John W. dan Rowan, Brian. 1977, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, 83(2), pp. 340-63.
- Moleong, Lexy J. 2010, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Myers, M.D. 1997, "Qualitative Research in Information Systems." *MIS Quarterly* (21:2), June 1997, pp. 241-242. *MISQ Discovery, archival version*, 21(2 June 1997), pp. 241-42.
- Myers, Michael D. dan Klein, Heinz K. 2011, "SET OF PRINCIPLES FOR CONDUCTING CRITICAL RESEARCH IN INFORMATION SYSTEMS." *MIS Quarterly*, 35 (1), March 2011, pp. 17 - 36.
- Nasution, Anwar. 2007, "Sambutan dalam Standar Pemeriksaan Keuangan Negara," Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2007
- Parker, Ian. 1992, "Discourse dynamics: Critical analysis for social and individual psychology."
- Phillips, Nelson; Lawrence, Thomas B. dan Hardy, Cynthia. 2004, "Discourse and Institutions." *The Academy of Management Review*, 29(4; Oct. 2004), pp. 635-52.
- Riawanti, Selly. 2015, "Metode Kualitatif dalam Ilmu-ilmu Sosial," Bandung: Balai Pelestarian Nilai Budaya Bandung - Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, URL: http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bpnbbandung/2015/04/08/metode-kualitatif-dalam-ilmu-ilmu-sosial/#_ftn1
- Scott, W. Richard. 2004, "Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program," K. G. Smith dan M. A. Hitt, *Great Minds in Management: The Process of Theory Development*. Oxford University Press,
- Sunarto, Kamanto. 2004, *Pengantar Sosiologi*. Jakarta: Lembaga Penerbit Universitas Indonesia
- Thornton, P. H. dan Ocasio, W. 2008, "Institutional Logics," C. O. Royston Greenwood, Roy Suddaby, Kerstin Sahlin-Andersson, *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: : Sage Publications, 99-129
- Wahid, Fathul. 2011, "Explaining Failure of e-Government Implementation in Developing Countries: a Phenomenological Perspective". *Seminar Nasional Aplikasi Teknologi Informasi (SNATI) 2011*. Universita Islam Indonesia, Yogyakarta, 2011
- Wahid, Fathul dan Sein, Maung K. 2013, "Institutional entrepreneurs: The driving force in institutionalization of public systems in developing countries." *Transforming Government: People, Process and Policy*, 7(1).
- Wahyuni. 2012, "studi eksploratori keselarasan strategi teknologi informasi dan strategi bisnis," *S3 Manajemen UGM* Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2012
- Walsham, Geoff. 1993, *Interpreting information systems in organizations*. London: John Wiley and Sons
- Walsham, Geoff. 2006, "Doing interpretive research." *European Journal of Information Systems* (2006) 15, 320-330, 15, pp. 320-30.
- Weir, Margaret. 2003, "Institutional Politics and Multi-Dimensional Actors: Organized Labor and America's Urban Problem," *Crafting and Operating Institutions Conference*. Yale University April 11-13, 2003, 2003
- Worldbank. 2002, "The E-Government Handbook For Developing Countries," Washington: Center for Democracy and Technology - World Bank, 2002

- Yin, Robert K. 1981, "The Case Study Crisis: Some Answers." *Administrative Science Quarterly*, 26(1), pp. 58-65.
- Yin, Robert K. 2009, *Case study research: Design and methods (4th ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Yin, Robert K. 2011, *Qualitative Research from Start to Finish*. New York: THE GUILFORD PRESS
- Yustika, Ahmad Erani. 2010, "Kebijakan Reformasi dan Kerapuhan Kelembagaan Ekonomi: Ikhtiar Meluruskan Arah Perekonomian Nasional," *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Ekonomi Kelembagaan Pada Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya*. Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, 2010

Halaman ini sengaja dikosongkan

This page intentionally left blank