

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan yang diberikan pemerintah merupakan hal yang sangat penting bagi masyarakat. Oleh karena itu, bukanlah hal yang mengherankan apabila kinerja pemerintahan menjadi perhatian bagi setiap komponen masyarakat dan instansi yang terkait. Sebagai wujud perhatian, pada bulan Agustus hingga Oktober tahun 2007, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan survei terhadap 65 unit layanan di 30 departemen/instansi tingkat pusat di wilayah Jabodetabek, dengan jumlah responden 3611 orang pengguna layanan langsung. Hasil survei tersebut menunjukkan nilai yang kurang memuaskan terhadap integritas yang ada dipemerintahan Indonesia. Kecenderungan yang terlihat dari survei tersebut adalah pemerintahan Indonesia masih jauh dari *good governance* (Survei KPK 2007).

Kesadaran akan pentingnya pemerintahan yang memiliki *good governance*, serta kesadaran akan kemampuan dan kondisi Indonesia yang masih belum dapat mencapainya, pada dasarnya telah dimiliki oleh pemerintah Indonesia. Hal ini mendorong pemerintah untuk beinisiatif melakukan upaya menuju pemerintahan yang memiliki *good governance*, yaitu salah satunya adalah dengan memanfaatkan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK). Kesungguhan pemerintah dituangkan melalui Instruksi Presiden (Inpres) no 3 tahun 2003 mengenai Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan e-Government, serta

Keputusan Menteri Komunikasi dan Informasi mengenai Panduan Penyusunan Rencana Induk Pengembangan e-Government Lembaga. Berdasarkan Inpres tersebut, disebutkan bahwa tujuan pemerintah untuk meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien melalui e-Government, diwujudkan melalui pengembangan:

- Pembentukan jaringan informasi dan transaksi pelayanan publik yang memiliki kualitas dan lingkup yang dapat memuaskan masyarakat luas serta dapat terjangkau di seluruh wilayah Indonesia pada setiap saat tidak dibatasi oleh sekat waktu dan dengan biaya yang terjangkau oleh masyarakat.
- Pembentukan hubungan interaktif dengan dunia usaha untuk meningkatkan perkembangan perekonomian nasional dan memperkuat kemampuan menghadapi perubahan dan persaingan perdagangan internasional.
- Pembentukan mekanisme dan saluran komunikasi dengan lembaga-lembaga negara serta penyediaan fasilitas dialog publik bagi masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam perumusan kebijakan negara.
- Pembentukan sistem manajemen dan proses kerja yang transparan dan efisien serta memperlancar transaksi dan layanan antar lembaga pemerintah dan Pemerintah Daerah otonom.

Keinginan pemerintah untuk mewujudkan *good governance* dengan menggunakan TIK, bukanlah hal yang tak mungkin diwujudkan. "Internet memiliki kemampuan untuk memberikan peluang untuk *reach, richness dan affiliation*" (Chaffey 2007). Hal ini memungkinkan pemerintah yang didukung oleh e-Government untuk memiliki informasi yang banyak dan transparan, interaksi yang kaya dan komunikasi yang terbuka, serta dapat menjangkau seluruh

nusantara. Selain itu, pemerintah juga mungkin untuk berafiliasi dengan berbagai kalangan, baik masyarakat, bisnis, maupun internal pemerintahan sendiri, secara efisien dan efektif. Manfaat lain yang dapat diperoleh pemerintah melalui pemanfaatan e-Government adalah pemerintah dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan tanpa batas waktu dan tempat.

Dalam rangka mengembangkan e-Government di Indonesia, bukanlah usaha yang mudah bagi pemerintah Indonesia. Selama ini, pelaksanaan e-Government di Indonesia mengalami berbagai macam kendala. Salah satunya adalah kenyataan bahwa internet belum dapat dimiliki oleh semua lapisan masyarakat, dikarenakan oleh faktor tarif dan infrastruktur dari internet (Hasibuan 2007).

Kenyataan mengenai sulitnya pengembangan e-Government, bukan berarti merupakan suatu hal yang mustahil bagi pemerintah untuk dapat berinteraksi dengan masyarakat luas yang ada di Sabang sampai dengan Merauke di kemudian hari. Sebuah optimisme dapat dibangun, apalagi dengan melihat tren internet yang semakin besar penggunaannya. Hal ini berdasarkan survei yang dilakukan oleh APJII (dapat dilihat di tabel 1.1) terhadap perkembangan jumlah pelanggan dan pengguna internet dari tahun 1998 sampai dengan 2007 yang menunjukkan angka peningkatan yang terus bertambah.

Tabel 1.1 Perkembangan Jumlah Pelanggan & Pemakai Internet (APJII, 2007)

| Tahun | Pelanggan | Pemakai |
|-------------------|-----------|------------|
| 1998 | 134.000 | 512.000 |
| 1999 | 256.000 | 1.000.000 |
| 2000 | 400.000 | 1.900.000 |
| 2001 | 581.000 | 4.200.000 |
| 2002 | 667.002 | 4.500.000 |
| 2003 | 865.706 | 8.080.534 |
| 2004 | 1.087.428 | 11.226.143 |
| 2005 | 1.500.000 | 16.000.000 |
| 2006 | 1.700.000 | 20.000.000 |
| 2007 ¹ | 2.000.000 | 25.000.000 |

1.2 Permasalahan

Kebijakan yang dilahirkan oleh pemerintah pada tahun 2003 sebagai inisiatif pengembangan e-Government nampaknya telah membuahkan hasil yang cukup mengembirakan. Kebijakan yang hadir sebagai inisiatif pengembangan e-Government, disambut dengan cukup baik oleh lembaga-lembaga pemerintahan di Indonesia. Hal ini terlihat dari data yang diambil setahun setelah kebijakan dibuat pada tabel 1.2, yaitu dari 539 lembaga pemerintahan yang ada, 53,61% diantaranya telah memiliki situs web sendiri.

Tabel 1. 2 Jumlah Situs Web Pemerintah Pada Tahun 2004 (Depkominfo)

| Lembaga/Instansi | Jmh | Situs Web | Persentase (%) | Web yang Bisa Dibuka | Web yang Tdk Bisa Dibuka |
|-----------------------------------|-----|-----------|----------------|----------------------|--------------------------|
| Dept./Kem/Lembaga Tinggi | 37 | 37 | 100 | 37(100%) | 0(0%) |
| Lembaga Pemerintah Non Departemen | 32 | 28 | 88 | 28(100%) | 0(0%) |
| Pemprov/Pemkab/Pemkot | 470 | 224 | 48 | 201(90%) | 23(10%) |

¹ Perkiraan sampai dengan akhir tahun 2007

Tabel 1.3 Kondisi Situs Web Pemda Pada Desember 2008 (Hendriawan 2008)²

| No | Propinsi | Jumlah Pemprov & Pemkot | Jumlah Situs Web | Aksesibilitas | |
|---------------|---------------------|-------------------------|------------------|---------------|-----------|
| | | | | Dibuka | Tidak |
| 1 | NAD | 24 | 17 | 17 | 0 |
| 2 | Sumatera Utara | 34 | 23 | 15 | 8 |
| 3 | Sumatera Barat | 21 | 18 | 10 | 8 |
| 4 | Jambi | 12 | 10 | 10 | 0 |
| 5 | Riau | 12 | 12 | 11 | 1 |
| 6 | Kepulauan Riau | 8 | 7 | 5 | 2 |
| 7 | Sumatera Selatan | 16 | 13 | 11 | 2 |
| 8 | Bangka-Belitung | 8 | 7 | 7 | 0 |
| 9 | Bengkulu | 15 | 4 | 3 | 1 |
| 10 | Lampung | 15 | 10 | 8 | 2 |
| 11 | Banten | 7 | 6 | 6 | 0 |
| 12 | DKI Jakarta | 7 | 7 | 6 | 1 |
| 13 | Jawa Barat | 27 | 26 | 21 | 5 |
| 14 | Jawa Tengah | 36 | 34 | 30 | 4 |
| 15 | DI Yogyakarta | 6 | 6 | 6 | 0 |
| 16 | Jawa Timur | 39 | 36 | 33 | 3 |
| 17 | Kalimantan Barat | 15 | 8 | 8 | 0 |
| 18 | Kalimantan Tengah | 15 | 12 | 8 | 4 |
| 19 | Kalimantan Selatan | 14 | 14 | 12 | 2 |
| 20 | Kalimantan Timur | 14 | 13 | 10 | 3 |
| 21 | Bali | 10 | 10 | 10 | 0 |
| 22 | Nusa Tenggara Barat | 11 | 10 | 9 | 1 |
| 23 | Nusa Tenggara Timur | 22 | 13 | 12 | 1 |
| 24 | Sulawesi Utara | 16 | 10 | 7 | 3 |
| 25 | Gorontalo | 7 | 3 | 3 | 0 |
| 26 | Sulawesi Tengah | 12 | 7 | 3 | 4 |
| 27 | Sulawesi Tenggara | 13 | 6 | 5 | 1 |
| 28 | Sulawesi Selatan | 25 | 21 | 18 | 3 |
| 29 | Sulawesi Barat | 6 | 5 | 5 | 0 |
| 30 | Maluku | 12 | 5 | 5 | 0 |
| 31 | Maluku Utara | 10 | 6 | 6 | 0 |
| 32 | Papua | 30 | 15 | 11 | 4 |
| 33 | Papua Barat | 11 | 8 | 6 | 2 |
| Jumlah | | 530 | 402 | 337 | 65 |

² Dikutip dari penelitian yang sedang berjalan bersamaan dengan penelitian ini, yang dilakukan Hendriawan berjudul *Content Analysis* Situs Web Pemerintah Daerah

Namun sayangnya, menjamurnya e-Government tidak diimbangi dengan kualitas yang baik. Contoh salah satu bentuk kualitas yang kurang baik yang dapat dicermati adalah dari sisi aksesibilitas. Dapat dilihat dari data Depkominfo pada tahun 2004 di tabel 1.2, dari 224 situs web pemerintah di tahun 2004, terdapat 10% web yang tidak dapat dibuka. Hal yang menarik adalah angka ini mengalami kenaikan pada Desember 2008. Berdasarkan data dari penelitian Hendriawan di table 1.3, dari 402 situs web di tingkat Pemda, terdapat 65 situs yang tidak dapat diakses, atau 16 % dari total situs yang ada.

Dari fakta terhadap kualitas yang kurang ini, penulis mengindikasikan adanya kecenderungan bahwa e-Government di Indonesia masih berupa kehadiran fisik dan hanyalah sekedar formalitas untuk memenuhi tuntutan kebijakan Inpres no 3/2003. Selain itu, penulis juga mengindikasikan adanya kecenderungan bahwa e-Government yang ada, masih kurang dapat memberikan manfaat secara optimal.

Agar e-Government mampu memberikan manfaat yang optimal, maka penulis menilai e-Government di Indonesia haruslah mencapai kondisi *mature*, yaitu kondisi matang atau sempurna. Untuk mencapai kondisi *mature* ini, tentunya diperlukan sebuah proses, yang didalamnya terdiri dari berbagai tahapan. Agar e-Government di Indonesia dapat secara terarah mencapai kondisi *mature*, maka disetiap tahapan perlu adanya sebuah model yang sesuai dan tepat untuk kondisi e-Government di Indonesia dan ruang lingkungannya dari e-Government tersebut. Tujuan dari pemodelan *maturity* ini adalah untuk menjadi *benchmark* bagi e-Government sehingga mampu menentukan strategi dan langkah yang tepat untuk mengembangkan e-Government sehingga mencapai kondisi *mature*..

Kesadaran dan keinginan pemerintah agar e-Government yang ada di Indonesia mampu mencapai kondisi yang *mature*, mendorong Depkominfo sebagai regulator TIK di Indonesia untuk melakukan pemeringkatan terhadap e-Government yang ada. Untuk dapat melakukan pemeringkatan ini, Depkominfo pada tahun 2007 mulai memperkenalkan sebuah perangkat untuk melakukan *assessment* terhadap e-Government, yaitu PeGI (Peringkat e-Government Indonesia). Tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah dari PeGI adalah (Depkominfo 2007):

- menyediakan acuan bagi pengembangan dan pemanfaatan TIK di lingkungan pemerintah
- memberikan dorongan bagi peningkatan pemanfaatan TIK di lingkungan pemerintah melalui evaluasi yang utuh, seimbang dan obyektif
- mendapatkan peta kondisi pemanfaatan TIK di lingkungan pemerintah secara nasional

Untuk dapat mencapai tujuannya, terutama untuk menjadi acuan serta mendapatkan peta pemanfaatan TIK, maka PeGI haruslah mampu melihat e-Government secara menyeluruh. Pada saat ini, PeGI memandang e-Government dalam lima dimensi, yaitu (Depkominfo 2007):

- kebijakan, yaitu segala sesuatu yang terkait dengan produk hukum ataupun dokumen-dokumen resmi yang memberi arah dan mendorong pemanfaatan TIK, yang terdiri dari:
 - visi dan misi
 - strategi pemanfaatan TIK
 - standar (laporan)

- pedoman (misalnya keamanan informasi)
- peraturan
- kebijakan Anggaran
- kelembagaan, yaitu terkait dengan keberadaan organisasi yang memiliki wewenang dalam pemanfaatan dan pengembangan TIK dengan indikator:
 - keberadaan organisasi struktural yang lengkap (menjalankan fungsi CIO, dukungan teknis dan lain lain)
 - tupoksi yang jelas
 - kelengkapan unit dan aparatur (jumlah, kompetensi dan status)
 - legalitas (dasar hukum)
- infrastruktur, yaitu segala sesuatu yang berhubungan dengan sarana dan prasarana yang mendukung pemanfaatan TIK, yang terdiri dari:
 - piranti keras komputer
 - piranti lunak
 - jaringan komunikasi (LAN, WAN, Internet)
 - “*service delivery channel*” (web, telepon, sms dan lain lain)
 - fasilitas pendukung (AC, UPS, Genset, *Access Control*)
- aplikasi, yaitu terkait dengan ketersediaan dan pemanfaatan piranti lunak aplikasi
- perencanaan, yaitu terkait dengan adanya perencanaan yang dilakukan untuk melakukan pemanfaatan dan pengembangan TIK

Dari dimensi dan indikator yang dimiliki oleh PeGI di atasnya, maka sebenarnya perlu dipertanyakan, apakah PeGI sudah mampu memotret seluruh sisi dari e-Government?

Dengan mengasumsikan bahwa dimensi dalam PeGI telah mencakup seluruh dimensi yang dimiliki oleh e-Government, maka penilaian kelengkapan PeGI dapat disederhanakan dengan menilai kelengkapan PeGI dari indikator yang dimilikinya. Untuk menilai kelengkapan indikator dari PeGI, dapat digunakan konsep *Key Performance Indikator* (KPI). KPI sendiri memiliki tiga tipe, yaitu (Harvard Business School Publishing, Cave Martin *et al* 1997):

- KPI Proses: menilai dari efisiensi atau produktivitas dari sebuah proses bisnis, misalnya: jumlah hari yang dibutuhkan untuk men-*deliver* sebuah layanan.
- KPI Input: menilai dari aset atau sumber daya yang diinvestasikan atau digunakan untuk mendapatkan hasil bisnis, misalnya: jumlah dana yang dibutuhkan untuk mengembangkan aplikasi .
- KPI Output: menilai dari hasil finansial atau non finansial dari aktivitas bisnis, misalnya: *return on investment* (ROI).

Berdasarkan tipe dari KPI yang dipaparkan diatas, maka sebenarnya PeGI dengan lima dimensinya barulah menilai e-Government dari sisi input saja. Hal ini dikarenakan PeGI baru memandang sumber daya yang dimiliki oleh e-Government sebagai faktor yang mempengaruhi *maturity* dan kemampuan mencapai tujuan.

Untuk dapat memberikan model yang utuh untuk e-Government di Indonesia, maka diperlukan untuk menilai e-Government dari tiga bentuk KPI tersebut. Oleh karena itu, ***research question*** yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah:

Bagaimanakah bentuk kerangka acuan (*framework*) *maturity* yang tepat untuk proses e-Government yang ada di Indonesia?

I.3 Tujuan dan Manfaat

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan sebuah panduan yang dapat digunakan untuk pengembangan e-Government di Indonesia sehingga dapat menuju *maturity*, terutama pada sisi proses.

Manfaat yang diharapkan oleh penulis melalui penelitian ini adalah:

- dapat melengkapi PeGI dari sisi proses sehingga mampu menjadi *maturity framework* yang lebih utuh
- dapat menjadi referensi untuk penelitian lain yang serupa dimasa yang akan datang.

I.4 Pembatasan Masalah

Pada penelitian ini, penulis akan membuat sebuah *maturity framework* untuk e-Government di Indonesia, tanpa menutup mata akan keberadaan PeGI. Mengingat PeGI hanya memandang *maturity* dari sisi input, maka penelitian ini akan mengembangkan *maturity framework* dengan memandangnya dari sisi yang berbeda dengan PeGI, namun berangkat dari dimensi yang sudah ada di PeGI. Penelitian akan dititikberatkan pada pengembangan *maturity framework* disisi proses dari e-Government. Untuk jenis pemerintahan yang difokuskan pada penelitian ini adalah Pemerintah Daerah tingkat provinsi (Pemprov) maupun kabupaten/kota (Pemkab/Pemkot) di Indonesia, dimana keduanya memberikan jenis pelayanan yang lengkap dan cenderung mirip.

Walaupun dalam penelitian ini akan mengeksplorasi lebih dalam mengenai PeGI, namun dalam penelitian ini tidak akan menyentuh koreksi serta perbaikan

yang ada pada dimensi maupun indikator input yang ada di PeGI. Selain itu, walaupun penelitian ini akan menghasilkan sebuah *framework*, namun pada penelitian ini tidak akan dihasilkan sebuah *tool* teknis untuk melakukan *assessment*. *Tool* teknis yang dimaksud, salah satu contohnya adalah pertanyaan yang digunakan sebagai survei untuk mengukur tingkat *maturity* dari e-Government.

I.5 Sistematika Penulisan

Tesis ini disusun dalam 6 bab, yaitu yang terdiri dari:

- **Bab I Pendahuluan**

Pada bab I dipaparkan mengenai latar belakang dari tema besar penelitian, permasalahan yang diangkat melalui penelitian ini, serta batasan dari penelitian yang dilakukan. Selain itu, pada bab ini pula penulis memaparkan tujuan dan manfaat yang diharapkan oleh penulis dari penelitian yang dilakukan. Kemudian pada bagian akhir dari bab ini, penulis melengkapi paparan sebelumnya dengan sistematika dari yang digunakan dalam penulisan tesis ini.

- **Bab II Landasan Teori**

Pada bab II dipaparkan mengenai teori-teori dan hasil dari penelitian-penelitian sebelumnya yang mendukung dan menjadi acuan bagi penulis dalam melakukan penelitian.

- Bab III Metodologi Penelitian

Pada bab III dipaparkan mengenai kerangka berpikir dari penulis mengenai penelitian yang dilakukan. Selain itu, penulis juga memaparkan mengenai alur berpikir yang digunakan dalam penelitian. Alur berpikir ini terdiri dari urutan langkah-langkah sistematis dan metode atau teknik yang digunakan, dengan tujuan sebagai panduan bagi penulis dalam melakukan penelitian.

- Bab IV Analisis

Pada bab IV dipaparkan mengenai analisis penulis terhadap proses-proses yang ada dalam e-Government di Indonesia, serta indikator yang mempengaruhinya. Analisis dilakukan dengan identifikasi melalui indikator input yang ada di PeGI, dengan berlandaskan pada teori-teori terkait dan faktor-faktor unik di Indonesia (seperti kebijakan).

- Bab V Perancangan

Pada bab V dipaparkan mengenai proses perancangan dari *process maturity framework* dengan menggunakan input yang berasal dari hasil analisis sehingga menjadi output yang diharapkan. Output dari bab ini merupakan output akhir dari penelitian, yaitu sebuah *process maturity framework*.

- Bab VI Penutup

Pada bab VI dipaparkan kesimpulan dari keseluruhan proses penelitian yang dilakukan. Selain itu juga, pada bab ini dipaparkan mengenai kekurangan dari penelitian yang dilakukan dan saran untuk penelitian selanjutnya, dengan tujuannya agar penelitian selanjutnya dapat dilakukan dengan lebih baik.