



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISA HUKUM TERHADAP PENGGUNAAN SISTEM
INFORMASI UNTUK LAYANAN PUBLIK**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum

**Hotma Ida Mutiara
0906581082**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN HUKUM KEUANGAN NEGARA
JAKARTA
JANUARI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar**

Nama : Hotma Ida Mutiara

NPM : 0906581082

Tanda Tangan :

Tanggal : 5 Januari 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Hotma Ida Mutiara
NPM : 0906581082
Program Studi : Hukum Keuangan Negara
Judul Tesis : Analisa Hukum Terhadap Penggunaan Sistem Informasi Untuk Layanan Publik

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Keuangan Negara, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Penguji : Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D. ()

Pembimbing : Dr. Edmon Makarim, S.Kom., S.H., LL.M. ()

Penguji : Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H. ()

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 5 Januari 2011

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan penghargaan yang tulus dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang telah memberikan dukungan, bantuan dan bimbingan sehingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini, yaitu kepada :

1. Bapak Dr. Edmon Makarim, S.Kom, S.H., LL.M. selaku dosen pembimbing yang telah berkenan meluangkan waktu di tengah jadwalnya yang padat untuk membimbing dan memberi masukan berharga guna penyelesaian tesis ini;
2. Bapak Herry Purnomo, selaku Direktur Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan RI yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk melanjutkan pendidikan di Program Pascasarjana FH-UI;
3. Seluruh dosen dan staf pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
4. Keluarga tercinta atas segala doa, pengertian dan kesabaran selama penulis menyelesaikan tesis ini;
5. Para sahabat dan teman seperjuangan di Kelas Hukum Keuangan Negara;
6. Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa apa yang tertulis dalam tesis ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu penulis menerima dengan tangan terbuka setiap bentuk saran maupun kritik yang membangun untuk kesempurnaan tulisan ini.

Akhirnya, penulis berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, Januari 2011

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Hotma Ida Mutiara
NPM : 0906581082
Program Studi : Hukum Keuangan Negara
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :
“Analisa Hukum Terhadap Penggunaan Sistem Informasi Untuk Layanan Publik.”
Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 5 Januari 2011

Yang menyatakan

(Hotma Ida Mutiara)

ABSTRAK

Nama : Hotma Ida Mutiara
Program Studi : Hukum Keuangan Negara
Judul Tesis : Analisa Hukum Terhadap Penggunaan Sistem Informasi Untuk Layanan Publik

Tesis ini membahas mengenai penggunaan sistem informasi yang diwajibkan pada berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemberian pelayanan publik. Sistem informasi yang diperoleh antara lain dari dana APBN dan Kerjasama Pemerintah dan Swasta merupakan barang milik negara yang harus dimanfaatkan secara optimal untuk meningkatkan kualitas layanan publik dan kontribusi penerimaan negara serta dapat dipertanggungjawabkan oleh aparatur administrasi negara sesuai peraturan perundang-undangan. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan menggunakan desain deskriptif. Hasil penelitian ini menyarankan bahwa dalam pengembangan dan pemanfaatan sistem informasi, diperlukan sumber daya manusia yang baik, koordinasi dengan pemerintah (Menkominfo/Detiknas) dan menyarankan badan-badan publik untuk meneliti lebih seksama lagi potensi-potensi penerimaan negara bukan pajak yang dapat diperoleh dari berbagai layanan informasi publik kemudian menindaklanjutinya dengan melakukan revisi Peraturan Pemerintah mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Kata kunci : sistem informasi, barang milik negara, pelayanan publik, pertanggungjawaban hukum, penerimaan negara bukan pajak.

ABSTRACT

Name : Hotma Ida Mutiara
Field of Study : Law of State's Budget
Title of Thesis : Law analysis of information system usage in public service sector

This research aimed to analyze the compulsory applying of information system in various related laws in line with public service. The existing information system comprises state budget and collaboration between Government and private sector. It is an asset of state which must be used maximally in order to increase public-service quality and also its share to the state's revenue and in addition, its accountability can be done by state official in accordance with prevalent law. The research is a qualitative format that adopts normative jurisdiction method and descriptive design. The Results of research advice the development and information system usefulness still needs competent human resource, coordination among government (Ministry of Communication and Information/Detiknas) and also advice various public institutions to explore thoroughly about non tax resources that can be explored from many kinds of public services, and then follow up by revising the government decree in the field of non tax.

Keywords: information system, public service, responsibility of law, non tax

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH ..	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian	7
1.4. Manfaat Penelitian	7
1.5. Kerangka Teori dan Definisi Operasional	8
1.5.1. Kerangka Teori	8
1.5.2. Definisi Operasional	14
1.6. Metode Penelitian	17
1.7. Sistematika Penulisan	19
II. KEDUDUKAN SISTEM INFORMASI DALAM PERSPEKTIF HUKUM KEBENDAAN DAN KEUANGAN NEGARA	21
2.1. Sistem Informasi dalam Perspektif Hukum Kebendaan	21
2.2. Sistem Informasi dalam Perspektif Keuangan Negara	24
2.2.1. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Perbendaharaan Negara	25
2.2.2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)	28
2.2.3. Kerjasama Pemerintah dan Swasta Pada Pembangunan Infrastruktur Sistem Informasi	30
2.2.4. Pengaturan Kerjasama Pemerintah dan Swasta Bidang Infrastruktur	35
2.2.5. Infrastruktur Sistem Informasi sebagai Barang Milik Negara/Aset Negara	42
2.3. Penutup	48
III. PENGEMBANGAN DAN PENYELENGGARAAN SISTEM INFORMASI UNTUK PELAYANAN PUBLIK	
3.1. Perkembangan Teknologi Informasi	50
3.1.1. Konvergensi Teknologi Informasi dan Telekomunikasi .	50
3.1.2. Konsep Dasar Sistem Informasi	52

3.1.3. Internet	55
3.2. Pengembangan dan Penyelenggaraan Sistem Informasi Untuk Layanan Publik	59
3.2.1. Pelayanan Publik	59
3.2.2. Pengembangan Sistem Informasi Untuk Layanan Publik .	62
3.2.3. Penyelenggaraan Sistem Informasi Untuk Layanan Publik	71
3.2.4. Pengamanan dan Evaluasi Sistem Informasi Untuk Layanan Publik	75
3.3. Implementasi Penyelenggaraan Sistem Informasi Untuk Layanan Publik Dengan Skema Kerjasama Pemerintah dan Swasta di Beberapa Negara	84
3.3.1. Proyek e-Seva di Propinsi Andhra Pradesh, India	84
3.3.2. Proyek e-Perolehan Malaysia	87
3.3.3. Proyek Alberta SuperNet di Propinsi Alberta, Kanada ...	90
3.3.4. Proyek Government Electronic Business (GeBIZ), Singapura	92
3.4. Penutup	96
IV. TANGGUNG JAWAB HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP PENGGUNAAN SISTEM INFORMASI UNTUK LAYANAN PUBLIK TERKAIT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN LAINNYA	
4.1. Tindakan Hukum Administrasi Negara	99
4.2. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dalam UU Pelayanan Publik	102
4.2.1. Pemanfaatan Sistem Informasi Dalam UU Pelayanan Publik	104
4.2.2. Kontribusi Penerimaan Negara dalam UU Pelayanan Publik	108
4.3. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dalam UU KIP .	112
4.3.1. Pemanfaatan Sistem Informasi Dalam UU KIP	113
4.3.2. Kontribusi Penerimaan Negara dalam UU KIP	117
4.4. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dalam UU Kearsipan	119
4.4.1. Pemanfaatan Sistem Informasi Dalam UU Kearsipan ...	119
4.4.2. Kontribusi Penerimaan Negara dalam UU Kearsipan ...	123
4.5. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dalam UU Informasi dan Transaksi Elektronik	124
4.5.1. Pemanfaatan Sistem Informasi Dalam UU Informasi dan Transaksi Elektronik	125

4.5.2. Kontribusi Penerimaan Negara dalam UU Informasi dan Transaksi Elektronik.	130
4.6. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dikaitkan Dengan Undang-Undang di Bidang Keuangan Negara.	131
4.6.1. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dalam Lingkup Hukum Privat	134
4.6.2. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dalam Lingkup Hukum Publik	137

V. PENUTUP

5.1. Kesimpulan	144
5.2. Saran	146

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Perkembangan dan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dewasa ini masuk ke segala sektor kehidupan, dari transportasi, pemerintahan, bisnis dan perbankan, pertahanan sampai kehidupan pribadi. TIK menghadirkan suatu dunia tanpa batas, jarak, ruang dan waktu. Kemampuan untuk mengakses dan memanfaatkan informasi serta menjadikan informasi sebagai nilai tambah dalam peningkatan kualitas kehidupan semakin disadari oleh masyarakat yang sering disebut masyarakat informasi.¹

Di sektor pemerintahan, perkembangan TIK dimanfaatkan dengan melakukan peralihan sistem kerja yang konvensional ke era digital. Penggunaan sistem informasi diterapkan pada penataan sistem manajemen dan proses kerja melalui beragam aplikasi elektronik guna mengolah data yang berkaitan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan publik.

Sehubungan dengan tugas-tugas pemerintah atau administrasi negara, banyaknya data yang dikelola dan perlunya penyampaian informasi yang cepat menjadikan sistem informasi dianggap sebagai media yang mampu untuk membantu dalam pengelolaan data dan penyajian informasi yang cepat, mudah dan akurat. Oleh karena itu, tiap instansi pemerintah membutuhkan sistem informasi yang mendukung kebutuhan instansi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Saat ini penggunaan sistem informasi di instansi pemerintahan bersifat

¹ Don Tapscott, *The Digital Economy : Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*, (California, Hoover Institution Press, 1999) sebagaimana dikutip oleh Edmon Makarim (1) dalam *Kompilasi Hukum Telematika*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, Ed. 1, Cet. 2, 2004), hal. 27-28. Masyarakat informasi adalah masyarakat yang telah cukup memiliki pendidikan dan/atau mempunyai kesadaran akan arti pentingnya suatu informasi. Unsur-unsur pada sebuah masyarakat informasi adalah: (i) informasi adalah sumber yang utama, (ii) informasi tidak dapat diraba (*intangible*), (iii) masyarakat informasi adalah non teritorial, (iv) masyarakat informasi itu global, (v) masyarakat informasi itu didesentralisasikan, (vi) pada masyarakat informasi, produk yang dibuat haruslah terlebih dahulu lulus uji kelayakan dan (vii) digitalisasi dan teknologi komputer menopang unsur-unsur dasar lainnya dari masyarakat informasi.

mandiri, dikembangkan masing-masing instansi sehingga tidak tercipta sistem yang terintegrasi satu sama lain dengan interoperabilitas² yang baik.

Sistem informasi yang dikembangkan tiap instansi berbeda-beda, mulai dari yang sederhana sampai yang paling canggih. Perbedaan tersebut menyebabkan standarisasi, teknologi, tingkat resiko, manfaat, pembiayaan dan kebutuhan sumber daya juga berbeda-beda. Dampak tidak terintegrasinya sistem informasi pemerintah menyebabkan terjadinya duplikasi dan redundansi data yang berakibat tidak efektif dan efisiennya sistem informasi yang dimiliki oleh pemerintah dan berkurangnya efektivitas informasi yang dihasilkan juga membebani anggaran belanja negara yang jumlahnya terbatas.

Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah untuk membangun sistem informasi yang memungkinkan interoperabilitas antar situs secara andal, aman dan terpercaya untuk mengintegrasikan sistem manajemen dan proses kerja pada instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Pemerintah harus jeli melihat dan menyeleksi kebutuhan sistem informasi pada tiap instansi sehingga diperoleh manfaat yang benar-benar optimal.

Untuk itu diperlukan koordinasi nasional terhadap pengembangan TIK, salah satunya dengan menyusun cetak biru pengembangan TIK di Indonesia. Mengingat cakupan cetak biru tersebut cukup luas dan mendesak untuk direalisasikan, maka dibentuk Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional (Detiknas) sebagai pembuat kebijakan TIK secara nasional melalui sinkronisasi program-program TIK di seluruh kementerian/lembaga melalui Keputusan Presiden Nomor 20 Tahun 2006. Dalam menjalankan tugas pokoknya,³

² Interoperabilitas sistem informasi adalah kemampuan dua sistem atau lebih yang berbeda untuk saling bertukar informasi dan menggunakan informasi yang dipertukarkan tersebut.

³ Detiknas mempunyai tugas :

- a. Merumuskan kebijakan umum dan arahan strategis pembangunan nasional, melalui pendayagunaan teknologi informasi dan komunikasi.
- b. Melakukan pengkajian dalam menetapkan langkah-langkah penyelesaian permasalahan strategis yang timbul dalam rangka pengembangan teknologi informasi dan komunikasi.
- c. Melakukan koordinasi nasional dengan instansi Pemerintah Pusat / Daerah, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Dunia Usaha, Lembaga Profesional dan komunitas

Detiknas telah menetapkan tujuh program utama TIK yang disebut sebagai Flagship Program yaitu e-Pendidikan, *e-Procurement*, *National Single Window*, e-Anggaran, Nomor Identitas Nasional, Palapa Ring, dan Legalisasi Software. Masing-masing Flagship Program tersebut memiliki pola *owner-member* dalam mengelola pengembangan TIK-nya.

Pada layanan publik, penggunaan sistem informasi melahirkan berbagai layanan publik secara elektronik oleh badan-badan publik. Di sektor pemerintahan dikenal dengan *e-government*.⁴ Konteks yang terbangun dalam *e-government* meliputi hubungan pemerintah dengan masyarakat (*Government to Citizen, G2C*), pemerintah dengan dunia bisnis (*Government to Business, G2B*) dan antar instansi pemerintah (*Government to Government, G2G*).

Implementasi sistem informasi *e-government* pada publik mencakup berbagai macam layanan,⁵ mulai dari komunikasi satu arah yang sifatnya pasif, pemerintah mempublikasikan berbagai data dan informasi yang dimilikinya untuk dapat secara langsung dan bebas diakses oleh masyarakat dan pihak yang berkepentingan melalui internet. Misalnya mengakses berbagai produk perundang-undangan, data statistik lembaga pemerintahan, informasi pendidikan yang ditawarkan berbagai universitas negeri dan sebagainya.

Interaksi dua arah antara pemerintah dan pihak yang berkepentingan, dimana masyarakat dapat melakukan diskusi dengan unit-unit tertentu yang

teknologi informasi dan komunikasi, serta masyarakat pada umumnya dalam rangka pengembangan teknologi informasi dan komunikasi.

d. Memberikan persetujuan atas pelaksanaan program teknologi informasi dan komunikasi yang bersifat lintas departemen agar efektif dan efisien.

Detiknas in Brief, <http://www.detiknas.web.id/?id=home>, diakses pada tanggal 12 Agustus 2010.

⁴ Definisi dan ruang lingkup *e-government* sering digambarkan secara berbeda di tiap negara tergantung pada skenario dan luasnya spektrum implementasi, kondisi internal mikro dan makro, visi, misi dan strategi pembangunan masing-masing negara. Dari setiap definisi yang ada, terdapat tiga kesamaan karakteristik *e-government* yaitu merupakan suatu mekanisme interaksi baru (modern) antara pemerintah dengan masyarakat dan kalangan lain yang berkepentingan (*stakeholders*), melibatkan penggunaan teknologi informasi (terutama internet) dan dengan tujuan memperbaiki kualitas pelayanan yang selama ini berjalan.

⁵ World Bank, *The E-government Handbook For Developing Countries*, A Project of InfoDev and The Center for Democracy and Tecnology, November 2002, hal. 3-5.

berkepentingan baik secara langsung (*chatting, teleconference*) maupun tidak langsung (*email, frequent ask questions, mailing list*). Misalnya, rakyat dapat berdiskusi langsung dengan wakilnya di DPR melalui *email* atau *mailing list* atau perusahaan dapat melakukan tanya jawab mengenai persyaratan tender untuk berbagai proyek pemerintah. Terakhir, interaksi dua arah yang berhubungan dengan transaksi finansial. Misalnya, pengurusan KTP, passport, *e-procurement*, *Indonesia National Single Window*, pembayaran pajak dan sebagainya.

Berbagai layanan publik yang menggunakan sistem informasi berbasis internet ini diharapkan dapat mendukung dan meningkatkan kinerja administrasi negara untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik (*good governance*) secara lebih efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Tujuan akhir yang hendak dicapai adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, termasuk pemberantasan kemiskinan dan kesenjangan, serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Walau diakui, pada kenyataannya dalam kondisi pasar yang paling efisienpun banyak kelompok sosial dan wilayah di Indonesia yang belum terjangkau jaringan informasi. Kesenjangan digital (*digital divide*) antara daerah perkotaan dan pedesaan serta kesenjangan antara ‘yang mempunyai’ dan ‘yang tidak mempunyai’ akses ke jaringan informasi terlihat nyata.

Hadirnya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik semakin menegaskan pentingnya menghadirkan pelayanan publik yang berkualitas, menggunakan teknologi informasi menjadi kewajiban yang harus dipenuhi dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelayanan publik seperti UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan UU Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

Kehadiran berbagai peraturan perundang-undangan tersebut menuntut administrasi negara menyelenggarakan sistem informasi yang layak untuk memberikan layanan publik yang baik dan profesional yaitu kemudahan mengakses informasi secara luas, murah, akurat dan aman. Pemerintah juga diharapkan mampu mendokumentasikan semua informasi publik dalam penyelenggaraan kearsipan yang baik dan memberikan jaminan keamanan dan

perlindungan hukum terutama bagi masyarakat pengguna yang berkaitan dengan kerahasiaan informasi dan transaksi finansial karena menyangkut transaksi elektronik,⁶ data pribadi,⁷ data sensitif⁸ dan lainnya.

Untuk itu, dibutuhkan infrastruktur sistem informasi yang layak sebagai wahana utama yang menjadi landasan kerja secara teknis. Untuk membangun dan mengembangkannya, dibutuhkan biaya yang cukup besar tergantung pada kompleksnya infrastruktur yang akan dibangun. Sumber pembiayaan infrastruktur dapat berasal dari dana APBN/D dan bantuan Pinjaman/Hibah Luar Negeri. Selain itu karena keterbatasan kemampuan keuangan negara dan untuk mengefisienkan peranan negara,⁹ pemerintah memberi kesempatan kepada sektor swasta untuk turut serta dalam pembiayaan infrastruktur dan juga sebagai penyelenggara layanan publik melalui Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS).

Sistem informasi yang dihasilkan dengan dana APBN/D, PHLN ataupun KPS merupakan barang/aset milik negara yang pemanfaatannya pada pemberian pelayanan publik, selain dapat meningkatkan kualitas pelayanan juga dapat menghasilkan kontribusi penerimaan negara. Dapat dilihat dari pengenaan biaya pada pemberian publik terhadap pengguna layanan,¹⁰ yang berkaitan langsung

⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Informasi dan Transaksi Elektronik*, UU No. 11 Tahun 2008, LN No. 58 Tahun 2008, TLN No. 484, Pasal 1 angka (2), Transaksi Elektronik adalah perbuatan hukum yang dilakukan dengan menggunakan komputer, jaringan komputer, dan/atau media elektronik lainnya.

⁷ Data Protection Act 1998, Pasal 1, data pribadi adalah data yang berhubungan dengan seseorang individu yang hidup yang dapat diidentifikasi dari data atau dari data atau informasi yang dimiliki atau akan dimiliki oleh data controller.

⁸ *Ibid.*, Pasal 2, data sensitif adalah data pribadi yang terdiri dari informasi yang berhubungan dengan ras, etnis dari seorang individu, pendapat politiknya, keyakinan keagamaan, keanggotaan serikat pekerja, kesehatan fisik dan mental, kehidupan seksual, keberatan-keberatan oleh atau terhadap dirinya, proses peradilan dan hukuman akibat keberatan-keberatan tersebut.

⁹ Mengefisienkan fungsi negara adalah konsep *reinventing government* yang digagas oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992), berisi sepuluh karakteristik yang pada intinya mengubah cara pandang pemerintah yang biasanya mengutamakan sistem dan prosedur menjadi berorientasi pada kinerja. Salah satu karakteristik *reinventing government* adalah pemerintah memfokuskan diri menyediakan berbagai layanan publik dan memberikan pengarahan tetapi tidak harus terlibat langsung dalam proses produksinya yang dapat diberikan kepada swasta atau sektor ketiga (Lembaga Swadaya Masyarakat atau Lembaga Non Profit).

¹⁰ Pasal 31 ayat (3) UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

dengan sistem informasi misalnya penyelenggaraan Sisminbakum, *e-procurement* atau penyelenggaraan sistem informasi elektronik lainnya sementara yang berkaitan tidak langsung misalnya produk-produk layanan publik yang memanfaatkan sistem informasi sebagai sarana dan prasarana. Oleh karena itu aparatur administrasi negara sudah seharusnya mengelola sistem informasi dengan baik meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi sesuai dengan prinsip umum manajemen.

Pengelolaan yang baik merupakan bentuk pertanggungjawaban administrasi negara sebagai lembaga hukum publik terhadap amanat publik dan dana publik yang digunakan. Juga akan menciptakan kepercayaan publik terhadap kredibilitas administrasi negara yang selama ini berkonotasi jelek dengan ciri-ciri inefisiensi, birokrasi yang berbelit-belit, biaya tinggi hingga ketidakjelasan fungsi kelembagaan.

Selanjutnya, tulisan ilmiah ini akan menganalisa aspek hukum yang berkaitan dengan penggunaan sistem informasi untuk layanan publik.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kedudukan sistem informasi untuk layanan publik dalam perspektif keuangan negara ?
2. Bagaimanakah konsep dasar pengembangan dan penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik ?
3. Bagaimanakah tanggung jawab hukum administrasi negara terhadap penggunaan sistem informasi untuk layanan publik sesuai peraturan perundang-undangan terkait ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kedudukan sistem informasi untuk layanan publik dalam perspektif keuangan negara.
2. Untuk memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai konsep dasar pengembangan dan penyelenggaraan sistem informasi yang baik untuk layanan publik.
3. Untuk mengetahui tanggung jawab hukum administrasi negara terhadap penggunaan sistem informasi untuk layanan publik sesuai peraturan perundang-undangan terkait.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan setidaknya dapat memberikan manfaat dan kegunaan baik dalam bentuk teoritis maupun yang sifatnya praktis, yaitu :

1. Manfaat teoritis
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi perkembangan referensi hukum akan tanggung jawab administrasi negara terhadap penggunaan sistem informasi untuk layanan publik terutama yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang terkait.
2. Manfaat praktis
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada berbagai pihak khususnya administrasi negara, praktisi hukum dan pembuat kebijakan publik untuk menyempurnakan kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan yang terkait dengan penggunaan sistem informasi untuk layanan publik.

1.5 Kerangka Teori dan Definisi Operasional

1.5.1. Kerangka Teori

Negara Indonesia menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*), konsep negara kesejahteraan tercantum dalam pembukaan alinea ke empat UUD 1945 yang menyatakan “Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial...” yang dituangkan pada berbagai pasal UUD 1945. Sebagai negara kesejahteraan negara berkewajiban untuk mengembangkan berbagai kebijakan di berbagai bidang kesejahteraan. Untuk melaksanakan berbagai kebijakan tersebut, negara sebagai badan hukum publik melaksanakan kewenangannya melalui organnya yang diwakili pemerintah sebagai otoritas publik.¹¹

Pengertian pemerintah banyak dikemukakan oleh para pakar dengan sorotan yang mungkin agak berbeda satu dengan lainnya. Namun pengertian pemerintah secara umum dikelompokkan atas pengertian pemerintahan dalam arti luas dan arti sempit.¹² Kelompok pertama yang memberikan pengertian pemerintah dalam arti luas antara lain Montesquieu dengan teori *trias politica* (kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif), Van Vollenhoven dengan teori *Caturpraja* yang membagi kekuasaan dalam empat fungsi yaitu pemerintah dalam arti sempit (*bestuur*), polisi (*politie*), peradilan (*rechtspraak*) dan membuat peraturan (*regeling*), A.M Donner membagi pemerintah dalam dua tingkat kekuasaan yaitu alat pemerintah yang berfungsi menentukan haluan politik negara dan alat pemerintah yang berfungsi menyelenggarakan politik negara yang telah ditentukan.

Kelompok kedua yang memberikan pengertian pemerintah dalam arti sempit antara lain Van Poelje, pemerintah adalah organ/badan/alat perlengkapan

¹¹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum : Teori, Kritik dan Praktek*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hal. 93.

¹² Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, (Bandung : Alumni, 1979), hal. 40.

negara yang disertai pemerintahan.¹³ Menurut Prajudi Atmosudirdjo, organisasi keadministrasian negara adalah keseluruhan tata susunan administrasi negara yang terdiri dari kementerian/departemen-departemen, direktorat-direktorat, kantor-kantor, wilayah-wilayah, daerah-daerah otonom dan sebagainya. Untuk keseragaman istilah digunakan istilah administrasi negara.¹⁴

Dari beberapa definisi tersebut, administrasi negara adalah lembaga pemerintahan yang dalam arti luas mencakup setiap penyelenggara negara baik legislatif, eksekutif dan yudikatif, sedangkan dalam arti sempit adalah penyelenggara negara eksekutif. Administrasi negara dalam lapangan kekuasaan eksekutif merupakan badan atau jabatan yang mempunyai kekuasaan mandiri berdasarkan hukum untuk melakukan tindakan-tindakan pemerintahan baik di lapangan pengaturan maupun penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah sebagai administrasi negara mempunyai tiga fungsi utama yaitu (i) memberikan pelayanan baik pelayanan perseorangan maupun publik, (ii) melakukan pembangunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*development for economic growth*) dan (iii) memberikan perlindungan kepada masyarakat.¹⁵

Dalam fungsinya menyelenggarakan pelayanan publik, administrasi negara bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada warga negaranya. Jika mengacu pada teori barang publik,¹⁶ maka pada dasarnya pelayanan publik merupakan tanggungjawab administrasi negara dalam menyediakannya, sedangkan untuk barang privat sektor swasta yang menyediakan.

¹³ Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, sebagaimana dikutip dalam Safri Nugraha et al., *Hukum Administrasi Negara*, Cet. 1, (Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 79.

¹⁴ Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Op., cit*, hal. 42.

¹⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta : Grasindo, 2007), hal. 29.

¹⁶ Joko Widodo, *Good Governance: Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Surabaya : Insan Cendikia, 2001), hal. 280. Barang publik murni (*a pure public goods*) mempunyai dua karakteristik utama yaitu penggunaannya tidak bersaing (*non rivalry*) dan tidak dapat diterapkan prinsip pengecualian, siapapun bisa menggunakannya (*non excludability*) dan bila sebaliknya disebut barang privat (*private goods*).

Namun dalam kenyataannya terdapat beberapa barang campuran, yaitu barang semi publik (*quasi public goods*) dan barang semi privat (*quasi private goods*). Untuk kategori barang campuran ini, baik sektor publik maupun swasta dapat sama-sama menyediakan. Oleh karena itu untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, administrasi negara melakukan program kemitraan dengan sektor swasta atau bisa juga bekerjasama dengan sektor ketiga yaitu dengan organisasi nonprofit dan Lembaga Swadaya Masyarakat.

Tujuan akhir dari penyelenggaraan pelayanan publik adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan konsep pembangunan strategis. Konsep *good governance*, dimaknai sebagai tata pemerintahan yang baik, dipandang sebagai solusi dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Tata pemerintahan yang baik diperlukan sebagai landasan bagi pembuatan dan penerapan kebijakan negara yang demokratis dalam era globalisasi walau untuk mewujudkannya dibutuhkan waktu panjang dan upaya secara terus menerus. *Good governance* juga tidak hanya berkaitan dengan peran pemerintah saja melainkan merupakan sinergi antara tiga komponen, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat yang merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses keseimbangan peran dan saling kontrol antar ketiganya.

Dalam konsep *good governance* terdapat karakteristik *good governance* yang direkomendasikan oleh berbagai kalangan, baik para akademisi, lembaga negara maupun lembaga internasional. Menurut Safri Nugraha¹⁷ “Secara umum *good governance* mempunyai delapan karakteristik utama, yaitu *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus oriented, equity and inclusiveness, effectiveness and efficiency and accountability.*”

United Nations Development Program (UNDP)¹⁸ merekomendasikan beberapa karakteristik *good governance* yaitu legitimasi politik, kerjasama dengan

¹⁷ Safri Nugraha, et al., *Op. cit*, hal. 4.

¹⁸ UNDP, “*Introducing Good Local Governance, The Indonesian Experience*,” 2002, hal. 7-8, http://www.undp.or.id/programme/governance/intro_glg.pdf, diunduh pada tanggal 26 Agustus 2010.

institusi masyarakat sipil, kebebasan berasosiasi dan berpartisipasi, akuntabilitas birokrasi dan keuangan, manajemen sektor publik yang efisien, kebebasan informasi dan ekspresi dan sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya. Berbagai karakteristik *good governance* merupakan batasan-batasan uraian sebagai pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) dan telah diterjemahkan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.¹⁹

Berbagai prinsip *good governance* mempunyai keterkaitan yang erat dan saling mempengaruhi, masing-masing prinsip diperlukan untuk mencapai prinsip lainnya. Dalam penelitian ini, yang paling diperhatikan adalah prinsip akuntabilitas. Prinsip akuntabilitas berkaitan dengan tuntutan pada administrasi negara untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan yang berkaitan dengan bagaimana administrasi negara menggunakan wewenangnya, kemana sumber daya yang telah dipergunakan dan apa saja yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut. Miriam Budiarjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai “pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberikan mandat itu.”²⁰

Dalam konteks penggunaan sistem informasi untuk layanan publik, prinsip akuntabilitas berkaitan dengan pertanggungjawaban administrasi negara dalam menggunakan wewenangnya pada pengembangan, pengelolaan dan penyelenggaraan sistem informasi dan hasil yang diperoleh dari penyelenggaraan sistem informasi tersebut. Terkait dengan hasil yang diperoleh, tentu akan berhubungan dengan potensi nilai dan manfaat sistem informasi. Potensi nilai sistem informasi merupakan sesuatu yang dapat diukur dengan satuan moneter (rupiah), misalnya dapat menghasilkan penerimaan negara. Sedangkan potensi

¹⁹ Indonesia, Undang-Undang tentang *Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme*, UU No. 28 Tahun 1999, LN No. 75 Tahun 1999, TLN No. 3851. Pasal 3, Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi asas kepastian hukum, asas ketertiban penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas.

²⁰ Miriam Budiarjo, *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*, (Bandung : Mizan, 1998), hal. 107-120.

manfaat merupakan kejelasan dari kegunaan sistem informasi yang dihasilkan, misalnya peningkatan kualitas pemberian layanan publik.

Akuntabilitas merupakan landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan yang sangat diperlukan karena aparatur administrasi negara harus mempertanggungjawabkan tindakannya kepada publik dan organisasi tempat kerjanya. Karena seperti diketahui, administrasi negara rentan terhadap berbagai permasalahan yang timbul akibat perbuatan atau perilaku maladministrasi,²¹ penyalahgunaan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang untuk tujuan lain dari yang dimaksudkan dalam undang-undang (*detournement de pouvoir*), penggunaan prosedur yang lain dari prosedur yang telah ditentukan sebelumnya (*detournement de procedure*), maupun *onrechmatigheid overheidsdaad* sebagai perilaku yang dapat dihukum berdasarkan ketentuan mengenai pelayanan publik.

Dalam konteks penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik, paling tidak terdapat unsur-unsur etika yang harus terpenuhi yaitu *privacy*, *accuracy*, *property* dan *accessibility*.²² Pada unsur *privacy*, penyelenggara harus dapat melindungi kerahasiaan data individu, kelompok atau institusi pengguna dan membatasi sejauh mana informasi tersebut dapat dikomunikasikan pada pihak lain. Pada unsur *accuracy*, kebenaran dan keakuratan informasi yang dikeluarkan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik sehingga ketika terjadi kesalahan penyampaian informasi yang mengakibatkan kerugian kepada pengguna, secara perdata penyelenggara dapat dimintai pertanggungjawabannya. Unsur *property* merupakan keabsahan kepemilikan dan nilai informasi yang merupakan hak cipta intelektual serta unsur *accessibility* yang merupakan hak untuk mengakses informasi cepat, mudah dan murah.

²¹ Indonesia, *Undang-undang Ombudsman Republik Indonesia*, UU Nomor 37 Tahun 2008, LN No. 139 Tahun 2008, TLN No. 4899, Pasal 1 angka (3), Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

²² Edmon Makarim (1), *Op., cit.*, hal. 41-42.

Dengan demikian, akuntabilitas sesungguhnya berkaitan dengan cara administrasi negara mewujudkan harapan publik yaitu pelayanan publik yang profesional dan kepuasan publik. Sampai saat ini akuntabilitas administrasi negara dalam melaksanakan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya pada umumnya masih rendah. Hal disebabkan beberapa faktor yaitu (1) sistem kultur dan budaya yang sulit diubah, para birokrat publik masih banyak berorientasi pada kekuasaan bukan kepentingan publik, (2) lebarnya kesenjangan antara rumusan dan implementasi kebijakan dan (3) ketidakjelasan antara kekuasaan politik dan kekuasaan administratif atau manajerial.²³

Dalam menjalankan tugasnya, administrasi negara dapat dimintai pertanggungjawabannya baik secara administrasi, perdata maupun pidana. Keberadaan pertanggungjawaban hukum administrasi negara ini sesungguhnya merupakan salah satu penyeimbang dalam memposisikan antara kedudukan administrasi negara dan masyarakat dalam menjalankan roda organisasi negara. Administrasi negara memiliki wewenang untuk mengatur, memungut pajak, menegakkan hukum, mengenakan sanksi, dan seterusnya yang merupakan serangkaian kekuasaan dalam mencapai tujuan hidup bernegara.

Di lain pihak, masyarakat memiliki pula hak untuk memperoleh pelayanan yang terbaik dari administrasi negara karena telah memberikan dananya dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi dan berbagai pungutan lainnya dan perlindungan hukum dari berbagai tindakan administrasi negara yang mungkin dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Oleh karena itu adanya pertanggungjawaban ini sesungguhnya memberikan ruang yang cukup leluasa bagi timbulnya peran serta masyarakat yang memang sangat dibutuhkan oleh pemerintahan yang demokratis.

Pelaksanaan prinsip pertanggungjawaban secara konsisten dan konsekuen, akan meningkatkan pula wibawa dan martabat pemerintah di mata rakyatnya. Hal ini disebabkan, apabila pemerintah menegakkan prinsip ini maka setidaknya akan

²³ Agus Dwiyanto, ed., *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Yogyakarta : Gajah Mada University, 2005), hal. 120.

tercapai beberapa hal penting antara lain, (1) ditegakkannya prinsip-prinsip negara hukum, supremasi hukum dan kesamaan di hadapan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena pemerintahpun ternyata menghormati dan taat hukum, (2) mengingat pada umumnya masyarakat bangsa ini adalah masih menganut budaya paternalistik maka adanya pertanggungjawaban pemerintah ini mendorong timbulnya kesadaran hukum masyarakat secara sukarela (*voluntary compliance*) dan (3) memperkokoh komitmen reformasi untuk mewujudkan *good governance* yang selaras dengan penguatan masyarakat madani (*civil society*).

1.5.2. Definisi Operasional

Pada penelitian ini terdapat berbagai istilah yang sering digunakan, untuk menghindari perbedaan pengertian, maka definisi operasional dari istilah-istilah tersebut adalah sebagai berikut :

1. Informasi Elektronik adalah satu atau sekumpulan data elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, *electronic data interchange (EDI)*, surat elektronik (*electronic mail*), telegram, teleks, *telecopy* atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol, atau perforasi yang telah diolah yang memiliki arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.
2. Sistem Informasi adalah sekumpulan *hardware, software, brainware*, prosedur dan atau aturan yang diorganisasikan secara integral untuk mengolah data menjadi informasi yang bermanfaat guna memecahkan masalah dan pengambilan keputusan.
3. Sistem Elektronik adalah serangkaian perangkat dan prosedur elektronik yang berfungsi mempersiapkan, mengumpulkan, mengolah, menganalisis, menyimpan, menampilkan, mengumumkan, mengirimkan, dan/atau menyebarkan informasi elektronik.

4. Komputer adalah alat untuk memproses data elektronik, magnetik, optik, atau sistem yang melaksanakan fungsi logika, aritmatika, dan penyimpanan.
5. Program komputer adalah sekumpulan instruksi yang diwujudkan dalam bentuk bahasa, kode, skema, ataupun bentuk lain, yang apabila digabungkan dengan media yang dapat dibaca dengan komputer akan mampu membuat komputer bekerja untuk melakukan fungsi-fungsi khusus atau untuk mencapai hasil yang khusus, termasuk persiapan dalam merancang instruksi-instruksi tersebut.
6. Akses adalah kegiatan melakukan interaksi dengan sistem elektronik yang berdiri sendiri atau dalam jaringan.
7. Teknologi Informasi adalah suatu teknik untuk mengumpulkan, menyiapkan, menyimpan, memproses, mengumumkan, menganalisis, dan/atau menyebarkan informasi.
8. Dokumen Elektronik adalah setiap informasi elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui komputer atau sistem elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.
9. Penyelenggaraan sistem elektronik adalah pemanfaatan sistem elektronik oleh penyelenggara negara, orang, badan usaha, dan/atau masyarakat.
10. Jaringan sistem elektronik adalah terhubungnya dua sistem elektronik atau lebih yang bersifat tertutup ataupun terbuka.
11. Sistem keamanan adalah sistem yang digunakan dalam pengamanan terhadap data dan informasi, koneksi jaringan dan infrastruktur pendukung yang dilakukan baik secara fisik maupun menggunakan perangkat lunak.
12. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-

undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

13. Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/D, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/D, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.
14. Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.
15. Organisasi penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut organisasi penyelenggara adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.
16. Pelaksana pelayanan publik yang selanjutnya disebut pelaksana adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.
17. Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.
18. Masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan logika yang menjadi dasar suatu penelitian ilmiah.²⁴ Pada umumnya metode penelitian hukum dibedakan atas penelitian normatif dan penelitian empiris. Untuk memahami tanggung jawab hukum administrasi negara terhadap kelayakan sistem informasi untuk layanan publik, penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif²⁵ yang sering disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan.

Fokus penelitian terletak pada penelitian terhadap data sekunder yang mencakup :

1. Sumber primer, yaitu berupa sumber materiil hukum meliputi Undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya antara lain :
 - Undang-Undang Dasar 1945;
 - Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
 - Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
 - Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
 - Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik;
 - Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
 - Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
 - Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan;
 - Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan;

²⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 2007), hal. 5-6.

²⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif - Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : PT. Radja Grafindo Persada, 2007), hal. 14. Dikemukakan bahwa penelitian hukum normatif atau kepustakaan mencakup (1) penelitian terhadap asas-asas hukum, (2) penelitian terhadap sistematika hukum, (3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, (4) perbandingan hukum dan (5) sejarah hukum.

- Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur dan perubahannya Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010;
 - Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
 - Keputusan Presiden Nomor 20 Tahun 2006 tentang Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional (Detiknas);
 - Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 41/PER/MEN.KOMINFO/11/2007 tentang Panduan Umum Tata Kelola teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional;
 - Peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penelitian ini.
2. Sumber sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku buku hasil karya kalangan hukum mengenai perjanjian, administrasi negara, teknologi informasi, keuangan negara, pelayanan publik, hasil-hasil penelitian dan karya ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini.
 3. Sumber tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, Kamus Ekonomi, Kamus Teknologi Informasi, ensiklopedia, artikel dan sebagainya.

Selanjutnya sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif yang pada penelitian ini akan memberikan gambaran dan data secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan tanggung jawab hukum administrasi negara sebagai badan publik terhadap penggunaan sistem informasinya.

Adapun analisis data dilakukan dengan metode atau pendekatan kualitatif²⁶ yaitu analisis data yang dilakukan berdasarkan kualitas data untuk

²⁶ Burhan Ashsofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. 4, (Jakarta : Penerbit Rineka Cipta, 2004), hal. 20-21. Pendekatan kualitatif perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.

memperoleh pengertian dan pemahaman mengenai objek yang diteliti secara komprehensif dan menjelaskan realita yang ada tentang tanggung jawab hukum administrasi negara terhadap penggunaan sistem informasi untuk layanan publik.

1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang dikemukakan dalam tulisan ini menghimpun keseluruhan bab-bab yang terdapat dalam tesis ini sebagai satu kesatuan menyeluruh dan berurutan. Secara keseluruhan, tesis ini terdiri dari lima bab sebagai berikut :

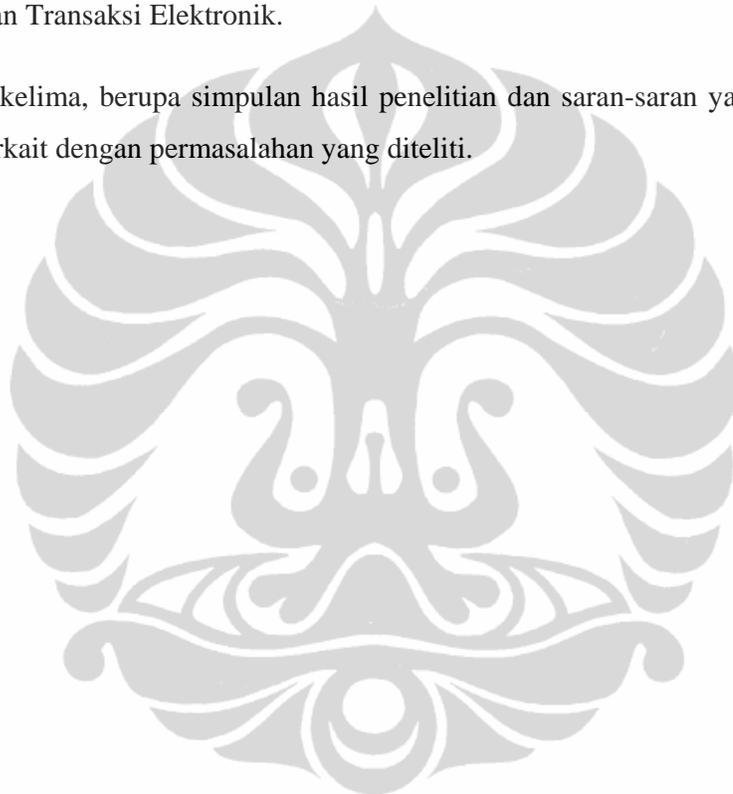
Bab pertama, merupakan pendahuluan yang menerangkan latar belakang perlunya dilakukan penelitian, permasalahan yang ada yang ingin dipecahkan melalui penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, landasan teoritis, kerangka konseptual dan sistematika penulisan.

Bab kedua, menguraikan tentang kedudukan sistem informasi dalam perspektif hukum kebendaan, sistem informasi dalam perspektif keuangan negara yang meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), kerja sama pemerintah swasta dalam pembangunan infrastruktur sistem informasi, pengaturan kerjasama pemerintah swasta dan pengaturan barang milik negara/aset negara.

Bab ketiga, penjelasan umum mengenai perkembangan teknologi informasi yang meliputi konvergensi teknologi informasi dan telekomunikasi, konsep dasar sistem informasi dan internet, pengembangan dan penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik yang mencakup konsepsi umum pelayanan publik, pengembangan, penyelenggaraan, pengamanan dan evaluasi sistem informasi untuk layanan publik dan implementasi penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik dengan model kerjasama pemerintah dan swasta di beberapa negara.

Bab keempat, menguraikan tindak hukum administrasi negara yang akan digunakan untuk menganalisis tanggung jawab hukum administrasi negara terhadap penggunaan sistem informasi untuk meningkatkan pelayanan publik dan kontribusi penerimaan negara dalam lingkup hukum privat dan hukum publik dari sudut pandang peraturan perundang-undangan terkait yaitu Undang-undang Keuangan Negara, Undang-undang Pelayanan Publik, Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik, Undang-undang Kearsipan dan Undang-undang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Bab kelima, berupa simpulan hasil penelitian dan saran-saran yang dapat diberikan terkait dengan permasalahan yang diteliti.



BAB II

KEDUDUKAN SISTEM INFORMASI DALAM PERSPEKTIF HUKUM KEBENDAAN DAN KEUANGAN NEGARA

2.1. Sistem Informasi Dalam Perspektif Hukum Kebendaan

Objek hukum menurut Pasal 499 KUH Perdata adalah benda. Definisi benda pada pasal tersebut menyatakan “kebendaan adalah tiap-tiap barang dan tiap-tiap hak yang dikuasai oleh hak milik,” yang mengandung makna bahwa hak milik tidak semata-mata ditujukan pada bendanya saja tetapi juga pada haknya. Benda adalah segala sesuatu yang berguna bagi subjek hukum²⁷ atau segala sesuatu yang menjadi pokok permasalahan dan kepentingan bagi para subjek hukum atau segala sesuatu yang dapat menjadi objek hak milik.

Berdasarkan rumusan tersebut, Mahadi berpendapat bahwa yang dapat menjadi objek hak milik adalah barang dan hak. Adapun yang dimaksudkan barang adalah benda materiil karena terlihat wujudnya sedangkan hak adalah benda immateriil karena tidak terlihat wujudnya dan tidak dapat diraba.²⁸ Hak juga terdiri dari hak atas objek materiil, seperti hak atas tanah dan hak atas objek immateriil seperti hak cipta lagu.

Menurut Pasal 503 dan 504 KUH Perdata benda dapat dibagi menjadi dua, benda yang bersifat kebendaan (*materiekegoderen*) dan benda yang bersifat tidak kebendaan (*immateriekegoderen*). Benda yang bersifat kebendaan adalah benda yang sifatnya dapat dilihat, diraba dan dirasakan dengan panca indera, terdiri dari (i) benda berwujud yang meliputi benda bergerak/tidak tetap dan benda tidak bergerak, (ii) benda tidak berwujud seperti surat berharga. Benda yang bersifat tidak kebendaan adalah benda yang hanya dapat dirasakan oleh panca indera saja

²⁷ Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung : PT. Alumni, 2005), hal. 11. Subjek hukum adalah pendukung hak dan kewajiban yang terdiri dari manusia (*natuurlijk persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*).

²⁸ Mahadi, *Hak Milik Immateriil*, (Bandung : Bina Cipta, 1985), hal. 65.

dan kemudian dapat direalisasikan menjadi suatu kenyataan seperti merek perusahaan, paten atau ciptaan musik.

Sistem informasi merupakan perpaduan antara benda berwujud dan benda tidak berwujud. Sebagai benda berwujud, komputer merupakan suatu sistem fisik (perangkat keras), terdiri dari beberapa komponen yang terdiri dari *input device* (unit masukan), *process device* (unit pemrosesan), *output device* (unit keluaran), *backing storage* (unit penyimpanan) dan *periferal* (unit tambahan).

Sementara perangkat lunak sebagai sistem fungsional yaitu program komputer atau *software* digunakan untuk memproses masukan untuk menjadi informasi merupakan benda tidak berwujud. Program komputer sebagai penghubung antara manusia sebagai pengguna dengan komputer berfungsi menerjemahkan bahasa manusia ke dalam bahasa mesin sehingga komputer memahami keinginan pengguna dan menjalankan instruksi yang diberikan dan selanjutnya memberikan hasil yang diinginkan oleh manusia tersebut. Sementara informasi yang dihasilkan merupakan kreasi intelektual sehingga harus dilindungi kepentingan ekonomis dan sifat kerahasiaannya, merupakan lingkup perlindungan Hak Atas Kekayaan Intelektual.

Komponen fisik sungguhpun terlihat kasat mata bentuknya, tetapi ternyata hanya merupakan kurang tiga puluh persen dari seluruh bagian sistem yang membangun TIK. Lebih dari tujuh puluh persen komponen pembangun TIK adalah perangkat lunak. Tanpa ada aplikasi, maka sebuah mikro komputer, desktop komputer, laptop ataupun sebuah super komputer hanyalah ongkongan logam tersusun yang tidak dapat diambil manfaatnya, susunan logam tersebut hanya akan menjadi sebuah tubuh tanpa jiwa. Sesungguhnya jiwa dari TIK adalah aplikasi atau *software*-nya.²⁹

Dengan melihat aspek fisik dan fungsional sistem informasi, dari perspektif hukum kebendaan, Edmon Makarim menyatakan pemahaman sistem

²⁹Cahyana Ahmadjayadi, *Pembangunan Teknologi Informasi dan Komunikasi, Tantangan dan Peluang*, Pidato pada Lustrum II Jurusan Ilmu Komputer Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

informasi lebih kepada benda sebagai suatu hak atas objek immateriil, yakni hak atas sistem informasi yang didalamnya terdapat hak atas barang dan hak atas objek immateriil. Eksistensi suatu sistem informasi bukan berarti komputer sebagai barang yang digunakan melainkan lebih kepada sistem informasi yang terkomputerisasi pada suatu organisasi dan manajemen yang merupakan hasil pekerjaan dari fungsi-fungsi kerja yang direpresentasikan dengan bekerjanya komponen-komponen yang ada sesuai dengan fungsi-fungsi yang telah ditentukan.³⁰

Sistem informasi sebagai benda tunduk kepada pengaturan hukum benda yang merupakan bagian dari hukum kekayaan. Dalam hukum kekayaan diatur hak dan kewajiban manusia yang bernilai uang sedangkan hubungan terhadap benda dengan manusia disebut mempunyai hak kebendaan. Jadi hak kebendaan merupakan suatu kekuasaan mutlak yang diberikan kepada subjek hukum untuk menguasai benda secara langsung dalam tangan siapapun benda itu berada wajib diakui dan dihormati, dengan demikian hak kebendaan merupakan hak absolut.³¹

Hak absolut berarti hak kebendaan tersebut dapat dipertahankan pemilikinya kepada siapapun yang mengganggu haknya. Ketentuan hak kebendaan yang paling penting adalah tentang hak milik karena hak milik selalu berkaitan dengan benda. Dalam konsepsi hak milik, jika dalam suatu barang bergerak yang berwujud, siapa yang menguasai berarti dia yang memiliki, dalam konteks sistem informasi elektronik, setiap informasi yang dihasilkan, hak kepemilikannya melekat pada penciptanya. Masyarakat sebagai pengguna informasi berhak menguasai dan menggunakannya, namun bukan berarti sebagai pemilik informasi.

Subjek hukum sebagai pemilik hak dapat melakukan perbuatan hukum apa saja terhadap barang miliknya, antara lain memelihara dengan baik, membebani dengan hak kebendaan, memindahtangankan dan mengubah bentuk.

³⁰ Edmond Makarim (2), *Tanggung Jawab Penyelenggara Terhadap Tata Kelola Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik (Good Electronic Governance)*, Disertasi, (Jakarta : FHUI, 2009), hal. 130-131.

³¹ Elsi Kartika Sari dan Advendi Simangunsong, *Hukum Dalam Ekonomi*, Edisi II, (Jakarta : Grasindo, 2007), hal. 13.

Penikmatan sepenuhnya mengandung arti bahwa pemilik dapat memakai sepuas-puasnya, memanfaatkan semaksimal mungkin dan memetik hasil sebanyak-banyaknya namun tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan mengganggu atau merugikan kepentingan orang lain. Jadi kepentingan orang lain membatasi kebebasan penggunaan hak milik.³² Oleh karena itu, dalam konteks sistem informasi untuk layanan publik yang walaupun penyelenggaranya administrasi negara, tindakannya untuk mengeluarkan suatu informasi elektronik dibatasi hak asasi manusia dan memperhatikan kepentingan umum.

Pada sistem informasi, sifat kepemilikan dan kepenguasaan hak sebagai suatu benda bukanlah diletakkan pada hak atas objek materiil melainkan lebih sebagai hak atas objek immateriil, keberadaannya merupakan suatu objek yang merupakan hasil konstruksi terpadu dari berbagai komponen yang bekerja, dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pemeliharaan. Sesuai dengan pola pengerjaan konstruksi, kaedah hukum dalam pola perikatan pada infrastruktur sistem informasi adalah pola perikatan untuk melakukan pekerjaan dalam rangka menciptakan objek tertentu dimana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk melakukan pekerjaan bagi pihak lainnya untuk menerima upah sebagaimana dikenal pada perikatan pemborongan kerja sesuai Pasal 1601 KUH Perdata.³³

2.2. Sistem Informasi Dalam Perspektif Keuangan Negara

Keuangan negara merupakan pilar penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Negara dapat menjalankan fungsi-fungsinya³⁴ sesuai sasaran yang

³² Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata di Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1995) hal. 39.

³³ Edmon Makarim (2), *Loc., cit.*

³⁴ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 46. Setiap negara, terlepas dari ideologinya, menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu yaitu (i) melaksanakan penertiban (*law and order*) dimana negara bertindak sebagai stabilisator, (ii) membangun kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya, (iii) pertahanan dan (iv) menegakkan keadilan melalui badan-badan pengadilan.

hendak dicapai apabila tersedia sumber daya keuangan yang mencukupi. Makin baik sumber daya keuangan suatu negara maka semakin stabil kedudukan pemerintah dalam negara, apabila yang terjadi sebaliknya maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang dibebankan kepadanya. Dalam upaya menyelenggarakan fungsi-fungsinya, pemerintah perlu mengadakan barang dan jasa yang berarti terjadi pengeluaran uang dan di sisi lain terjadi penambahan kekayaan dalam bentuk barang dan jasa.

Infrastruktur sistem informasi merupakan produk pengadaan barang/jasa. Sumber dana yang digunakan untuk pengembangannya dapat berasal dari APBN/D, Pinjaman/Hibah Luar Negeri ataupun Kerjasama Pemerintah Swasta yang proses pengadaannya harus merujuk kepada Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Keberadaan sistem informasi merupakan barang milik negara/aset negara yang perlu diperhatikan dan diutamakan. Dibutuhkan perencanaan, pengelolaan dan pertanggungjawaban yang baik dan tepat agar bermanfaat secara optimal demi kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.

2.2.1. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Perbendaharaan Negara

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai sistem informasi sebagai aset negara, terlebih dahulu diuraikan pengertian dan ruang lingkup keuangan negara dan perbendaharaan negara. Sampai saat ini terdapat beragam pemahaman pengertian keuangan negara, tergantung dari pendekatan ilmu yang digunakan.³⁵ Secara yuridis formal, perihal keuangan negara diatur pada BAB VIII, Hal Keuangan, Pasal 23 UUD 1945. Pada pasal 23 ini tidak dimuat secara tegas pengertian keuangan negara sehingga juga menimbulkan berbagai pemahaman yang berbeda dari para ahli hukum.³⁶

³⁵ Lihat beberapa definisi keuangan negara yang dikemukakan oleh para ahli dalam W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta : PT. Grasindo, 2006), hal 1-2.

Sebagai amanah dari Pasal 23C Bab VIII UUD 1945 yang menyatakan “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang,”³⁷ pada tanggal 15 April 2003 mulai diundangkan keberlakuan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang ini mencabut ketentuan tentang keuangan negara sebelumnya yaitu *Indische Comptabeliteitswet* (ICW) Stbl. 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 1968 tentang Perbendaharaan Negara, *Indische Bedrijvenswet* (IBW) Stbl. 1927 Nomor 419, yang dianggap sudah tidak dapat lagi mengakomodasi perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan dan pengelolaan keuangan pemerintahan Republik Indonesia dewasa ini.³⁸

Dalam undang-undang ini, pengertian keuangan negara terdapat pada Pasal 1 angka (1) yaitu “...semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.” Dari pengertian ini dapat ditarik kesimpulan bahwa segala sesuatu yang berupa barang yang dapat dijadikan milik negara adalah keuangan negara. Oleh karena itu sistem informasi sebagai “barang” yang dapat dijadikan milik negara adalah keuangan negara.

Hal ini ditegaskan di Pasal 2 bahwa ruang lingkup keuangan negara, antara lain pada huruf g adalah “kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah.”³⁹ Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan

³⁶ Beberapa perbedaan pemahaman terhadap definisi keuangan negara yang terdapat pada Pasal 23 UUD 1945 dapat dilihat dalam Arifin P. Soeria Atmadja, *Op., cit.*, hal.1-70.

³⁷ Indonesia, *Undang-undang tentang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4285, pada Konsideran Menimbang.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia – Pasca Reformasi*, Cet. 2, (Jakarta : PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hal. 830.

³⁹ Ruang lingkup kekayaan negara di Indonesia secara umum meliputi dua hal yaitu: barang yang “dimiliki” negara (domain privat) dan barang yang “dikuasai” negara (domain publik). Kedua domain tersebut bersumber dari UUD 1945. Untuk domain privat bersumber dari pasal 23 UUD 1945 sedangkan domain publik dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

sistem informasi sebagai barang milik negara merupakan keuangan negara adalah pendekatan dari sisi objek.⁴⁰

Pemerintah berkewajiban untuk mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan negara yang berada dalam penguasaannya karena sebagian besar dana yang diperoleh dihimpun dari rakyat melalui pajak. Pengelolaan dan pertanggungjawaban terhadap keuangan negara diatur secara khusus pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Undang-undang ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.⁴¹

Dalam Pasal 2, ruang lingkup perbendaharaan negara yang sesuai dengan sistem informasi sebagai barang milik negara terdapat pada huruf g yaitu pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah yang selanjutnya diatur pada Pasal 42 sampai dengan Pasal 49.

⁴⁰ Lihat penjelasan umum UU No. 17 Tahun 2003. Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan. Dari *sisi objek* yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari *sisi subjek* yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, perusahaan negara/daerah dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari *sisi proses*, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai pertanggungjawaban. Dari *sisi tujuan*, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

⁴¹ Pasal 1 angka 1 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

2.2.2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Pengelolaan keuangan negara diwujudkan melalui APBN yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang yang merupakan perwujudan Pasal 23 ayat 1 UUD 1945. APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. APBN merupakan dasar rencana kerja yang akan dilaksanakan oleh pemerintah dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Dalam APBN, pengembangan sistem informasi termasuk dalam kelompok belanja modal yang menambah aset negara. Pengembangan sistem informasi kementerian/lembaga dilaksanakan oleh masing-masing K/L yang alokasi dananya dituangkan dalam Dokumen Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA),⁴² K/L bertanggung jawab penuh terhadap pengeluaran dana pada DIPA yang harus sesuai dengan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Sementara penggunaan sistem informasi untuk layanan publik yang menghasilkan kontribusi penerimaan negara adalah penerimaan negara bukan pajak yang merupakan salah satu komponen pendapatan dalam APBN.

Pada penjelasan UU Nomor 17 Tahun 2003, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai fungsi akuntabilitas, pengeluaran anggaran untuk sistem informasi harus dapat dipertanggungjawabkan dengan menunjukkan hasil berupa *outcome* atau setidaknya output sistem tersebut, sebagai alat manajemen, dapat membantu aktivitas berkelanjutan untuk memperbaiki efektivitas dan efisiensi program pemerintah. Sedangkan sebagai instrumen kebijakan ekonomi, berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

⁴² DIPA adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang disusun oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran dan di sahkan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan atau Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan selaku Bendaharawan Umum Negara. DIPA berlaku untuk satu tahun anggaran dan merupakan satuan-satuan terukur yang berfungsi sebagai dasar pelaksanaan kegiatan dan penggunaan anggaran serta dimanfaatkan sebagai alat pengendali, pelaksanaan, pelaporan, pengawasan, dan sekaligus merupakan perangkat akuntansi pemerintah. Pagu dalam DIPA merupakan batas pengeluaran tertinggi yang tidak boleh dilampaui dan pelaksanaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

Pada Pasal 3 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2003, APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Selain APBN, sumber pembiayaan infrastruktur sistem informasi juga dapat berasal dari pinjaman luar negeri. Akan tetapi dengan banyaknya permintaan dan terbatasnya sumber daya pemerintah, skenario pendanaan alternatif disamping kedua hal tersebut di atas perlu dipertimbangkan terutama jika menyangkut proyek infrastruktur sistem informasi berskala besar. Sektor publik akan mendapatkan manfaat besar dari solusi pendanaan alternatif jika pemerintah mengembangkan kemitraan dengan sektor swasta untuk mendapatkan tenaga ahli, teknologi dan sarana pendanaan. Bergantung pada urgensi kegiatan publik yang perlu diselesaikan serta sarana finansial dan lainnya, pemerintah perlu bekerja sama dengan sektor swasta untuk mendanai dan mengimplementasikan layanan publik.

Infrastruktur TIK, dalam hal ini sistem informasi dianggap memiliki potensi terbesar untuk didanai sektor swasta karena bersifat luas, di beberapa negara terkadang dioperasikan secara monopoli sehingga dapat menarik minat komersial yang kuat. Investasi dalam infrastruktur TIK adalah investasi yang

bagus karena kemungkinan besar akan terbayar dan menghasilkan keuntungan. Selanjutnya akan dibahas kerja sama pemerintah dan swasta dalam pembangunan dan pengembangan infrastruktur TIK.

2.2.3. Kerjasama Pemerintah dan Swasta Pada Pengembangan Infrastruktur Teknologi Informasi dan Komunikasi

Infrastruktur merupakan prasarana publik paling primer dalam mendukung kegiatan ekonomi suatu negara, ketersediaan infrastruktur sangat menentukan tingkat efisiensi dan efektivitas kegiatan ekonomi. Infrastruktur memberikan sumbangan yang sangat berarti dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan. Infrastruktur yang memadai dan berkualitas akan meningkatkan produktivitas, memperkuat ketahanan ekonomi dan dalam prosesnya membangun kualitas hidup yang lebih baik.⁴³

Begitu juga pada bidang TIK, perkembangan kemajuan TIK di Indonesia tergantung pada infrastruktur TIK itu sendiri. Pemerintah harus mengakui bahwa ada infrastruktur layanan publik selain infrastruktur dasar seperti jalan raya atau pelabuhan yang memang sangat diperlukan yaitu jalan raya informasi untuk membuka aliran dan pertukaran data dan informasi di seluruh wilayah Indonesia. Ini menjadi tanggung jawab pemerintah untuk merealisasikan dan menyelenggarakannya.

Infrastruktur TIK terdiri atas beberapa aspek yang semuanya harus dibangun secara paralel dan saling menunjang. Aspek pertama adalah jaringan fisik yang berfungsi sebagai jalan raya informasi, baik pada tingkat saluran akses pelanggan maupun pada tingkat *backbone*.⁴⁴ Pada tingkat *backbone*, jaringan

⁴³ Bambang Bintoro Soedjito, *Peran Serta Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur: Kerangka Kebijakan, Pengaturan dan Kelembagaan, Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia Dalam Abad 21, Konsep dan Pendekatan Perkotaan di Indonesia*, (Jakarta : LPFE-UI, 2005), hal. 274.

⁴⁴ *Backbone* merupakan jaringan telekomunikasi utama yang terdiri dari fasilitas switching dan transmisi yang menghubungkan beberapa node akses jaringan. Link transmisi antara *node* dan fasilitas *switching* itu termasuk didalamnya *microwave*, kabel bawah laut, satelit, serat optik dan teknologi transmisi lainnya. *Backbone* berada pada lapis atas pada *network*, terutama dalam

komunikasi harus mampu menghubungkan seluruh daerah di Indonesia sampai ke wilayah pemerintahan terkecil. Sedangkan pengembangan saluran akses pelanggan harus memungkinkan sistem akses yang murah dan memadai bagi masyarakat luas.

Aspek kedua adalah pengembangan pengelolaan sumber informasi yang harus dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya oleh seluruh komponen masyarakat. Sangat diperlukan adanya interoperabilitas sumber daya informasi yang tersebar dalam wilayah geografis yang luas, sehingga mampu dimanfaatkan secara efisien dan efektif oleh para pemangku kepentingan di negara ini. Aspek yang terakhir adalah pengembangan perangkat keras, baik di sisi terminal maupun jaringan, yang dirancang berdasarkan kebutuhan dan kondisi jaringan di Indonesia, dengan mengadopsi sistem terbuka dan menanamkan tingkat kecerdasan tertentu yang memudahkan proses integrasi sistem dan pengembangannya di masa depan.

Sayangnya, sampai saat ini realisasi pengembangan infrastruktur TIK masih jauh dari yang diharapkan, hal ini mengakibatkan lemahnya daya saing perekonomian Indonesia. Survey Global menunjukkan trend umum bahwa pertumbuhan TIK yang cepat mengakibatkan pertumbuhan ekonomi yang cepat pula. Indonesia masih menempati peringkat bawah di dunia bahkan jika dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya dalam pembangunan infrastruktur TIK dan dukungan perangkat hukumnya.⁴⁵

Keterbatasan sumber daya pemerintah seperti SDM, manajemen, teknologi dan terutama kemampuan keuangan negara menjadi faktor utama rendahnya pembangunan infrastruktur TIK. Keterbatasan sumber daya membuat pemerintah mempertimbangkan perlunya sektor swasta untuk ikut berinvestasi pada proyek-

sambungan ke sebuah sistem lanjut. Link ini berkecepatan tinggi yang menghubungkan link-link yang lebih kecil kapasitasnya, <http://www.total.or.id/info.php?kk=Backbone>, *Kamus Komputer dan Teknologi Informasi*, di akses tanggal 12 September 2010.

⁴⁵ World Economic Forum dalam *The Global Information Technology Report 2009-2010*, menempatkan Indonesia berada pada posisi 67 dari 133 negara peringkat jaringan teknologi informasi dan komunikasi di bawah Singapura, Malaysia, Thailand dan Vietnam. Pada dukungan perangkat hukum walaupun Indonesia telah memiliki UU ITE tetapi masih di bawah Thailand yang memiliki hukum perdagangan online dan Vietnam dengan hukum *Cyber-nya*. www.depkominfo.go.id/category/berita/bipnewsroom. Di akses tanggal 14 September 2010.

proyek infrastruktur TIK untuk penyelenggaraan layanan publik yang sering dikenal dengan istilah Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) atau *Public Private Partnership* (PPP).⁴⁶

Bank Dunia mendefinisikan *Public Private Partnership* sebagai berikut :⁴⁷
 “A Public-Private Partnership (PPP) constitutes a sustained collaborative effort between the public sector (government agencies) and private enterprises to achieve a common objective (e.g., the road project) while they pursue their own individual interests.” Beberapa tujuan yang diharapkan dari kerjasama pemerintah dan swasta ini, antara lain (i) meningkatkan cakupan pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, (ii) meningkatkan efisiensi penyediaan infrastruktur, (iii) meningkatkan efisiensi pelayanan untuk mengoptimalkan tarif pelanggan atau retribusi dan (iv) menjamin pelayanan untuk seluruh tingkat masyarakat secara *full cost recovery*, melalui subsidi silang atau *explicite subsidy* (pemerintah ke operator).

Dalam konteks nasional, yang termasuk dalam Infrastruktur Informasi Nasional terdiri dari berbagai macam layanan penting seperti halnya telekomunikasi, perbankan dan lembaga keuangan, transportasi dan distribusi, energi dan utilitas, serta layanan pemerintah yang strategis dan kritikal. Di banyak negara berkembang, layanan semacam ini masih banyak yang dioperasikan oleh

⁴⁶ Secara keseluruhan kebutuhan pendanaan infrastruktur Indonesia pada 2010-2014 sebesar Rp. 1.429 triliun, kemampuan pemerintah sebesar Rp. 451 triliun (31 persen), gap pembiayaan sebesar Rp. 978 triliun (69 persen). Khusus untuk bidang *pos dan telematika* kemampuan pemerintah sebesar Rp. 23.997 milyar, gap pembiayaan sebesar Rp. 215.974 milyar. Fasilitasi pembangunan backbone palapa ring, implementasi penyiaran digital, pembangunan tingkat penetrasi akses telekomunikasi, penyediaan jasa akses pos dan telematika di wilayah nonkomersial, peningkatan e-literasi dan pengembangan e-government adalah prioritas investasi infrastruktur bidang telematika pada 2010-2014 yang diharapkan dapat didanai melalui Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS). Bappenas, *Perencanaan Program Pembangunan Infrastruktur Lima Tahun Kedepan*, disampaikan oleh H. Paskah Suzetta pada Mukernas LPJK, Jakarta 11 Maret 2009. www.aki.or.id/.../Lampiran_Slide_Presentasi_LPJK_11_Maret_2009-ringkas.pdf, diunduh pada 14 September 2010.

⁴⁷ World Bank, *Toolkit for Public Private Partnerships in Highways: Choosing the right PPP option*, http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/1_overdiag/12/12_.htm, di akses tanggal 14 September 2010.

pemerintah, sedangkan di negara maju seperti Australia sembilan puluh persen infrastruktur informasi dimiliki dan dijalankan oleh swasta.

Di Indonesia, kombinasi antara swasta dan pemerintah dalam proporsi yang semakin seimbang mewarnai kepemilikan dan operasional layanan strategis ini. Adanya kenyataan bahwa semakin banyak swasta menguasai dan melayani industri strategis termasuk infrastruktur informasi membawa implikasi pada adanya tambahan ancaman bagi keamanan nasional, karena swasta telah membentuk bagian dari aset nasional. Untuk mencegah dan mengurangi resiko dari ancaman akibat masuknya swasta dalam pengelolaan infrastruktur informasi strategis, diperlukan kemitraan yang erat antara bisnis dan pemerintah.

Keterlibatan swasta dalam proyek-proyek infrastruktur pemerintah untuk layanan publik dapat dilakukan dengan berbagai mekanisme,⁴⁸ menurut Jeffrey Delmon⁴⁹ yang paling umum dilakukan adalah :

- *Management or operation and maintenance contract, where private entity provide some operation and maintenance services for a fee, usually based on delivering satisfactory services.*
- *Affermage, where a private entity builds and/or refurbishes and operates a service usually delivered directly to consumers and the grantor finances any major capital expenditure. The private entity generally collects tariffs directly from consumers.*
- *Build-Operate-Transfer (BOT), Build-Own-Operate (BOO), Build-Operate-Own-Transfer (BOOT), Design-Build-Finance-Operate (DBFO), Design-Construct-Manage-Finance (DCMF), where a private entity finances and builds/refurbishes a facility that provides services to a single or small group of large off-takers (often a public utility) or directly to consumer (e.g. toll roads, bridges and airports).*

⁴⁸ Lihat juga bentuk partisipasi swasta untuk layanan publik dalam UNCITRAL, *Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects* (New York : United Nations, 2001), hal. 13-14.

⁴⁹ Jeffrey Delmon, *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk, 2nd Edition*, (Netherlands : Kluwer Law International, 2008), hal. 8-9.

- *Lease, where existing asset and/or land is leased to private entity for construction of new assets or refurbishment of existing assets to be used to provide services to a single or small of large off-takers or directly to consumer.*
- *Concession, where a private entity finances and/or refurbishes and operates a service usually delivered directly to consumers. The private entity generally collects tariffs directly from consumers.*
- *Divestiture, where the assets are sold to private entity, who provides services directly to consumers and collects tariffs directly from consumers.*

Dalam perkembangannya yang sering dilaksanakan adalah pemerintah berperan sebagai regulator sementara pihak swasta yang merancang, membangun, membiayai, mengoperasikan dalam periode konsesi, menerima pembayaran atas layanan yang diberikan dan selanjutnya mengembalikan kepada pemerintah. Regulasi pemerintah terutama diperlukan untuk mengatur lingkungan yang kondusif dan insentif melalui berbagai kebijakan sehingga proses pengadaan infrastruktur menjadi lebih mudah dan mendorong terjadinya persaingan bebas yang dapat menurunkan biaya dan dalam jangka panjang pembiayaan infrastruktur tersebut dapat mandiri tidak tergantung dari dana pemerintah.

Kerjasama kedua belah pihak harus saling menguntungkan karena melibatkan peran swasta pada pengadaan layanan publik memiliki resiko tersendiri. Tidak seperti sektor publik yang tujuan utamanya memberikan layanan yang murah dan berkualitas kepada publik, tujuan utama sektor swasta selalu melihat dari sudut pandang investasi yaitu harus ada jaminan kepastian pengembalian dan keuntungan yang memadai. Prinsip *profit oriented* ini seringkali berbenturan dengan kepentingan pemerintah yang bersifat sosial kemasyarakatan dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Dalam hal ini pemerintah berperan untuk mengendalikan kegiatan yang dilakukan sektor swasta agar layanan yang dihasilkan tidak memberatkan bagi masyarakat.

UNCITRAL mengemukakan dalam KPS pihak yang terlibat bervariasi tergantung pada tiga hal yaitu, jenis infrastruktur yang akan dibangun, seberapa besar partisipasi sektor swasta dan bagaimana skema pembiayaannya. Pada dasarnya para pihak utama yang terlibat adalah *(a) the contracting*

*authority and other public authorities, (b) the project company and the project promoters, (c) lenders, (d) international financial institutions and export credit and investment promotion agencies, (e) insurers dan (f) independent experts and advisers.*⁵⁰ Untuk Indonesia, para pihak yang terlibat dalam proyek infrastruktur KPS dapat dilihat pada lampiran 1.

Untuk memperoleh keberhasilan dalam melakukan kerjasama, maka aspek hukum merupakan konsekuensi logis dari suatu ikatan kerjasama. Hubungan antara para pihak harus didefinisikan secara jelas untuk mencapai keseimbangan dalam alokasi resiko dan pertanggungjawaban. Aspek hukum berdasarkan pada dua hal yaitu tanggung jawab berdasarkan perbuatan melawan hukum, yaitu dengan melihat apakah kerja sama yang dilakukan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tanggung jawab berdasarkan perjanjian kontraktual, apakah kontrak yang dilakukan sudah sesuai dengan klausa-klausa yang selayaknya ada pada suatu perjanjian kontrak yang selanjutnya dijelaskan di bawah ini.

2.2.4. Pengaturan Kerjasama Pemerintah dan Swasta

KPS bukan hal baru bagi Indonesia, pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, pemerintah sudah melibatkan sektor swasta melalui KPS. Pada akhir 1997, Indonesia telah menarik investasi infrastruktur lebih dari US\$ 20 milyar dengan skema KPS, yang didominasi oleh sektor listrik, telekomunikasi dan transportasi. Runtuhnya perbankan dan depresiasi mata uang besar-besaran akibat krisis keuangan Asia, peraturan yang kurang mendukung serta kurangnya perhatian pada aspek governance menghentikan kegiatan KPS ini.⁵¹

⁵⁰ UNCITRAL, *Op., cit.*, hal. 18-21.

⁵¹ Mike Crosetti, “Era Baru Kerjasama Pemerintah Swasta,” *Prakarsa, Jurnal Prakarsa Infrastruktur Indonesia*, Edisi 3, Juli 2010, hal. 8.

Pertumbuhan ekonomi setelah krisis meningkatkan kebutuhan akan investasi infrastruktur dan peran KPS sangat dibutuhkan. Dalam rangka penataan proyek KPS dan penyesuaian dengan perkembangan yang terjadi, pemerintah menerbitkan Perpres Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Perpres KPS) menggantikan Keppres Nomor 7 Tahun 1998. Perubahan tersebut terkait dengan perkembangan otonomi daerah, perubahan kelembagaan dalam hal ini pembentukan Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI)⁵² melalui Perpres Nomor 42 Tahun 2005 serta pengadaan lisensi/ijin usaha dalam pengadaan proyek KPS tertentu.

Perpres 67 Tahun 2005 juga telah diperbaharui dengan Perpres 13 Tahun 2010, dengan beberapa perubahan yaitu pemerintah mendirikan lembaga pendanaan dan penjaminan infrastruktur⁵³ serta mengizinkan adanya pengalihan saham proyek infrastruktur meskipun belum beroperasi. Selain itu juga ditambahkan jenis infrastruktur informatika yang meliputi infrastruktur *e-government*.⁵⁴ Untuk lebih lengkapnya, perbandingan antara kedua Perpres tersebut dapat dilihat pada lampiran 2.

Selain untuk menciptakan iklim investasi untuk mendorong keikutsertaan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur berdasarkan prinsip usaha secara sehat, Perpres KPS dibentuk untuk menciptakan keseimbangan yang adil antara kepentingan konsumen, masyarakat dan badan usaha. Perpres menetapkan mekanisme pelelangan yang akan menciptakan persaingan yang sehat dan menghasilkan pelayanan yang berkualitas dan efisien. Sedangkan dari

⁵² Bidang telematika merupakan salah satu bidang yang menjadi objek percepatan KKPPI (Pasal 5 huruf e).

⁵³ Pemerintah mendirikan PT. Sarana Multi Infrastruktur untuk mendorong percepatan pembiayaan infrastruktur berdasarkan Perpres Nomor 9 tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan, sementara untuk menyediakan penjaminan-penjaminan atas kewajiban-kewajiban pemerintah yang timbul berdasarkan perjanjian KPS, pemerintah mendirikan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia yang merupakan sebuah badan hukum (Pasal 17C ayat (1) Perpres 13 Tahun 2010).

⁵⁴ Pasal 4 ayat (1) huruf f, PP No. 13 Tahun 2010.

kepentingan Badan Usaha, Perpres memberikan insentif kepada swasta serta memberikan kepastian pengembalian investasi.

Partisipasi sektor swasta dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu perjanjian kerjasama (konsesi) atau izin pengusahaan (lisensi). Dalam perjanjian kerjasama, Menteri/Kepala Lembaga/ Kepala Daerah mengadakan perjanjian tertulis dengan Badan Usaha untuk menyediakan infrastruktur melalui pelelangan umum. Sedangkan izin pengusahaan ditetapkan melalui pelelangan izin dan dilakukan apabila penguraian infrastruktur dan jasa pelayanan tidak mungkin atau sulit dilaksanakan, misalnya pada sektor telekomunikasi, pemipaan minyak dan gas, dan transmisi tenaga listrik.

Dalam melakukan kerjasama ini para pihak harus memperhatikan prinsip-prinsip adil, terbuka, transparan, bersaing, bertanggung-gugat, saling menguntungkan, saling membutuhkan serta saling mendukung. Badan Usaha yang dapat bekerjasama dengan Pemerintah adalah badan usaha swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan koperasi.

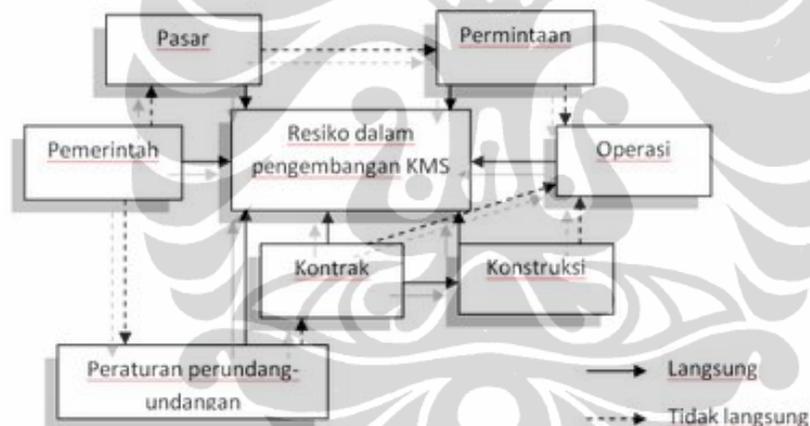
Perpres KPS menganut prinsip keterbukaan dalam penentuan pemenang serta penentuan tarif berdasarkan *full cost recovery* yang artinya tarif ditetapkan yang memungkinkan investor memperoleh kembali biaya yang dikeluarkan untuk investasi di sektor infrastruktur tersebut. Jika hal ini diluar kemampuan konsumen maka pemerintah akan memberikan subsidi untuk menutupi selisih tarif yang diminta yang diperlukan untuk menutupi biaya investasi dan kemampuan konsumen dalam membayar pelayanan yang diberikan.

Di samping menciptakan iklim investasi, Perpres KPS juga memuat dukungan pemerintah berupa kontribusi fiskal yang harus tercantum dalam APBN/D, dukungan dalam bentuk perizinan, pengadaan tanah dan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku ditetapkan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah, dukungan insentif perpajakan oleh Menteri Keuangan berdasarkan usulan Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah yang kesemuanya

harus dicantumkan dalam dokumen pelelangan umum. Dukungan pemerintah yang tak kalah penting adalah skema pembagian resiko antar kedua belah pihak.⁵⁵

Resiko⁵⁶ merupakan salah satu hal penting dalam melakukan keputusan investasi, semakin besar resiko yang dihadapi semakin kecil peluang untuk terjadinya kemitraan dan semakin besar *profit margin* yang akan diambil oleh pihak swasta. Untuk meningkatkan minat pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur perlu diambil langkah untuk mengendalikan dan menekan resiko yang mungkin timbul, baik selama proses pembangunan maupun pada saat operasi infrastruktur yang dikerjasamakan.⁵⁷

Berbagai resiko yang dihadapi dalam proyek KPS dapat ditunjukkan dalam gambar berikut :



⁵⁵ Bentuk dukungan pemerintah dalam Rekomendasi UNCITRAL, dapat berupa (a) *public loans and loan guarantees*, (b) *equity participation*, (c) *subsidies*, (d) *sovereign guarantees*, (e) *tax and customs benefits* (f) *protection from competition* dan (g) *ancillary revenue resources*. *Op., cit.*, hal. 47-55.

⁵⁶ Terdapat berbagai definisi mengenai resiko, kamus besar bahasa Indonesia mendefinisikan resiko sebagai "... kemungkinan terjadinya peristiwa yang dapat merugikan perusahaan", Emmet J.Vaughan dalam *Fundamentals of Risk and Insurance* (1982) menyatakan resiko sebagai (i) *the chance of loss* (resiko adalah kans kerugian), (ii) *the possibility of loss* (resiko adalah kemungkinan kerugian dan (iii) *uncertainty* (resiko adalah ketidakpastian).

⁵⁷ Secara umum langkah-langkah untuk mengendalikan dan menekan resiko pada suatu proyek adalah (i) mengidentifikasi semua resiko yang mungkin terjadi, (ii) mengukur seberapa besar pengaruh resiko terhadap proyek tersebut, (iii) pengalokasian resiko pada pihak yang terlibat dan (iv) upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi resiko, misalnya menghitung besarnya biaya yang akan dibebankan kepada proyek untuk mengatasi resiko yang mungkin timbul.

Secara rinci resiko yang dihadapi dalam pembangunan infrastruktur baik dari sisi pemerintah maupun swasta meliputi:⁵⁸

- Pemerintah, resiko yang terkait dengan pemerintahan antara lain meliputi perubahan pemerintah karena berbagai alasan seperti yang terjadi di Indonesia pada 1998 yaitu terjadi perubahan pemerintah, yang banyak membuat perubahan terhadap perjanjian KPS, perubahan rencana jangka panjang ataupun *masterplan* yang merugikan KPS.
- Peraturan perundangan, perubahan peraturan perundangan yang berkaitan dengan penerapan KPS baik yang sifatnya menguntungkan maupun yang merugikan perjanjian kerjasama dapat saja terjadi.
- Pasar, dipengaruhi oleh berbagai faktor, pada pasar monopolistik resiko pasar akan lebih kecil, akan menjadi masalah bagi investor bila dibuka persaingan bebas, apalagi pada pasar yang telah mengalami kejenuhan.
- Permintaan, besarnya permintaan biasanya diperoleh dari perkiraan besarnya permintaan melalui suatu proses modeling, semakin kompleks model yang digunakan dalam hal ini semakin banyak variabel yang digunakan semakin baik hasil perkiraan *demand* sepanjang data yang digunakan akurat. Faktor yang juga berpengaruh adalah kestabilan ekonomi negara bahkan ekonomi dunia seperti yang dialami tahun 2008-2009 sangat mempengaruhi pasar.
- Kontrak, kecermatan membuat perjanjian kerjasama, diantaranya yang penting diperhatikan adalah fairness dari perjanjian kerjasama tersebut. Oleh karena itu perlu ada proses penetapan mitra melalui tender yang transparan dan kompetitif untuk mengurangi ketidakadilan dalam KPS. Kesalahan dalam pembagian benefit yang diperoleh dari KPS mengakibatkan kerugian disatu pihak dan keuntungan yang tidak wajar dipihak lainnya.
- Konstruksi, resiko yang dihadapi dalam konstruksi berkaitan dengan waktu yang lebih lama dari rencana, biaya yang melambung dari rencana, perubahan dan kekurangan data dukung desain selama konstruksi. Salah satu faktor yang mengganggu dalam KPS infrastruktur adalah pembebasan tanah.

⁵⁸ UNCITRAL, *Op.,cit*, hal. 38-42.

- Operasi, terjadinya mismanajemen dapat mempengaruhi operasi, biaya operasi yang melebihi rencana ataupun berbagai permasalahan operasi yang timbul selama mengoperasikan proyek infrastruktur.

Pengendalian dan pengelolaan resiko atas penyediaan infrastruktur dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.01/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur sebagai petunjuk pelaksanaan dari Perpres KPS. Melalui peraturan ini maka telah didudukkan kejelasan atas resiko-resiko yang perlu ditanggung sehingga memberikan kepastian investasi khususnya bagi investor dalam menghitung arus kas dari suatu proyek infrastruktur. Lebih jauh lagi dalam pelaksanaan alokasi risiko ini, pemerintah juga perlu turut serta mengelola risiko yang timbul dari proyek kerja sama tersebut, khususnya pada resiko-resiko nonkomersial sehingga proyek tersebut menjadi layak secara finansial dan memiliki *bankability*.

Berbagai resiko yang mungkin dihadapi dan alokasi resiko antar pihak harus dituangkan dalam perjanjian kontraktual,⁵⁹ para pihak mengetahui hak dan kewajibannya dan bertanggungjawab atas porsinya masing-masing. Sehingga ketika resiko terjadi, sudah dapat ditentukan pihak yang bertanggungjawab dan bagaimana mengendalikan dan mengelola resiko yang terjadi. Karena pada umumnya KPS merupakan kerjasama jangka panjang, juga dibutuhkan ketelitian untuk mengantisipasi keadaan-keadaan di masa datang dan bagaimana mekanisme yang dilakukan bila terjadi perselisihan di antara para pihak.⁶⁰

Dalam kontrak juga ditegaskan bahwa para pihak diwajibkan untuk menaati perjanjian yang telah disepakati bersama dan apabila salah satu pihak

⁵⁹ Ketentuan yang harus ada dalam suatu perjanjian KPS dapat dilihat pada Pasal 23 ayat (1) – (4) Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2010.

⁶⁰ *The main disputes in PPP may be divided into three broad categories (a) disputes arising under agreements between the concessionaire and the contracting authority and other governmental agencies, (b) disputes arising under contracts and agreements entered into by the project promoters or the concessionaire with related parties for the implementation of the project and (c) disputes between the concessionaire and other parties.* UNCITRAL, *Op., cit.*, hal. 173-174.

melakukan wanprestasi dapat dikenakan sanksi. Pasal 1338 KUH Perdata menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya, maka pihak-pihak yang terlibat dalam KPS terikat secara hukum.

Secara umum, berdasarkan Pasal 1233 KUH Perdata, suatu perikatan lahir karena adanya perjanjian atau karena undang-undang. Pasal 1313 KUH Perdata menyatakan :⁶¹ “suatu persetujuan atau perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.” Suatu perjanjian disebut sah apabila memenuhi syarat subjektif yaitu adanya kesepakatan dan kecakapan untuk membuat suatu perikatan dan syarat objektif yaitu suatu hal yang tertentu (objeknya harus jelas) dan merupakan suatu kausa yang halal.

Berkenaan dengan syarat subjektif tersebut, dalam perjanjian KPS para subjek hukum yang mengadakan perjanjian harus bersepakat, setuju dan seia sekata mengenai hal-hal yang pokok dari perjanjian yang diadakan. Sedangkan syarat subjektif yang kedua yaitu kecakapan untuk membuat suatu perikatan berarti bahwa subjek hukum yang membuat suatu perjanjian harus cakap menurut hukum, kecakapan diatur dalam Pasal 1329-1331 KUH Perdata. Dari sisi administrasi negara, haruslah aparatur administrasi negara yang telah diberikan kewenangan untuk menandatangani suatu perjanjian sementara dari pihak swasta haruslah badan usaha yang memiliki reputasi baik yang dipilih melalui pelelangan umum. Dalam perjanjian KPS, terutama yang berbiaya besar, umumnya pihak swasta merupakan gabungan beberapa sponsor proyek yang membentuk suatu badan usaha dan merupakan pemegang saham. Badan usaha yang terpilih harus mempunyai kemampuan dalam menyediakan pembiayaan proyek kerjasama yang umumnya diperoleh dari pinjaman bank-bank komersial asing dan domestik dan sekaligus memenuhi kewajiban membayar hutang. Pasal 24 Perpres Nomor 13 Tahun 2010 menyebutkan dengan tegas, badan usaha harus telah memperoleh pembiayaan untuk proyek paling lama dalam jangka waktu dua

⁶¹ R. Subekti, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, Cet. 28 (Jakarta : Pradnya Paramita, 1996).

belas bulan dan jika tidak dipenuhi maka perjanjian kerjasama dinyatakan berakhir. Syarat ketiga suatu hal tertentu mengacu kepada objek yang diperjanjikan dalam perjanjian yang paling sedikit harus ditentukan jenisnya, dalam perjanjian KPS objeknya adalah jenis infrastruktur yang akan dibangun, syarat terakhir yaitu sebab yang halal adalah isi dari perjanjian KPS tersebut.

2.2.5. Pengaturan Barang Milik Negara/Aset Negara

Infrastruktur sistem informasi yang diperoleh melalui pengadaan barang/jasa dengan dana APBN/D, PHLN ataupun KPS tentu akan menjadi barang/aset milik negara. Pengertian umum aset adalah sesuatu yang memiliki nilai. Jika suatu departemen mengidentifikasi dan mencatat seluruh aset, ada dua elemen penting dari definisi aset yaitu nilai dan umur manfaat.⁶² Nilai dari suatu aset harus diukur dan dinyatakan dalam satuan moneter sehingga aset tersebut dapat diakui dalam laporan keuangan. Istilah potensi manfaat digunakan untuk menjelaskan kegunaan dari suatu aset dalam memenuhi tujuan penyediaan pelayanan dan merupakan suatu konsep yang bermanfaat untuk dipakai di saat aset tidak menghasilkan pemasukan. Istilah ini juga ditujukan sebagai manfaat yang akan datang yang diharapkan akan diperoleh.

Definisi aset secara yuridis formal terdapat pada PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan/SAP, yang dalam Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan menyebutkan :

(Paragraf 60a) Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

⁶² Australian National Audit Office, *Asset Management Handbook*, (Commonwealth of Australia, 1996), hal. 3.

(Paragraf 61) Manfaat ekonomi masa depan yang terwujud dalam aset adalah potensi aset tersebut untuk memberikan sumbangan, baik langsung maupun tidak langsung, bagi kegiatan operasional pemerintah, berupa aliran pendapatan atau penghematan belanja bagi pemerintah.

Pada penelitian ini, barang/aset negara yang dimaksud adalah dalam pengertian aset yang diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 yaitu barang milik negara (BMN). Pasal 1 angka 10 menyebutkan “barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau perolehan lain yang sah.” Pengaturan mengenai pengelolaannya diatur pada Pasal 42 sampai dengan Pasal 49 UU Perbendaharaan dan lebih lanjut diatur dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Perolehan lain yang sah selanjutnya ditetapkan dalam Pasal 2 ayat 2 PP Nomor 6 Tahun 2006 dirinci dalam empat bagian yaitu (i) barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan/sejenisnya, (ii) diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian/kontrak, (iii) diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang dan (iv) diperoleh berdasarkan putusan pengadilan dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

Untuk aset infrastruktur TIK berdasarkan pola KPS, umumnya pada saat awal pembangunan merupakan milik swasta, ketika masa kontrak berakhir akan beralih menjadi milik negara dan kemudian dimasukkan dalam pembukuan aset negara.⁶³ Dalam SAP, infrastruktur TIK diklasifikasikan pada aset tetap berupa jaringan, yaitu masuk dalam jaringan komunikasi yang disebut juga aset infrastruktur.⁶⁴

⁶³ Dalam akuntansi, aset dibedakan menjadi aset lancar (*current assets*) dan aset nonlancar (*noncurrent assets*). Suatu aset diklasifikasikan sebagai aset lancar jika diharapkan segera dapat direalisasikan atau dimiliki untuk dipakai atau dijual dalam waktu dua belas bulan sejak tanggal pelaporan. Aset lancar meliputi kas dan setara kas, investasi jangka pendek, piutang dan persediaan. Aset nonlancar mencakup aset yang bersifat jangka panjang dan aset tak berwujud yang digunakan baik langsung maupun tidak langsung untuk kegiatan pemerintah atau digunakan masyarakat umum. Aset nonlancar diklasifikasikan menjadi investasi jangka panjang, aset tetap, dana cadangan, dan aset lainnya. Aset tetap meliputi tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi, dan jaringan, aset tetap lainnya dan konstruksi dalam pengerjaan.

⁶⁴ Lampiran IX PP No. 24 tahun 2005, Akuntansi Aset Tetap, Paragraf 72-74. Beberapa aset biasanya dianggap sebagai aset infrastruktur. Walaupun tidak ada definisi yang universal digunakan, aset ini biasanya mempunyai karakteristik sebagai berikut: (i) merupakan bagian dari satu sistem atau jaringan, (ii) sifatnya khusus dan tidak ada alternatif lain penggunaannya, (iii)

Ketentuan kepemilikan ini berdasarkan kontrak yang telah disepakati kedua belah pihak, yang sering menjadi permasalahan adalah ketika pihak swasta melakukan pengembangan dan penambahan berbagai fasilitas aset selama masa konsesi untuk pelayanan yang lebih optimal kepada publik, bagaimana status aset tambahan tersebut, apakah menjadi bagian dari aset negara atau aset swasta. Kedua belah pihak selayaknya mengatur hal ini secara khusus sehingga tidak menimbulkan permasalahan pada saat peralihan aset.

Atas dasar konsepsi pengertian BMN, menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan pula tingkat kewenangan dan penanggung jawab atas barang milik negara. Presiden selaku penguasa atas pengelolaan keuangan negara dalam pelaksanaan pengelolaan BMN menguasai kepada Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal dengan fungsi bendahara umum negara. Sebagian kekuasaan lainnya diberikan kepada menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna barang lembaga/kementerian yang dipimpinnya yang selanjutnya kewenangan dan tanggung jawabnya diserahkan kepada kuasa pengguna dalam lingkup lembaga/kementeriannya.⁶⁵

Pembagian tanggung jawab ini terkait dengan kewajiban pemerintah menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang disusun melalui suatu proses akuntansi atas transaksi keuangan, aset, hutang, ekuitas dana, pendapatan dan belanja, termasuk transaksi pembiayaan dan perhitungan. Informasi aset negara yang akurat akan memberikan sumbangan signifikan pada LKPP, seperti diketahui tahun 2004-2008 BPK selalu memberikan opini tidak menyatakan

tidak dapat dipindah-pindahkan dan (iv) terdapat batasan-batasan untuk pelepasannya. Walaupun kepemilikan dari aset infrastruktur tidak hanya oleh pemerintah, aset infrastruktur secara signifikan sering dijumpai sebagai aset pemerintah. Aset infrastruktur memenuhi definisi aset tetap dan harus diperlakukan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi pemerintahan. Contoh dari aset infrastruktur adalah jaringan, jalan dan jembatan, sistem pembuangan, dan jaringan komunikasi.

⁶⁵ Lihat Pasal 6 ayat (1) dan (2) huruf a dan b, Pasal 8 huruf f UU No. 17 Tahun 2003 dan Pasal 4 ayat (1), Pasal 6 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2006. Jika Presiden memiliki fungsi sebagai *Chief Executive Officer* (CEO) maka Menteri Keuangan berperan dan berfungsi sebagai *Chief Financial Officer* sedangkan menteri/pimpinan lembaga berperan sebagai *Chief Operating Officers*. Pemisahan fungsi seperti ini dimaksudkan untuk membuat kejelasan dan kepastian dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab. Pemisahan ini juga dilakukan untuk menegakkan terlaksananya mekanisme *checks and balances*.

pendapat (*disclaimer*) terhadap LKPP pemerintah yang bermakna masih rendahnya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Baru pada tahun 2009 terjadi peningkatan opini menjadi wajar dengan pengecualian.

Aset negara adalah simbol kekayaan negara, pengelolaan terhadapnya merupakan suatu keharusan. Aset tetap negara merupakan salah satu sektor yang paling strategis dalam pengelolaan keuangan negara. Pada umumnya nilai aset tetap negara paling besar dibandingkan akun lain pada laporan keuangan. Selain itu, keberadaannya sangat mempengaruhi kelancaran roda penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sampai saat ini pengelolaan aset negara masih terus dibenahi, banyak aset yang belum ditata dan diinventarisir sehingga sangat merugikan keuangan negara.⁶⁶

Pengelolaan atau manajemen aset didefinisikan oleh Departemen Transportasi Amerika Serikat sebagai :⁶⁷

... is a systematic process of maintaining, upgrading and operating physical assets cost effectively. It combines engineering principles with sound business practices and economic theory and it provide tools to facilitate a more organized, logical approach to decision making. Thus, asset management provides a framework for handling both short and long range planning.

Manajemen aset diatur pada Pasal 3 PP Nomor 6 Tahun 2006 yang menyebutkan pada ayat (1) pengelolaan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai, dan siklus logistik pada ayat (2)

⁶⁶ BPK dalam laporan hasil pemeriksaan untuk tujuan tertentu atas manajemen aset, menemukan berbagai permasalahan terkait dengan manajemen aset yang merugikan keuangan negara, antara lain : penggunaan aset yang tidak sesuai tupoksi, pemanfaatan dilakukan tidak sesuai ketentuan, konflik kepemilikan dan pengelolaan aset, kegiatan penghapusan dan pemindahtanganan menyalahi ketentuan, penilaian aset yang belum sesuai SAP, penatausahaan yang tidak sesuai dengan ketentuan dan penyelesaian aset bekas milik asing yang berlarut-larut. Memori Jabatan BPK-RI Tahun 2004-2009, www.bpk.go.id/web/files/2009/10/1.pdf, diunduh pada 02-10-2010.

⁶⁷ Federal Highway Administration and the American Association of State Highway and Transportation Officials, *Asset management : Advancing the State of the Art Into the 21st Century Through Public-Private Dialogue*, 1996, hal. 3.

pengelolaan barang milik negara/daerah meliputi: perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Dari pengelolaan BMN tersebut, penggunaan BMN dapat ditetapkan status penggunaannya untuk menunjang fungsi penyelenggaraan pemerintahan, fungsi pelayanan publik dan fungsi budgeter. Dalam konteks penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik, fungsi pelayanan publik dan fungsi budgeter saling terkait satu sama lain. Hal ini dapat dilihat dari penggunaan sistem informasi yang diwajibkan dalam berbagai undang-undang yang terkait dengan pelayanan publik seperti UU Pelayanan Publik, UU Keterbukaan Informasi Publik dan UU Kearsipan.

Pada UU Pelayanan Publik, disamping untuk meningkatkan kualitas layanan, penggunaan sistem informasi juga akan menghasilkan nilai ekonomis yang dapat diukur dalam rupiah. Dalam hal ini melalui pengenaan tarif layanan sesuai standar pelayanan publik kepada pengguna layanan publik. Misalnya pengenaan tarif pada pengurusan paspor atau sertifikat pertanahan. Pada UU Keterbukaan Informasi Publik, setiap pemohon informasi publik yang memerlukan informasi publik dapat memperoleh informasi yang diinginkan melalui badan-badan publik. Pada beberapa badan publik, informasi yang dimohonkan dikenakan biaya, misalnya layanan pemberian informasi pertanahan oleh Badan Pertanahan Nasional atau layanan penelusuran jasa informasi oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), disamping pengenaan biaya atas salinan informasi yang diberikan oleh badan publik kepada pemohon informasi publik.

Terkait dengan UU Kearsipan, arsip yang dihasilkan dari penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik merupakan sumber informasi yang bernilai ekonomis karena menyangkut data dan informasi publik. Arsip-arsip ini harus dilindungi dan diselamatkan, karena dapat disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak berkepentingan untuk kepentingan pribadi, golongan atau kepentingan lainnya. Penggunaan BMN yang menghasilkan penerimaan negara melalui

pemberian pelayanan publik termasuk didalamnya pemberian layanan informasi merupakan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 1997. Sementara untuk pengenaan besaran tarif diatur dalam Peraturan Pemerintah yang berlaku untuk tiap Kementerian/Lembaga yang mempunyai PNBP.

Sementara pola KPS dalam pengelolaan barang milik negara diatur dalam bentuk pemanfaatan barang milik negara yang terdapat pada Pasal 20. Pemanfaatan dapat berupa sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan serta bangun guna serah dan serah bangun guna dengan tidak mengubah status kepemilikannya. Tujuannya untuk mengoptimalkan daya guna aset dan meningkatkan penerimaan negara melalui kontribusi pembayaran pihak yang memanfaatkan aset tersebut. Tata cara pemanfaatannya⁶⁸ diatur pada Pasal 21 sampai dengan Pasal 31 yang secara umum sama dengan Perpres KPS dan rekomendasi UNCITRAL.

Salah satu pola KPS sebagai bentuk pemanfaatan BMN adalah bangun guna serah (BOT), pihak swasta mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya di tanah milik pemerintah, kemudian didayagunakan oleh pihak swasta tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.

Pada konsep BOT ini, hak kepemilikan secara parsial atau fraksi dari real properti terjadi karena pembagian secara hukum atas hak kepemilikan real properti. Pemerintah adalah pemegang hak kepemilikan secara yuridis atas tanah objek kerjasama (*leased fee estate*), sedangkan pihak investor adalah pemegang hak yang diberikan pemilik tanah untuk memakai, menggunakan dan menempati selama jangka waktu tertentu (*leasehold estate*).

⁶⁸ PP No. 6 Tahun 2006 diperbaharui dengan PP No. 38 Tahun 2008, salah satu pasal yang diubah adalah Pasal 26 yaitu jangka waktu kerjasama pemanfaatan yang semula paling lama tiga puluh tahun sejak perjanjian ditandatangani dan dapat diperpanjang menjadi paling lama lima puluh tahun sejak perjanjian ditandatangani. Pasal ini berlaku untuk proyek-proyek infrastruktur yang terdapat pada Pasal 26 ayat (3).

Berkaitan dengan kepemilikan BMN secara parsial, dilakukan penilaian BMN untuk berbagai alasan, antara lain untuk pelaporan keuangan, transaksi yang melibatkan peralihan kepemilikan, pinjaman dan hak tanggungan yang dijamin dengan properti, litigasi, perpajakan, dan konsultasi atau pengambilan keputusan investasi. Penilaian dilakukan untuk menetapkan besarnya kompensasi yang layak sebagai akibat adanya pencabutan hak atau pembebasan hak oleh negara atau dalam litigasi dan arbitrase untuk penyelesaian sengketa atas kontrak dan hak kepemilikan secara parsial dan kerusakan yang disebabkan oleh pencemaran lingkungan menggunakan nilai pasar sebagai dasar penilaian.

Hasil penilaian yang diperoleh dapat dibandingkan dengan kontribusi awal masing-masing pihak. Perbandingan tersebut dapat digunakan sebagai dasar menentukan apakah suatu kerjasama pemanfaatan BMN dalam bentuk BOT telah memenuhi unsur saling menguntungkan, dimana hasil yang diterima masing-masing pihak sebanding dengan investasi awal yang dilakukan.

2.3. Penutup

Dari perspektif hukum kebendaan, sistem informasi sebagai suatu benda yang terdiri dari aspek fisik dan fungsional lebih kepada benda sebagai suatu hak atas objek immateriil, yakni hak atas sistem informasi yang didalamnya terdapat hak atas barang dan hak atas objek immaterril. Hubungan antara benda dan manusia disebut hak kebendaan yang erat kaitannya dengan hak milik. Jika dalam suatu barang bergerak yang berwujud, siapa yang menguasai berarti dia yang memiliki, dalam konteks sistem informasi, setiap informasi yang dihasilkan, hak kepemilikannya melekat pada penciptanya. Masyarakat sebagai pengguna informasi berhak menguasai dan menggunakannya, namun bukan berarti sebagai pemilik informasi.

Dalam perspektif keuangan negara, sistem informasi sebagai benda/barang yang dapat dijadikan milik negara adalah keuangan negara. Barang milik negara tersebut diperoleh atas beban APBN/D atau perolehan lain yang sah. Perolehan

lain tersebut seperti pinjaman/hibah luar negeri, ketentuan undang-undang, putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap dan sebagai pelaksanaan dari perjanjian/ kontrak.

Salah satu contoh perolehan barang milik negara adalah melalui Kerjasama Pemerintah dan Swasta yang dapat dilaksanakan dengan berbagai mekanisme. Untuk memperoleh keberhasilan dalam melakukan kerjasama, maka aspek hukum harus diperhatikan. Hubungan para pihak harus didefinisikan secara jelas untuk mencapai keseimbangan dalam alokasi resiko dan pertanggungjawaban. Aspek hukum didasarkan pada (1) peraturan perundang-undangan, seperti yang diatur dalam Perpres KPS Nomor 67 Tahun 2005 dan perubahannya Perpres Nomor 13 Tahun 2010 serta Keppres Pengadaan Barang/Jasa dan (2) perjanjian kontraktual antar kedua belah pihak.

Pengelolaan barang milik negara diatur dalam UU Perbendaharaan Negara dengan peraturan pelaksanaannya ditetapkan pada PP Nomor 6 Tahun 2006. Dalam PP tersebut diatur mengenai penggunaan barang milik negara yang dapat ditetapkan status penggunaannya untuk menunjang fungsi penyelenggaraan pemerintahan, fungsi pelayanan publik dan fungsi budgeter.

Dalam konteks penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik, fungsi pelayanan publik dan fungsi budgeter saling terkait satu sama lain. Penggunaan sistem informasi yang menghasilkan penerimaan negara melalui pemberian pelayanan publik (UU Pelayanan Publik), pemberian layanan informasi (UU KIP) merupakan PNBPN. Terkait dengan UU Kearsipan, arsip yang dihasilkan dari penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik merupakan sumber informasi yang bernilai ekonomis karena menyangkut data dan informasi publik yang harus dilindungi dan diselamatkan. Oleh karena itu para aparatur administrasi negara berkewajiban untuk mengelola dan mempertanggungjawabkan barang milik negara yang berada dalam penguasaannya.

BAB III

PENGEMBANGAN DAN PENYELENGGARAAN SISTEM INFORMASI UNTUK PELAYANAN PUBLIK

3.1. Perkembangan Teknologi Informasi

3.1.1. Konvergensi Teknologi Informasi dan Komunikasi

Teknologi informasi merupakan teknologi yang dibangun berdasarkan teknologi komputer dan teknologi telekomunikasi. Komputer adalah alat elektronik multiguna yang dapat menerima input data, mengolah data, menyimpan program dan hasil pengolahan data yaitu informasi, menyajikan informasi yang kerjanya dikendalikan oleh program yang tersimpan dalam penyimpanannya dan bekerja secara otomatis.

Komputer telah digunakan untuk aplikasi bisnis sejak pertengahan tahun 1950an. Komputer yang pertama kali dipasarkan secara luas adalah UNIVAC I, yang pertama kali dipasang di US Census Bureau pada 1951 dan kemudian di General Electric pada 1954. International Business Machines (IBM) dengan cepat merespons dengan meluncurkan lini produk yang lengkap yang mengarah pada diciptakannya System/360 pada tahun 1960an, komputer pertama yang mendukung banyak pengguna pada waktu yang bersamaan. Komputer mini yang ukurannya lebih kecil dari mainframe-mainframe besar dan populer di kalangan ilmiah muncul pada tahun 1970an. Komputer mikro muncul di awal tahun 1980an, ditujukan tidak hanya untuk perusahaan kecil tetapi juga pengguna individual dan terus berkembang pesat sampai saat ini baik pada perangkat keras ataupun perangkat lunak.⁶⁹

Sementara lompatan besar perkembangan teknologi telekomunikasi dimulai dengan ditemukannya telegraph yang memungkinkan dikirimnya pesan teks ke tempat yang jauh dengan bantuan kode morse, telegraph kemudian

⁶⁹ Raymond McLeod dan Jr. George P. Schell, *Management Information Systems*, Tenth Edition, (New Jersey : Prentice Hall, 2006), hal. 33.

tergantikan oleh komunikasi radio dan telepon dan terus berkembang pesat didukung kemajuan teknologi bidang elektronika. Layanan telekomunikasi yang sangat praktis dapat dinikmati dengan adanya telepon selular dan yang terbaru teknologi 4G yang akan menyediakan teknologi multimedia yang lebih cepat lagi dengan menggabungkan teknologi komunikasi suara (*voice*), akses internet (*data*) dan layanan video atau televisi melalui satu saluran.

Konvergensi dua buah teknologi inilah yang memunculkan istilah teknologi informasi. Sebuah teknologi yang dibangun dari perkembangan teknologi di bidang komputer dan juga didorong oleh perkembangan teknologi telekomunikasi.⁷⁰ Konvergensi antara keduanya menghasilkan jaringan informasi berbasis komputer yang memanfaatkan jaringan telekomunikasi, sebuah komputer yang terhubung ke sebuah saluran telekomunikasi dimungkinkan untuk tukar menukar informasi dengan komputer lain yang juga terhubung dengan saluran telekomunikasi tersebut.

Konvergensi di bidang komputer dan telekomunikasi mula-mula terjadi di level terminal dan di level layanan jaringan secara terpisah. Di level terminal, perangkat ponsel secara bertahap menggabungkan perangkat-perangkat lain yang awalnya tidak berhubungan dengan telekomunikasi seperti pemutar musik, game console, kamera sampai komputer saku atau PDA melebur jadi satu.

Di level jaringan, konvergensi menjadikan jaringan telekomunikasi baik sambungan tetap maupun nirkabel tidak hanya untuk mengalirkan suara tetapi juga berbagai jenis data termasuk untuk akses internet. Mula-mula akses internet hanya melalui komputer meja dari rumah atau kantor. Namun, layanan internet melalui jaringan nirkabel memungkinkan orang mengakses internet dari mana saja dengan menggunakan notebook atau PDA yang lebih mungil tanpa tergantung lagi pada rentangan kabel. Saluran telekomunikasi satelit malah sudah lama memfasilitasi konvergensi layanan mulai dari suara, data sampai siaran TV.

⁷⁰ Brian K. Williams, Stacey C. Sawyer dan Sarah E. Hutchinson, *Using Information Technology, A Practical Introduction to Computer and Communication*, (New York : Mc Graw Hill, 1999), hal.1-8.

Konvergensi terminal dan konvergensi jaringan secara sendiri-sendiri tidak berlangsung lama, kedua level ini pun kemudian menjadi konvergen juga. Akses internet bisa dilakukan langsung dari ponsel yang menjalankan browser. Bahkan tanpa internet pun, melalui saluran telekomunikasi seluler orang bisa mengakses berbagai jenis informasi, termasuk melakukan transaksi perbankan.

3.1.2. Konsep Dasar Sistem Informasi

Terdapat beberapa istilah yang merujuk kepada sistem teknologi informasi yaitu sistem informasi manajemen berbasis komputer, teknologi informasi, teknologi sistem informasi, sistem komputer, sistem informasi teknologi dan sistem informasi.⁷¹ Sistem komputer terdiri dari perangkat keras dan perangkat lunak yang bekerja secara bersama-sama. Perangkat keras tidak akan dapat berbuat apa-apa tanpa adanya perangkat lunak. Teknologi yang canggih dari perangkat keras akan berfungsi bila instruksi-instruksi perangkat lunak telah diberikan kepadanya.

Sistem informasi terdiri dari kata sistem dan informasi. Sistem dapat didefinisikan secara sederhana sebagai sekelompok elemen yang saling berhubungan atau berinteraksi sehingga membentuk satu kesatuan.⁷² Pendekatan sistem berusaha menjelaskan sesuatu yang dipandang dari sudut pandang sistem serta berusaha menemukan struktur unsur yang membentuk sistem tersebut.

Informasi merupakan proses lebih lanjut dari data yang sudah memiliki nilai tambah. Sumber dari informasi adalah data yaitu fakta statistik dalam bentuk kumpulan simbol yang tidak mengartikan sesuatu. Gordon B. Davis mendefinisikan informasi sebagai “...*data that has been processed into a form*

⁷¹ Jogiyanto, H.M, *Sistem Teknologi Informasi*, (Yogyakarta : Andi Offset, 2003), hal. 2.

⁷² James O. Brien, *Pengantar Sistem Informasi Perspektif Bisnis dan Manajerial*, (Jakarta : Salemba Empat, 2006), hal. 29.

that is meaningful to the recipient and is used of real or perceived value in current or prospective actions or decisions.”⁷³

Setiap pekerjaan atau kegiatan membutuhkan data dan informasi, sebaliknya dengan adanya pekerjaan atau kegiatan akan menghasilkan data dan informasi baru. Perkembangan iptek yang pesat sangat berpengaruh pada pekerjaan informasi. Dengan adanya komputer, data dapat diolah ke dalam berbagai bentuk informasi sesuai dengan keperluan pekerjaan atau kegiatan.

Kualitas dari suatu informasi tergantung akan tiga hal yaitu informasi harus akurat, tepat pada waktunya dan relevan. Akurat, berarti informasi harus bebas dari kesalahan, tidak bias atau menyesatkan dan mencerminkan maksudnya. Tepat waktu, berarti informasi yang datang pada penerima tidak boleh terlambat karena informasi yang sudah usang tidak bernilai lagi. Relevan berarti informasi tersebut mempunyai manfaat untuk pemakainya yang berbeda pada setiap orang atau organisasi.

Sistem informasi adalah suatu sistem dalam suatu organisasi yang mempertemukan kebutuhan pengolahan transaksi harian yang mendukung fungsi operasi organisasi yang bersifat manajerial dengan kegiatan strategi dari suatu organisasi untuk dapat menyediakan kepada pihak luar tertentu dengan informasi yang diperlukan untuk pengambilan keputusan. Sistem informasi dalam suatu organisasi dapat dikatakan sebagai suatu sistem yang menyediakan informasi bagi semua tingkatan dalam organisasi tersebut kapan saja diperlukan. Sistem ini menyimpan, mengambil, mengubah, mengolah dan mengkomunikasikan informasi yang diterima dengan menggunakan sistem informasi.

Sistem informasi bukan merupakan hal yang baru, teknik penyaluran informasi untuk merencanakan dan mengendalikan suatu pekerjaan telah ada sebelum ada komputer. Tetapi saat ini, dengan kehadiran teknologi komputer, sistem informasi selalu merujuk kepada penerapan teknologi informasi

⁷³ Gordon B. Davis and Margareth Olson, *Management Information System : conceptual foundations, structure and development*, (New York : Mc.Graw Hill, 1987), hal. 5.

berbasis komputer ke dalam suatu pola organisasi atau manajemen yang berlaku. Kenneth J. Laudon dan Jane P. Laudon mendefinisikan sistem informasi sebagai “... *a set of interrelated components working together to collect, process store and disseminate information to support decision making, coordination, control, analysis and visualization in an organization.*”⁷⁴

O'Brien mengatakan bahwa terdapat lima komponen yang perlu diperhatikan dalam sistem informasi, yaitu :⁷⁵

1. Sumber daya manusia, yang berperan sebagai pemakai akhir dan pakar teknologi informasi.
2. Sumber daya hardware, meliputi semua peralatan dan bahan fisik yang digunakan dalam pemrosesan informasi. Sumber daya ini tidak terbatas pada mesin seperti komputer tetapi juga semua media tempat pencatatan data.
3. Sumber daya software, meliputi semua rangkaian perintah pemrosesan informasi. Konsep umum software tidak hanya terbatas pada program komputer tetapi juga rangkaian pemrosesan informasi yang disebut prosedur yang dibutuhkan manusia.
4. Sumber daya data, meliputi pengelolaan data yang efektif agar dapat memberi informasi bermanfaat bagi para pemakai akhir dalam sebuah organisasi.
5. Sumber daya jaringan, yaitu jaringan telekomunikasi yang terdiri dari komputer, pemroses komunikasi dan peralatan lainnya yang dihubungkan satu sama lain melalui media komunikasi serta dikendalikan melalui software komunikasi.

Penggunaan komponen-komponen sistem informasi secara sinergis dapat memberikan hasil yang sangat berguna dalam suatu organisasi yaitu :⁷⁶

⁷⁴ Kenneth J. Laudon dan Jane P. Laudon, *Management Information System*, 6th Edition, (New Jersey : Prentice Hall International Inc, 2000), hal. 7.

⁷⁵ James O'Brien, *Management Information System : Managing Information Technology in The Business Enterprise*, (New Jersey : McGraw Hill-Irwin, 2004), hal. 44-47.

⁷⁶Jogiyanto, *Op., cit.*, hal. 18.

1. Meningkatkan efisiensi untuk pengolahan transaksi dan menggantikan manusia dengan teknologi di proses produksi.
2. Peningkatan efektivitas dalam pengambilan keputusan.
3. Meningkatkan komunikasi (misal *email* dan *chat*) dan kolaborasi (misal *video conference*) yang akan mengintegrasikan pengguna sistem informasi.
4. Meningkatkan daya kompetitif dengan menggunakan sistem informasi strategi yaitu sistem informasi dalam organisasi yang mengimplementasikan strategi untuk keunggulan kompetisi.

Peranan teknologi informasi pada masa sekarang tidak hanya diperuntukkan bagi organisasi melainkan juga kebutuhan perseorangan. Bagi organisasi, teknologi informasi dapat digunakan untuk mencapai keunggulan kompetitif sementara untuk perseorangan dapat digunakan untuk mencapai keunggulan pribadi. Di masa yang akan datang, teknologi informasi diyakini akan semakin berperan dan mengambil alih pekerjaan atau kegiatan yang selama ini dilakukan manusia dan di dunia nyata.

Oleh karena itu, dalam menyikapi teknologi informasi harus dilihat dari dua pendekatan, yaitu pendekatan teknologi itu sendiri dan pendekatan dari segi hukum. Pendekatan teknologi penting karena pada hakekatnya pendekatan ini merupakan langkah preventif terhadap upaya-upaya penyalahgunaan teknologi yang belum tentu dapat diselesaikan melalui pendekatan hukum. Kemudian, pendekatan hukum dapat dijadikan langkah preventif dan represif apabila ada pelanggaran-pelanggaran dalam pemanfaatan teknologi informasi.⁷⁷

3.1.3. Internet

Sedemikian pentingnya informasi bagi kehidupan manusia sehingga saat ini informasi diberdayakan melalui berbagai media, contoh paling populer media

⁷⁷ Sifat hukum dan kaitannya dengan perkembangan teknologi dijelaskan Hikmahanto Juwana dalam Hikmahanto Juwana, *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*, Cet. 1, (Jakarta : Lentera Hati, 2002), hal. 27-28.

teknologi informasi adalah internet yang merupakan penghantar informasi yang sangat efektif dan efisien.

Internet merupakan lapisan kompleksitas teknologi dan jasa yang perlahan-lahan bergabung membentuk sesuatu yang dapat dinikmati oleh semua orang.⁷⁸ Internet merupakan jaringan komputer terbesar di dunia yang dapat menghubungkan jutaan manusia, tumbuh secara eksponensial. Jaringan yang terhubung ini menjadi antar jaringan (*internetwork*) karena memiliki faktor penggabung yang sama yang memungkinkan berbagai jaringan untuk bekerjasama.⁷⁹ Internet merupakan jaringan global yang menghubungkan banyak jaringan komputer dengan menggunakan *global internet backbones*. Setiap jaringan tersebut bersifat independen dan terdiri dari komputer-komputer yang saling berhubungan yang membentuk *internet backbone*. Setiap orang dapat mengakses internet melalui Internet Service Provider (ISP) atau penyelenggara jasa internet.

Internet pertama kali dikembangkan pemerintah Amerika Serikat pada tahun 1957 melalui Advanced Research Projects Agency (ARPA) untuk menghubungkan komunitas sains dan keperluan militer yang dilatarbelakangi oleh terjadinya perang dingin antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Internet merupakan sebuah contoh paling sukses dari usaha investasi yang tak pernah henti dan komitmen untuk melakukan riset dan pengembangan infrastruktur teknologi informasi.

Perkembangan besar internet pertama adalah penemuan terpenting ARPA yaitu *packet switching* pada tahun 1960. Packet switching adalah pengiriman pesan yang dapat dipecah dalam paket-paket kecil yang masing-masing paket dapat melalui berbagai alternatif jalur jika salah satu jalur rusak untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. *Packet switching* juga memungkinkan jaringan dapat digunakan secara bersamaan untuk melakukan banyak koneksi berbeda dengan

⁷⁸Laurel Brunner dan Zoran Jevtic, *Mengenal Internet For Beginners*, diterjemahkan oleh Zulfahmi Andri dan Ariya Hidayat (Bandung: Mizan, 2000), hal. 5.

⁷⁹ *Ibid.*, hal. 13.

jalur telepon yang memerlukan jalur khusus untuk melakukan koneksi. Ketika ARPANET menjadi jaringan komputer nasional di Amerika Serikat pada tahun 1969, packet switching digunakan secara menyeluruh sebagai metode komunikasi menggantikan circuit switching yang digunakan pada sambungan telepon publik.⁸⁰

Perkembangan besar internet kedua adalah pengembangan lapisan protokol jaringan yang terkenal karena paling banyak digunakan sekarang yaitu TCP/IP (*Transmission Control Protocol/Internet Protocol*). Protokol adalah suatu kumpulan aturan untuk berhubungan antar jaringan. Protokol ini dikembangkan oleh Robert Kahn dan Vinton Cerf pada tahun 1974. Dengan protokol yang standar dan disepakati secara luas, maka jaringan lokal yang tersebar di berbagai tempat dapat saling terhubung membentuk jaringan raksasa dan menjangkau seluruh dunia.⁸¹ Jaringan ARPANET menjadi semakin besar sejak saat itu dan mulai dikelola pihak swasta pada 1984, semakin banyak universitas tergabung dan mulailah perusahaan komersial masuk. Protokol TCP/IP menjadi protokol umum yang disepakati sehingga dapat saling berkomunikasi pada jaringan internet ini.

Perkembangan besar internet ketiga adalah terbangunnya aplikasi *World Wide Web* (selanjutnya disebut web) pada tahun 1990 oleh Tim Berners-Lee. Aplikasi web ini menjadi konten yang dinanti semua pengguna internet. Web merupakan sekumpulan dokumen yang tersimpan dalam komputer yang berbeda dan tersambung pada internet. Dokumen berisi berbagai macam informasi tersebut tersimpan dalam beragam format seperti teks, gambar, suara, video dan lainnya. Elemen yang paling esensial dari web adalah setiap dokumen yang terdapat didalamnya mempunyai alamat tertentu. Kebanyakan dokumen yang terdapat dalam web berisi links, suatu seksi yang berisi teks atau penampakan tertentu yang merujuk pada dokumen lainnya.⁸²

⁸⁰ J.R. Okin, *The Internet Revolution : The Not For Dummies Guide to the History, Technology and Use of the Internet*, (Winter Harbor, ME : Ironbound Press, 2004), hal. 62-63.

⁸¹ *Ibid.*, hal. 80.

Tahun 1992, komputer yang saling tersambung membentuk jaringan sudah melampaui sejuta komputer dan di tahun yang sama muncul istilah surfing the internet, di tahun 1994 situs internet telah tumbuh menjadi 3000 alamat halaman dan mulai timbul perdagangan secara online. Saat ini keberadaan internet sangat mempengaruhi berbagai sektor kehidupan manusia. Di dalam internet, berjuta manusia saling berinteraksi satu sama lain, melakukan transaksi, berkomunikasi serta melakukan berbagai aktifitas lainnya.

Mereka berkumpul dan bergabung seolah-olah membentuk sebuah dunia tersendiri yang nyata tetapi tidak bisa dilihat secara harfiah oleh panca indra manusia (*cyber world*). Besarnya komunitas yang terdapat pada *cyber world* memberikan potensi pada manusia untuk mencari berbagai kebutuhannya di sana. Ditambah dengan karakteristiknya yang tidak dibatasi oleh waktu dan jarak (*borderless dimension*), maka potensi untuk mendapatkan apa saja di dalam dunia ini dapat dilakukan dengan lebih mudah.

Umumnya suatu masyarakat yang mengalami perubahan akibat kemajuan teknologi, banyak melahirkan masalah-masalah sosial. Hal itu terjadi karena kondisi masyarakat itu sendiri yang belum siap menerima perubahan atau dapat pula karena nilai-nilai masyarakat yang telah berubah dalam menilai kondisi yang tidak lagi dapat diterima. Begitu juga perubahan yang diakibatkan penggunaan internet, selain dampak positif, penggunaan internet juga berdampak negatif dalam kehidupan masyarakat dewasa ini.

Melalui media internet beberapa jenis tindak pidana semakin mudah untuk dilakukan seperti, tindak pidana pencemaran nama baik, pornografi, perjudian, pembobolan rekening, perusakan jaringan *cyber*, penyerangan melalui virus, pembajakan kepemilikan hak intelektual dan sebagainya. Kejahatan komputer oleh pihak-pihak yang tidak berkepentingan ini tentu akan sangat merugikan para pihak. Kenyataan ini menjadi persoalan yang seringkali sulit terpecahkan, karena perbuatan melawan hukum itu dilakukan oleh subjek yang menggunakan

⁸² Paustinus Siburian dan Saeno M. Abdi, *Arbitrase Online : Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdagangan Secara Elektronik*, (Jakarta : Djambatan, 2004), hal 100.

teknologi canggih dan sulit dilacak keberadaannya bahkan seringkali dilakukan dari luar teritori Indonesia atau sebaliknya.⁸³

3.2. Pengembangan dan Penyelenggaraan Sistem Informasi Untuk Layanan Publik

3.2.1. Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. Pelayanan publik adalah implikasi dari fungsi pemerintah sebagai pelayan masyarakat sehingga harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai monopolist dalam pelaksanaannya. Pemerintah dapat memberikan kesempatan pada pihak swasta untuk menyelenggarakan pelayanan publik ataupun dengan menggunakan pola kemitraan antara pemerintah dan swasta. Namun, diikutsertakannya swasta dalam penyelenggaraan pelayanan publik bukan berarti pemerintah melepaskan tanggungjawabnya, pemerintah tetap berfungsi sebagai regulator dan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik tersebut.

UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menyebutkan pada Pasal 3, asas pelayanan publik meliputi :

- a. Kepentingan umum, pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
- b. Kepastian hukum, jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
- c. Kesamaan hak, pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

⁸³Ahmad M. Ramli, *Cyber Law dan HAKI Dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Bandung : PT. Refika Aditama, 2006), hal. 5.

- d. Keseimbangan hak dan kewajiban, pemenuhan hak sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
- e. Keprofesionalan, pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
- f. Partisipatif, peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- g. Persamaan perlakuan, setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- h. Keterbukaan, setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
- i. Akuntabilitas, proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
- k. Ketepatan waktu, penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
- l. Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Pada hakekatnya, kualitas pelayanan publik dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para penerima layanan atas pelayanan yang sesungguhnya mereka inginkan. Apabila pelayanan dalam prakteknya yang diterima oleh masyarakat sama dengan harapan atau keinginan mereka, maka pemberian pelayanan publik dikatakan sudah memuaskan. Bagi penyelenggara pelayanan publik, pemberian layanan yang baik akan meningkatkan reputasi yang semakin baik di mata penerima layanan dan penerimaan penghasilan dari pemberian layanan.

Kondisi masyarakat yang berkembang dinamis dan tingkat kehidupan yang semakin baik merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami masyarakat. Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan

bernegara. Masyarakat semakin kritis dan berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah.

Saat ini, peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik sudah sangat mendesak untuk dilaksanakan oleh aparatur administrasi negara. Maraknya keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan menunjukkan kualitas pelayanan publik di Indonesia masih rendah dan belum memenuhi tingkat kepuasan masyarakat. Penyebabnya terdiri dari berbagai faktor seperti sumber daya manusia yang masih terbatas, manajemen sistem layanan publik yang belum terpadu serta kelengkapan sarana dan prasarana.

Dalam hal sumber daya manusia dan manajemen sistem layanan publik, penyelenggara layanan publik terutama aparatur administrasi negara dituntut harus dapat mengubah posisi dan perannya. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis, dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis. Selain itu, penyelenggara pelayanan publik dituntut untuk menerapkan prinsip *equity* dalam pelaksanaan pemberian layanan. Pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dalam hal kelengkapan sarana dan prasarana, pemanfaatan sistem informasi dipandang dapat menjadi salah satu sarana paling efektif untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi layanan publik, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 4 huruf (c) UU ITE. Agar dapat dimanfaatkan dengan optimal, diperlukan perencanaan, pengelolaan dan pemeliharaan yang baik terhadap sistem informasi tersebut.

Idealnya sistem informasi yang dikembangkan suatu badan publik selain memenuhi kebutuhan internal organisasi penyelenggara juga dapat terintegrasi dengan sistem informasi badan publik lainnya. Integrasi sistem akan memudahkan masyarakat untuk mengakses data dan informasi yang diperlukan dari berbagai

penyelenggara layanan publik secara cepat, mudah dan murah. Beberapa negara seperti Australia memiliki sistem informasi yang terintegrasi antar instansi pemerintahnya.

Dengan sistem informasi yang terintegrasi, Australia mampu memberikan layanan secara lebih luas kepada masyarakat dibandingkan dengan masyarakat yang mendatangi satu persatu kantor-kantor pemerintahan. Teknologi *online* juga menghilangkan sekat-sekat seperti yang terjadi pada pelayanan tradisional. Di samping itu, masyarakat dari daerah-daerah pedesaan dan yang jauh dari kota-kota besar bisa mendapatkan kesempatan yang sama dalam layanan pemerintah. Masyarakat tidak perlu lagi menghapalkan struktur antara Pemerintah Australia atau negara bagian untuk layanan yang ingin mereka dapatkan. Mereka tinggal memilih layanan apa yang diinginkan melalui internet tanpa perlu mengetahui departemen mana yang mengurus layanan tersebut.

Saat ini ada sekitar dua ribu layanan dan informasi yang tersedia secara online, dengan mayoritas dapat mendukung transaksi online juga. Layanan yang dilakukan secara terus menerus membuat efisiensi dan efektivitas dari proses bisnis pemerintah, di samping juga akan menurunkan biaya-biaya saat masyarakat berhubungan dengan pemerintah. Efisiensi juga dapat terasa melalui berbagai kemudahan yang dirasakan oleh kalangan bisnis dan masyarakat dengan layanan yang mudah dan tidak berbelit-belit.

3.2.2. Pengembangan Sistem Informasi Untuk Layanan Publik

Pengembangan sistem informasi oleh badan-badan publik berbeda antara satu dengan yang lainnya, tergantung pada tugas pokok dan fungsi badan publik itu sendiri. Ada yang membangun sistem informasi yang kompleks dan canggih, ada yang sederhana tergantung jenis pelayanan publik yang akan diberikan. Pelayanan publik yang berkaitan dengan transaksi finansial dan data privasi tentu akan berbeda sistemnya dengan pelayanan publik yang hanya memberikan layanan informasi kepada publik.

Setiap tahun, pengadaan barang/jasa terkait pengembangan sistem informasi selalu ada hampir di seluruh instansi pemerintah. Pengadaan barang/jasa tersebut antara lain pengembangan infrastruktur sistem informasi secara keseluruhan maupun secara parsial misalnya peremajaan sistem perangkat keras agar selalu mengikuti teknologi terbaru ataupun dari sisi perangkat lunak dengan aplikasi-aplikasi terbaru yang disesuaikan dengan kebutuhan organisasi. Namun, berkaitan dengan pengeluaran anggaran negara untuk pembiayaan sistem informasi tersebut, terdapat beberapa permasalahan yang kerap terjadi di Indonesia. Beberapa permasalahan tersebut antara lain :

1. Pemilihan metode pembiayaan

Ada dua tipe pengeluaran/pembiayaan dalam anggaran belanja sistem informasi yaitu :

- a. Pengeluaran Operasi/*Operational Expenditure* (opex) adalah pengeluaran dalam rangka menjaga tingkat dan kualitas layanan, antara lain biaya gaji dan lembur, biaya sewa alat, biaya overhead, ATK dan lain-lain.
- b. Pengeluaran Modal/*Capital Expenditure* (capex) adalah investasi dalam bentuk aset yang diperlukan untuk memberikan, memperluas dan/atau meningkatkan kualitas layanan publik. Nilai buku aset akan susut selama umur ekonomisnya yang wajar (kecuali tanah), yang termasuk capex antara lain pembangunan jaringan, *hardware*, *software*, bangunan dan tanah.

Dari kedua definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa model operasional lebih bersifat sewa dan *outsourcing* sedangkan model modal sifatnya belanja investasi yang akan menghasilkan aset bagi suatu institusi. Dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 41/PER/MEN.KOMINFO/11/2007 tentang Panduan Umum Tata Kelola Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional disebutkan faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan secara komprehensif dalam pemilihan pola penganggaran capex dan opex yaitu :

1. Umur ekonomis sumber daya TIK, untuk yang mempunyai umur ekonomis lebih dari satu tahun bisa dipertimbangkan untuk menggunakan capex.
2. Ketersediaan anggaran, jika anggaran TIK terbatas sebaiknya menggunakan pola opex karena cenderung lebih murah dibanding beli atau buat sendiri.

3. Tingkat kecepatan keusangan (*obsolescence*), untuk teknologi yang cepat usang dengan tingkat kembalian yang tidak jelas atau berjangka panjang maka sebaiknya menggunakan pola opex.
4. Sumber daya TIK yang bernilai strategis tinggi (kerahasiaan, nilai ekonomis, kedaulatan negara) sebaiknya menggunakan pola capex.
5. Proyek TIK dengan skala besar biasanya berisiko besar juga, risiko yang besar bisa diminimalkan dengan menggunakan pola opex.
6. Urgensi, sumber daya TIK yang dibutuhkan ketersediaannya dalam waktu singkat bisa menggunakan opex.
7. Ketersediaan pemasok menjadi pertimbangan pemilihan capex atau opex.
8. Ketersediaan SDM, jika institusi tidak memiliki SDM TIK yang memadai maka opex bisa jadi pilihan.
9. Pembuatan keputusan belanja/investasi TIK sebaiknya menggunakan perhitungan capital budgeting.
10. Visi dan Misi Institusi.

Kedua model belanja anggaran tersebut bisa menjadi model manajemen suatu institusi dalam pengelolaan sistem informasi, dimana opex akan menjadikan model yang bersifat *outsourcing* sedangkan capex mengarah pada pengelolaan aset secara mandiri. Untuk menelaah mana yang lebih bernilai dari model tersebut jika diterapkan, sangatlah beragam dan kasuistik untuk bisa dijawab secara langsung karena kedua model tersebut masing-masing mempunyai nilai plus dan minus pada faktor-faktor yang telah disebutkan diatas.

Misalnya dalam pengelolaan interkoneksi antara satuan kerja yang jaraknya berjauhan sangat tidak mungkin suatu intitusi melakukan pola capex, akan tetapi pola yang tepat adalah melakukan model opex dengan sewa *bandwidth* pada *Internet Service Provider* yang ada. Berbeda dengan hal pemeliharaan data dan informasi institusi yang merupakan aset yang berharga dan rahasia, akan sangat beresiko jika pengelolaannya diserahkan ke pihak ketiga yang sangat mungkin terjadi kebocoran informasi sehingga pendekatannya lebih tepat dengan model capex.

Pada prakteknya, institusi sering tidak begitu memperhatikan faktor-faktor di atas pada saat memilih model pembiayaan pengembangan sistem informasi. Kurangnya pengetahuan sumber daya manusia pada institusi dalam bidang TIK sering dimanfaatkan vendor untuk menawarkan sistem informasi tertentu yang umumnya memakai metode capex dengan mengeluarkan biaya besar untuk investasi aset. Pada perjalanannya, sistem informasi yang dikembangkan kerap tidak sesuai dengan kebutuhan institusi, tidak *user friendly* bagi penggunaanya dan sulit beradaptasi atau minimal berintegrasi dengan teknologi terbaru yang terus hadir. Permasalahan ini menyebabkan pengeluaran anggaran dilakukan berulang kali untuk hal yang sama.

Sementara itu, dengan melihat faktor-faktor di atas, Detiknas mengusulkan pengembangan *less capex more opex* dengan konsep *ICT Economic*. Konsep ini membuat pemerintah tidak perlu menanamkan modal, tetapi memanfaatkan fasilitas yang ada dan *sharing* dengan industri agar budget lebih efisien karena pemerintah tidak harus membangun menara dan lainnya, tetapi cukup menyewa dari *vendor* dan *provider* yang ada. Pemerintah juga tak perlu memikirkan pesatnya perkembangan teknologi yang cepat sekali berganti dan berubah dengan teknologi terbaru karena akan menjadi urusan para *vendor*. Hal ini juga membuat industri yang menyediakan jasa atau *services* bisa berkembang.

Dengan metode opex, dana APBN yang terbatas dapat dialokasikan terhadap sektor-sektor yang dianggap paling penting menurut skala prioritas, sesuai dengan Pasal 3 UU Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan “Keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.” Metode opex dianggap sesuai dengan Pasal 3 tersebut terutama pada efisiensi keuangan negara.

2. Ketidakterpaduan pembiayaan sistem informasi

Pada tiap institusi, dana TIK tidak dialokasikan dalam mata anggaran tersendiri tetapi dimasukkan pada mata anggaran-mata anggaran lain yang satu sama lain tidak terkoordinasi. Misalnya pengadaan komputer dan perangkat pendukungnya dimasukkan sebagai sarana penunjang aktivitas pada proyek A, B

atau C dalam suatu institusi, belum termasuk pembelanjaan TIK untuk inventaris sehingga banyak perangkat TIK menjadi mubazir. Tersebar belanja TIK tersebut juga berdampak pada biaya pemeliharaan/operasional TIK yang menjadi lebih tinggi. Hal-hal ini menyebabkan pengeluaran untuk pembelanjaan TIK menjadi tidak terarah serta tidak mengacu pada grand design TIK institusi itu sendiri. Permasalahan ini masih dalam internal institusi, belum yang melibatkan antar institusi yang berbeda tupoksi, anggaran dan kewenangannya.

Contoh keterpaduan pembiayaan TIK dapat dilihat pada penyelenggaraan *e-government* di Amerika Serikat. Melalui *E-Government Act* 2002, didirikan suatu lembaga pembiayaan *e-government* di bawah *Treasury Departement*.⁸⁴ Pemerintah AS mengalokasikan sejumlah dana tiap tahun untuk meningkatkan *e-government* melalui berbagai pengembangan dan implementasi inovasi TIK, misalnya untuk mengembangkan sistem internet yang terintegrasi. Dana yang diberikan bertambah jumlahnya setiap tahun, ditetapkan dalam undang-undang ini dan tidak boleh digunakan selain untuk proyek *e-government*.

Di Indonesia, pemerintah hanya menyediakan kerangka kebijakan dan panduan tidak disertai dengan alokasi dana pembiayaan penyelenggaraan *e-government*. Hal ini ditegaskan dalam RPP Penyelenggaraan Sistem Elektronik di Instansi Pemerintah Pusat dan Daerah (RPP E-Government) yang menyatakan biaya penyelenggaraan *e-government* diperoleh dari APBN/D atau sumber lain sesuai peraturan perundang-undangan. Setiap instansi pusat dan daerah wajib mengalokasikan dana untuk mendukung penyelenggaraan *e-government*.

Kebijakan ini menjadi tidak selaras dengan salah satu tujuan pengembangan TIK nasional yaitu keterpaduan belanja TIK yang dapat dimanfaatkan antar lintas institusi. Pengalokasian dana oleh masing-masing institusi ini tentu berimplikasi pada beragamnya jenis sistem informasi yang dikembangkan dan inilah yang terjadi sekarang ini. Tiap insitusi mengembangkan sistemnya secara mandiri sehingga tidak tercipta sistem yang terintegrasi dan tidak interoperabilitas satu sama lain.

⁸⁴ E-Government Act 2002, *Section 3604, E-Government Fund*.

3. Penyerapan anggaran sistem informasi

Di Indonesia, sistem anggaran pemerintahan yang masih menjadikan penyerapan anggaran dalam satu tahun anggaran sebagai salah satu indikator utama kinerja lembaga pemerintahan, membuat banyak proyek-proyek pengembangan sistem informasi dibuat secara terburu-buru demi terpenuhinya target penyerapan anggaran. Biasanya proyek dilaksanakan pada kuartal keempat suatu tahun anggaran, tentu saja hasilnya menjadi tidak maksimal. Penyerapan anggaran dan realisasi pekerjaan memang dapat tercapai seratus persen namun sistem yang dibangun belum tentu berguna. Dan diperburuk lagi dengan pemikiran bahwa sistem yang gagal ini dapat diperbaiki lagi tahun depan karena akan ada lagi anggaran yang akan dialokasikan untuk pengadaan barang/jasa terkait teknologi informasi.

4. Kecurangan dalam pengembangan proyek-proyek sistem informasi

Sudah menjadi rahasia umum bahwa pembiayaan proyek pembangunan di Indonesia seringkali dijadikan ajang korupsi, kolusi dan nepotisme oleh para pihak yang terlibat, tidak terkecuali proyek pengembangan sistem informasi. Proyek-proyek tersebut menghabiskan dana besar dengan kualitas yang tidak sepadan. Berbagai modus dilakukan, yang paling umum adalah proses tender yang sarat kolusi atau *mark up* anggaran proyek.

Pengembangan situs mentawaionline oleh pemerintah Kabupaten Mentawai, Sumatera Barat yang dikerjakan oleh BAPPEDA bekerjasama dengan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Bung Hatta pada tahun 2003 adalah salah satu contohnya. Situs tersebut menghabiskan dana Rp. 1.95 miliar, jumlah yang sangat besar jika dibandingkan dengan situs-situs pemerintah daerah lainnya (jogja.go.id berbiaya Rp. 250 juta, website Bangka Belitung Rp. 450 juta), terlebih situs tersebut dikembangkan dengan PHP Nuke, aplikasi *content management systems* yang bisa didapat secara gratis. Situs

tersebut juga sempat di *hack* yang menunjukkan bagaimana kualitas pengembangan dan pemeliharaan situs bernilai mahal tersebut.⁸⁵

Pemilihan stakeholder yang berindikasi kolusi dilakukan dengan menunjukan langsung stakeholder tertentu sebagai pelaksana pengembangan proyek tanpa melalui proses tender sesuai Perpres Nomor 54 Tahun 2010. Salah satu proyek pengembangan sistem informasi melalui penunjukan langsung yang ditengarai merugikan keuangan negara antara lain proyek *outsourcing* Rencana Induk Sistem Informasi (CIS Rencana Induk) yang merupakan proyek PLN Distribusi Jakarta dan Tangerang (Disjaya) senilai Rp. 137 miliar.⁸⁶

Proyek sistem komputerisasi untuk pelayanan pelanggan ini dilaksanakan oleh PT. Netway Utama, sebuah perusahaan konsultan teknologi informasi. Proposal Netway adalah satu-satunya proposal yang diterima PLN Disjaya yang kemudian langsung ditunjuk sebagai pemborong tanpa proses prakualifikasi dan kualifikasi dengan penandatanganan kontrak pada 29 April 2004. PLN Disjaya juga tidak membuat harga perhitungan sendiri yang berfungsi sebagai acuan untuk menetapkan harga kontrak. Akibat kesalahan prosedur dan perhitungan biaya, menurut penyelidikan KPK proyek ini merugikan negara sebesar Rp 45 miliar.⁸⁷

Dari berbagai permasalahan di atas, dapat dilihat bahwa negara telah dirugikan. Bila diakumulasikan mungkin sudah triliunan rupiah dikeluarkan untuk pembiayaan sistem informasi dan seharusnya hasil yang dicapai dapat memberikan peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan meningkatkan pelayanan publik. Tapi kenyataannya, pengeluaran anggaran negara yang sangat besar tersebut belum sebanding dengan manfaat yang seharusnya dapat dihasilkan oleh suatu sistem informasi.

⁸⁵ Korupsi di Mentawai: Proyek Website Rp. 2 milyar diusut, <http://antikorupsi.org/indo/content/view/5743/2/>, diakses tanggal 22 Oktober 2010.

⁸⁶ CIS Rencana Induk adalah sistem yang mempermudah sistem informasi pelanggan dan sistem informasi keuangan pelanggan di daerah Jakarta dan Tangerang. Hasil nyata proyek ini adalah pembayaran rekening listrik melalui anjungan tunai mandiri (ATM) di beberapa bank. Selain ringkas dan hemat, cara ini dianggap ampuh memotong kebocoran tagihan listrik.

⁸⁷ KPK Periksa Mantan Menteri Negara BUMN Sofyan Djalil, <http://www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=131>, diakses tanggal 22 Oktober 2010.

Oleh karena itu, dibutuhkan perencanaan yang baik dan terarah pada saat pengembangan sistem informasi, bukan hanya menyangkut pembiayaan saja tetapi perencanaan secara keseluruhan. Perencanaan merupakan langkah awal dan bagian paling penting dalam pengembangan suatu sistem informasi. Perencanaan harus disesuaikan dengan kebutuhan organisasi, sejalan dengan kebijakan pemerintah dan *user friendly* bagi penggunaannya. Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam perencanaan pengembangan sistem informasi, antara lain :

1. Pemilihan desain sistem informasi karena desain sistem yang jelek akan menghasilkan kinerja sistem yang jelek, sistem yang tidak dapat mengadopsi teknologi terbaru akan menyebabkan sistem yang dibangun pada saat ini menjadi tidak berarti dimasa mendatang.
2. Melakukan studi kelayakan untuk memberikan gambaran mengenai isu-isu utama terkait sistem informasi yang akan dibangun, antara lain studi mengenai kesesuaian sistem informasi dengan kebutuhan institusi serta kesesuaian sistem informasi dengan arahan dan tujuan yang telah ditetapkan pemerintah.
3. Menganalisis biaya manfaat dari sistem yang akan dikembangkan. Analisis biaya-manfaat memperkirakan nilai moneter dari biaya dan manfaat sistem informasi bagi masyarakat. Agar keputusan atas keseluruhan kelayakan pengembangan sistem informasi dapat dicapai, maka seluruh aspek, baik positif maupun negatif harus diperhitungkan dalam artian moneter. Biaya terdiri dari dua kategori yaitu biaya yang berhubungan dengan pengembangan sistem informasi dan biaya yang berhubungan dengan perawatan (operasi) suatu sistem. Sedangkan manfaat juga terbagi atas manfaat yang berwujud yang dapat dinilai dengan uang dan manfaat tidak berwujud seperti peningkatan citra organisasi.⁸⁸
4. Pemilihan stakeholder yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yaitu Perpres Nomor 54 Tahun 2010. Namun, karena proyek pengembangan sistem informasi merupakan proyek yang memerlukan keahlian dan teknologi khusus, juga perlu dipertimbangkan pemilihan stakeholder yang telah

⁸⁸ M. Suyanto, *Multimedia : Alat Untuk Meningkatkan Keunggulan Bersaing*, (Yogyakarta: ANDI Offset, 2005), hal. 360-361.

berpengalaman. Salah satu contohnya adalah kurang berhasilnya PT. Indonesia Comnet Plus (Icon+), anak perusahaan PT. PLN, sebagai pelaksana proyek telepon perdesaan (Universal Service Obligation/USO voice) untuk wilayah Indonesia timur. Perusahaan tersebut dianggap gagal menyelesaikan pekerjaan sesuai target yang telah ditentukan dalam perjanjian yang telah disepakati, sehingga terancam dikenakan sanksi denda oleh pemerintah.⁸⁹

Selain itu, stakeholder harus melakukan *transfer knowledge and technology* kepada institusi. Apabila tidak dilakukan, institusi akan tergantung sepenuhnya pada stakeholder, juga dapat mengakibatkan terjadinya peluang penyalahgunaan sistem informasi oleh *vendor*, misalnya pembajakan atau pembocoran informasi dan penentuan kepemilikan dan penguasaan hak intelektual atas perangkat lunak sistem yang dikembangkan.

Berbagai strategi perencanaan pengembangan sistem informasi tentu bermuara kepada hasil. Tahap implementasi merupakan tahap yang paling kritis karena sistem informasi akan dipergunakan oleh institusi untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Pekerjaan utama dalam implementasi sistem biasanya mencakup berbagai hal, yaitu merencanakan waktu yang tepat untuk implementasi, mendapatkan sumberdaya perangkat keras dan lunak, menyiapkan database dan fasilitas fisik, memberikan pelatihan dan workshop kepada semua pihak yang terlibat sebelum tahap implementasi dimulai.

Hasil pengembangan yang telah dilakukan dapat dinilai berhasil atau tidak dari tingkat kepuasan para pengguna layanan. Apakah sistem informasi yang dikembangkan benar-benar dapat dirasakan manfaatnya oleh pengguna layanan publik, sebagai pengguna akhir publik tidak peduli bagaimana proses pengembangan dilakukan yang penting wujud manfaatnya dapat dirasakan.

⁸⁹ Arif Pitoyo, *Dana USO Jangan Dibuang Sayang*, <http://web.bisnis.com/artikel/2id2805.html>, diakses tanggal 23 Oktober 2010.

3.2.3. Penyelenggaraan Sistem Informasi Untuk Layanan Publik

Saat ini, hampir semua institusi terutama instansi pemerintah/daerah seperti berlomba-lomba dalam mengembangkan sistem informasinya baik untuk menunjang kegiatan operasional instansi maupun untuk meningkatkan pelayanan kepada publik. Sesungguhnya hal ini sangat positif, namun sayangnya belum dimanfaatkan secara optimal. Sistem dibangun dengan teknologi tinggi tetapi hanya digunakan untuk melakukan pekerjaan yang sederhana padahal seharusnya banyak hal yang dapat dilakukan dengan sistem informasi yang telah dikembangkan.

Pada kegiatan operasional instansi, peran sistem informasi yang belum optimal dapat dilihat dari tingkat pemanfaatan sistem informasi di sebagian besar instansi pemerintah sebagai berikut :

1. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik, sistem informasi masih dianggap sebagai alat pengotomasi proses yang diharapkan dapat mengurangi proses yang dilakukan secara manual dibanding sebagai alat yang dapat mengurangi birokrasi. Misalnya pengolahan data sudah menggunakan sistem yang canggih tetapi proses alur kerja masih tetap dijalankan secara manual.
2. Dalam konteks partisipasi semua pihak untuk penyusunan kebijakan, sistem informasi masih dianggap sebagai alat yang mempermudah pengumpulan informasi dibanding sebagai alat yang dapat membuka komunikasi dengan pihak luar seperti publik atau instansi lain.
3. Dalam konteks keterbukaan internal, sistem informasi masih dianggap sebagai sarana penyedia akses dibanding sebagai sarana penyediaan informasi yang lebih spesifik seperti latar belakang suatu kebijakan misalnya.
4. Dalam konteks pelaksanaan suatu kebijakan, sistem informasi masih dilihat sebagai sarana untuk mempercepat pelaporan dibanding sebagai sarana untuk membantu proses monitoring.
5. Dalam konteks peningkatan kualitas suatu kebijakan sistem informasi masih dilihat sebagai sarana untuk memperluas sumber informasi dan data dibanding

sarana yang dapat menciptakan keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan.

Demikian juga dengan peran sistem informasi pada pelayanan publik. Hal ini dapat dilihat dari berbagai portal *e-government* pemerintah pusat/daerah. Secara umum penggunaan sistem informasi untuk pelayanan publik baru sebatas untuk menyampaikan layanan informasi kepada penggunanya seperti mempublikasikan informasi mengenai profil instansi/lembaga, prosedur pelayanan publik dan berita-berita yang terkait dengan aktivitas instansi/lembaga tersebut. Berita-beritapun diambil dari sumber sekunder seperti surat kabar atau berita online dan tidak selalu update.

Pada tahap interaksi, aplikasi yang disediakan tidak dimanfaatkan secara optimal, buku tamu hanya menampilkan keluhan masyarakat namun tidak menampilkan tanggapan dari webmaster atau staf birokrat yang berkompeten. Forum diskusi kebanyakan masih kosong dan tidak ada aktivitas. Fasilitas chatting lebih sering hanya digunakan antar pengguna, bukan sebagai sarana dialog antara warga dan pejabat pemerintah tentang hal-hal yang penting seperti pelayanan publik. Fasilitas polling yang sebenarnya sangat strategis untuk menjangkau aspirasi warga mengenai kebijakan tertentu yang sudah atau akan diambil pemerintah belum digunakan sebagaimana mestinya.

Sementara untuk tahap transaksi dalam menunjang pelayanan publik, sebagian dari situs web yang menampilkan menu pelayanan publik baru sebatas menyediakan informasi berupa persyaratan dan prosedur pelayanan. Situs-situs yang menyediakan tahap transaksi masih sedikit, antara lain situs-situs pemerintah yang menyelenggarakan *e-procurement* dan transaksi publik seperti pembayaran pajak *online* oleh Direktorat Jenderal Pajak.

Begitu juga dalam hal tampilan situs, sebagai contoh situs-situs *e-government* pemerintah pusat/daerah, walaupun berbiaya mahal rata-rata memiliki cita rasa desain yang sama, tidak menarik untuk dipandang apalagi dijelajahi, dapat dilihat dari statistik pengunjung yang mengunjungi portal tersebut. Portal *e-government* tersebut juga tidak mengerti bahasa komunikasi, berbicara dengan

bahasa yang sama kepada *stakeholders* (G2C, G2B, G2G), padahal ketiganya memiliki karakteristik masing-masing.

Jauh berbeda dengan yang dilakukan oleh pemerintah kota New York atau Singapura. Di kedua pemerintahan tersebut, desain web untuk tiap stakeholder berbeda-beda, begitu masuk ke portal *e-gov* Singapura atau New York, pengunjung disediakan menu sesuai dengan kebutuhan pengunjungnya (*government, citizen* atau *business*) dengan fitur dan komunikasi yang berbeda dan unik. Masing-masing menu menyediakan berbagai fasilitas *online* untuk pengunjung.⁹⁰

Walaupun masih sedikit, terdapat cerita sukses penggunaan sistem informasi untuk meningkatkan pelayanan publik, diantaranya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Jembrana, Bali.⁹¹ Banyak program pelayanan publik yang sudah dilakukan di kabupaten ini dengan memanfaatkan sistem informasi, seperti J-smart, J-net, e-voting dan lainnya. J-smart (Jembrana Smart Card) adalah kartu yang mempunyai beragam fungsi sebagai KTP, ATM, kartu pegawai atau kartu pelajar yang merangkap kartu absen, kartu untuk pembayaran belanja di kantin sekolah hingga kartu yang berisi data rekam medis dan berfungsi sebagai kartu berobat ke dokter atau rumah sakit.

J-Net (Jimbarwana Network) merupakan infrastruktur jaringan yang mengintegrasikan kecamatan, desa dan sekolah-sekolah se-kabupaten Jembrana dengan tujuan meningkatkan kualitas layanan publik, menjalankan tatakelola pemerintahan yang baik, *e-learning*, dan memasyarakatkan TI. Berbagai sistem informasi dikembangkan dengan J-net seperti SIMDA, Kantaya (Kantor Maya), SIMPEG, SIM Pelayanan Umum Satu Loker, SIM Rumah Sakit dan lainnya.

⁹⁰ Wahyudi Kumorotomo, *Kegagalan Penerapan E-Government dan Kegiatan Tidak Produktif Dengan Internet*, <http://kumoro.staff.ugm.ac.id/?act=daftar&id=18&mulai=10>, diunduh tanggal 23 Oktober 2010.

⁹¹ Swa Online, *Cara Jembrana Menjadi Digital City*, <http://swa.co.id/2010/07/cara-jembrana-menjadi-digital-city/>, diakses tanggal 22 Oktober 2010.

Proyek ini menghabiskan biaya Rp 5 miliar dari dana APBD dan swadaya masyarakat, mempunyai kapasitas *bandwidth* hingga 11 Mbps, cukup besar dan cepat untuk mengirim data teks, data suara, ataupun data gambar/video, juga bisa digunakan untuk layanan VoIP dan *video conference*. Di sisi lain, perekonomian Jember bergerak naik, yang diiringi dengan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, dapat dilihat dari peningkatan PAD yang signifikan dari Rp 2,55 miliar pada tahun 2000, saat ini mencapai Rp 20 miliar.

Keberhasilan kabupaten Jember sudah diakui secara nasional dan internasional sehingga dapat dijadikan contoh bagi instansi/lembaga pemerintah lainnya. Kesuksesan kabupaten ini memang bukan semata-mata karena penggunaan TIK tetapi juga kebijakan pimpinan, SDM, efisiensi anggaran dan efektivitas birokrasi yang sinergis satu sama lain.⁹²

Dengan memperhatikan kesuksesan Kabupaten Jember, dapat dilihat bahwa pemanfaatan sistem informasi secara optimal dalam memberikan pelayanan akan memberikan keuntungan yang dirasakan oleh pengguna dan pemberi layanan. Pengguna layanan terdiri dari masyarakat umum, kalangan bisnis dan institusi pemerintah lainnya. Bagi masyarakat umum, pelayanan publik yang berkaitan dengan kepentingan pribadi seseorang seperti KTP, SIM dan pengurusan akte-akte menjadi lebih cepat, mudah dan murah. Bagi kalangan bisnis, pelayanan seperti di bidang perizinan, *Indonesia National Single Window* (INSW) atau *e-procurement* akan mempermudah para pelaku usaha untuk mengembangkan bisnisnya yang pada akhirnya meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Bagi institusi pemerintah akan mempercepat arus data dan informasi antar lintas institusi yang berpengaruh pada pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintah.

Bagi penyelenggara layanan publik, keuntungan yang diperoleh adalah keuntungan yang dapat dinilai secara ekonomis dan sosial. Keuntungan yang dapat dinilai secara ekonomis adalah keuntungan yang diterima penyelenggara

⁹² Eko Prasajo, Teguh Kurniawan dan Azwar Hasan, *Reformasi Birokrasi dalam Praktek: Studi Kasus Kabupaten Jember*, (Depok : Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota FISIP UI, 2004).

dari hasil pengenaan biaya pada pemberian layanan publik yang jika penyelenggara adalah pemerintah pusat akan merupakan penerimaan negara bukan pajak yang masuk kas negara, jika penyelenggara pemerintah daerah akan masuk dalam pendapatan asli daerah. Keseluruhan penerimaan tersebut tentu akan dikembalikan lagi kepada masyarakat dalam bentuk pembangunan di berbagai sektor.

Keuntungan sosial diperoleh adalah perbaikan citra dan kredibilitas badan-badan publik yang adalah personifikasi pemerintah serta pelaksanaan fungsi pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang menjadi kewajibannya. Dengan begitu, pemerintah akan mendapatkan kepercayaan penuh masyarakat yang berimplikasi pada keamanan, kenyamanan dan kestabilan politik suatu negara.

3.2.4. Pengamanan dan Evaluasi Sistem Informasi Untuk Layanan Publik

Pengembangan dan pemanfaatan sistem informasi sebagai suatu aset negara tentu juga harus dibarengi dengan pengamanan dan pemeliharaannya. Pada PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, diatur mengenai pengamanan dan barang milik negara. Pasal 32 ayat (2) menyebutkan pengamanan barang milik negara meliputi pengamanan administrasi, pengamanan fisik dan pengamanan hukum.

Dalam konteks sistem informasi sebagai barang milik negara, pengamanan administrasi dilakukan dengan (i) pendaftaran dan pencatatan sistem informasi menurut penggolongan dan kodifikasi aset dalam pembukuan suatu institusi, (ii) melakukan inventarisasi dengan kegiatan pencacahan (*opname*) fisik untuk mengetahui jumlah, nilai dan kondisi sistem informasi dengan tujuan untuk tertib administrasi, penghematan keuangan negara/daerah karena dapat dihindarkan terjadinya kehilangan, kerusakan, efisiensi dan sebagai bahan penyusunan laporan keuangan karena informasi yang disajikan bersifat kredibel, andal dan memudahkan aspek pengawasan, (iii) pembuatan laporan aset sistem informasi yang dapat digunakan untuk mengetahui posisi dan kondisi aset serta sejauh mana pemanfaatan aset.

Pengamanan fisik ditujukan untuk mencegah terjadinya penurunan fungsi barang, penurunan jumlah barang dan hilangnya barang. Dalam konteks sistem informasi, hal tersebut meliputi perangkat keras, lunak dan jaringan. Pengamanan hukum adalah kegiatan atau tindakan untuk menjaga atau melindungi aset sistem informasi dengan melengkapi alas hak dan bukti status kepemilikan yang sah atas nama pengguna barang. Pengamanan hukum erat kaitannya dengan pengamanan administratif yaitu bahwa bukti-bukti kepemilikan wajib disimpan secara tertib dan aman

Pemanfaatan sistem informasi yang umumnya menggunakan internet sangat beresiko. Seperti dimaklumi internet merupakan medium yang tidak aman, sifatnya sebagai jaringan terbuka memungkinkan pihak lain baik yang berkepentingan maupun tidak berkepentingan ikut terlibat didalamnya. Keamanan menjadi salah satu aspek penting dari suatu sistem informasi terutama jika sistem informasi tersebut digunakan untuk layanan publik karena akan mengganggu aktivitas pelayanan itu sendiri, mengakibatkan kerugian dalam bentuk finansial, hilang, rusak atau tercurinya data pelanggan, data sensitif atau rahasia dan turunnya citra organisasi. Sudah tidak terhitung lagi berapa banyak situs-situs pemerintah jebol dibobol *cracker*, baik untuk coba-coba ataupun sengaja untuk menjebol situs. Terdapat berbagai jenis serangan terhadap keamanan sistem informasi, yaitu :⁹³

1. *Hacking*, tindakan memperoleh akses ke komputer atau jaringan komputer untuk mendapatkan atau mengubah informasi tanpa otorisasi yang sah.
2. *Denial-of-Service* (DoS), mencegah pengguna yang sah dari penggunaan layanan ketika pelaku mendapatkan akses tanpa izin ke mesin atau data. Ini terjadi karena pelaku membanjiri jaringan dengan volume data yang besar atau sengaja menghabiskan sumber daya yang langka atau terbatas.

⁹³ United Nation ESCAP-APCICT, *Keamanan Jaringan dan Keamanan Informasi dan Privasi*, <http://www.unapcict.org/academy/academy-modules/bahasa-indonesia/module6/Academy-Module6-BahasaID-web.pdf>, hal. 26-29.

3. *Malicious code*, program yang menyebabkan kerusakan sistem ketika dijalankan misalnya virus,⁹⁴ *worm*⁹⁵ dan *trojan horse*.⁹⁶
4. *Social engineering* adalah sekumpulan teknik untuk memanipulasi orang sehingga orang tersebut membocorkan informasi rahasia. Meskipun hal ini mirip dengan permainan kepercayaan atau penipuan sederhana, istilah ini mengacu kepada penipuan untuk mendapatkan informasi atau akses sistem komputer. Di banyak kasus pelaku tidak pernah bertemu secara langsung dengan korban.

Keamanan sistem mengacu pada perlindungan terhadap semua sumber daya informasi organisasi dari ancaman oleh pihak-pihak yang tidak berwenang. Keamanan informasi umumnya terdiri dari perlindungan terhadap empat aspek yaitu *privacy/confidentiality*, *integrity*, *authentication* dan *availability*. Selain keempat hal di atas, masih ada dua aspek lain yang juga sering dibahas dalam kaitannya dengan *e-commerce*, yaitu *access control* dan *non-repudiation*.⁹⁷

⁹⁴ Virus komputer adalah sebuah program komputer atau kode program yang merusak sistem komputer dan data dengan mereplikasi dirinya sendiri melalui peng-copy-an ke program lain, boot sector komputer atau dokumen.

⁹⁵ *Worm* adalah virus yang mereplikasi dirinya sendiri yang tidak mengubah file, tetapi ada di memory aktif, menggunakan bagian dari sistem operasi yang otomatis dan biasanya tidak terlihat bagi pengguna. Replikasi mereka yang tidak terkontrol memakan sumber daya sistem, memperlambat atau menghentikan proses lain.

⁹⁶ *Trojan horse* adalah program yang sepertinya bermanfaat dan/atau tidak berbahaya tetapi sesungguhnya memiliki fungsi merusak seperti unloading hidden program atau command scripts yang membuat sistem rentan gangguan.

⁹⁷ Budi Raharjo, *Keamanan Sistem Informasi Berbasis Internet*, (Bandung : PT Insan Infonesia, 2005), hal. 16-20.

1. *Privacy/confidentiality*, adalah usaha untuk menjaga informasi dari orang yang tidak berhak mengakses. *Privacy* lebih kearah data yang sifatnya privat sedangkan *confidentiality* berhubungan dengan data yang diberikan ke pihak lain untuk keperluan tertentu.
2. *Integrity*, menekankan bahwa informasi tidak boleh diubah tanpa seijin pemilik informasi. Informasi yang diterima harus sesuai dan sama persis seperti saat informasi dikirimkan.
3. *Authentication*, berhubungan dengan metode untuk menyatakan bahwa informasi betul-betul asli, orang yang mengakses atau memberikan informasi adalah betul-betul orang yang dimaksud atau *server* yang dihubungi adalah betul-betul *server* yang asli.
4. *Availability*, aspek ini berhubungan dengan ketersediaan informasi ketika dibutuhkan.
5. *Access Control*, aspek ini berhubungan dengan cara pengaturan akses kepada informasi. Biasanya berhubungan dengan klasifikasi data (*public*, *private*, *confidential*, *top secret*) dan user (*guest*, *admin*, *top manager*, dsb.), mekanisme *authentication* dan juga *privacy*.

Tidak ada sebuah sistem yang sempurna dan aman seratus persen. Hal yang dapat dilakukan adalah memperkecil kemungkinan terjadinya masalah yang terkait dengan keamanan dan memperkecil dampak yang terjadi jika masalah itu terjadi. Oleh karena itu dibutuhkan upaya maksimal agar sistem dapat aman dan layak dipercaya. Persyaratan keamanan berbanding lurus dengan nilai kekuatan pembuktian secara hukum, hal ini perlu diperhatikan karena secara teoritis, internet tidak didesain sebagai infrastruktur informasi yang aman.⁹⁸

Keamanan tidak muncul begitu saja, namun harus sudah direncanakan sejak awal pengembangan sistem informasi. Terdapat tiga pendekatan untuk mempertahankan keamanan di *cyberspace*, yaitu pendekatan sosial budaya-etika, pendekatan teknologi dan pendekatan hukum. Pendekatan sosial budaya-etika berhubungan dengan penggunaan etika yang baik oleh pengguna internet seperti tidak merugikan dan melanggar hak atau karya orang lain.

Pendekatan teknologi terdiri dari teknologi pencegah, teknologi terdeteksi dan teknologi terintegrasi :⁹⁹

- a. Teknologi pencegah melindungi dari penyusup dan ancaman pada tingkat sistem atau storage, yang termasuk teknologi ini antara lain *kriptografi*,¹⁰⁰ *one time password*, *firewall*¹⁰¹ dan alat penganalisis kerentanan.
- b. Teknologi terdeteksi, digunakan untuk melacak kondisi abnormal atau gangguan dalam jaringan atau sistem. Teknologi deteksi antara lain anti

6. *Non-repudiation*, aspek ini menjaga agar seseorang tidak dapat menyangkal telah melakukan sebuah transaksi. Sebagai contoh, seseorang yang mengirimkan email untuk memesan barang tidak dapat menyangkal bahwa dia telah mengirimkan email tersebut.

⁹⁸ Lihat juga Edmon Makarim, Apakah Menjebol Program Pengunci (*Locking Software*) Tidak Bertentangan Dengan Hukum? <http://www.lkht.net/index.php>, diunduh tanggal 02 Juli 2010.

⁹⁹ United Nation ESCAP-APCICT, Model 7, *Op., cit.*, hal. 34-39.

¹⁰⁰ Kriptografi, juga mengacu pada enkripsi, adalah proses pengkodean informasi dari bentuk aslinya (disebut plaintext) menjadi sandi, bentuk yang tidak dapat dipahami (disebut ciphertext). Sebaliknya, deskripsi mengacu pada proses penerjemahan kembali dari ciphertext menjadi plaintext.

¹⁰¹ *Firewall* adalah sebuah sistem atau perangkat yang mengizinkan lalu lintas jaringan yang dianggap aman untuk melaluinya dan mencegah lalu lintas [jaringan](#) yang tidak aman.

virus,¹⁰² *Intrusion Detection System (IDS)*¹⁰³ dan *Intrusion Prevention System (IPS)*.¹⁰⁴

- c. Teknologi terintegrasi, mengintegrasikan fungsi-fungsi penting untuk keamanan informasi aset-aset inti, seperti prediksi, deteksi dan pelacakan gangguan. Diantaranya *Enterprise Security Management (ESM)*, sistem untuk mengatur, mengontrol dan mengoperasikan solusi keamanan informasi seperti IDS dan IPS dan *Enterprise Risk Management (ERM)*, sistem yang membantu memprediksi seluruh risiko yang terkait dengan organisasi, termasuk area di luar keamanan informasi, dan mengatur langkah mengatasinya secara otomatis.

Pendekatan hukum dapat dilakukan dengan membuat berbagai instrumen hukum di bidang keamanan informasi. Berbagai negara mempunyai peraturan perundang-undangan di bidang keamanan informasi, seperti Amerika Serikat dengan *Cyber Security Enhancement Act of 2002* dan *Federal Information Security Management Act*, Uni Eropa menggagas *Convention on Cyber Crime* tahun 2001 yang telah diratifikasi di berbagai negara, kegiatan lembaga internasional berhubungan dengan keamanan informasi¹⁰⁵ atau standar keamanan informasi yang direkomendasikan beberapa organisasi.¹⁰⁶

¹⁰² Antivirus merupakan program komputer untuk mengidentifikasi, menetralkan atau mengeliminasi kode berbahaya, seperti worm, phishing, rootkits, trojan horse dan malware lainnya.

¹⁰³ *Intrusion Detection System* mengumpulkan dan menganalisis informasi dari berbagai area di sebuah komputer/ jaringan untuk mengidentifikasi kemungkinan penerobosan keamanan.

¹⁰⁴ *Intrusion Prevention System* mengidentifikasi potensi ancaman dan bereaksi sebelum mereka digunakan untuk menyerang. IPS memonitor lalu lintas jaringan dan mengambil tindakan segera menghadapi potensi ancaman berdasarkan pada aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh administrator jaringan.

¹⁰⁵ PBB dengan *Internet Governance Forum (IGF)*, lembaga yang menangani isu tata kelola internet dan *The International Telecommunication Union (ITU)*, lembaga yang mengatur isu-isu TIK dengan *Global Cybersecurity Agenda*, OECD dengan *Working Party on Information Security and Privacy (WPISP)* untuk memberikan analisis dampak TIK terkait keamanan informasi dan privasi, dan mengembangkan rekomendasi kebijakan hasil konsensus untuk mempertahankan kepercayaan dalam ekonomi internet dan APEC dengan *Telecommunication and Information Working Group (TEL)*, untuk penguatan kepercayaan konsumen dalam menggunakan e-commerce.

¹⁰⁶ ISO 27001 dipublikasikan pada tahun 2005 oleh *International Organization for Standardization and International Electrotechnical Commission (ISO/IEC)*, daftar evaluasi dari

Melakukan evaluasi terhadap tatakelola sistem informasi yang selama ini dilaksanakan juga sangat penting. Evaluasi perlu dilakukan penyelenggara sistem informasi yang memberikan pelayanan publik untuk mengetahui (i) apakah sistem informasi sebagai aset yang dimiliki sudah dilindungi dengan layak dari risiko kerusakan, kehilangan, kesalahan atau penyalahgunaan, (ii) apakah informasi yang diolah sudah dapat diyakini integritasnya, (iii) apakah sistem informasi yang dikembangkan sudah dapat mencapai tujuannya dan berjalan dengan efektif, (iv) apakah sistem informasi yang dimiliki sudah dimanfaatkan dengan efisien dan bertanggung jawab dan (v) apakah sistem informasi yang dikembangkan sudah memuat elemen kepatuhan hukum.

Salah satu cara untuk mengetahui jawaban dari pertanyaan-pertanyaan di atas adalah dengan melakukan audit sistem informasi.¹⁰⁷ Audit sistem informasi merupakan suatu komponen dan proses yang penting bagi penyelenggara dalam upayanya untuk memberikan jaminan yang memadai kepada publik atas pemanfaatan sistem informasi yang telah dilaksanakannya. Sehubungan dengan kepatuhan hukum, pemeriksaan hukum (*legal audit*) terhadap sistem informasi adalah untuk menjamin penyelenggaraan sistem informasi telah sesuai dengan hukum yang berlaku dan upaya untuk melakukan *legal risk management* terhadap potensi permasalahan hukum. Selain itu *legal audit* untuk layanan publik diperlukan karena sistem informasi elektronik yang layak berhubungan langsung dengan kepentingan publik.

Pada waktu mengembangkan sebuah sistem unsur audit harus dimasukkan. Biaya besar yang dikeluarkan untuk penggunaan teknologi informasi namun tidak diimbangi dengan sumber daya yang memadai akan menyebabkan biaya yang telah dikeluarkan tidak bermanfaat serta merugikan, walaupun sebenarnya dunia teknologi informasi itu sangat luar biasa sekali dan dapat menghasilkan profit,

Certified Information Systems Auditor (CISA) dan *Certified Information Systems Security Professional (CISSP)* dari *Information Systems Audit and Control Association (ISACA)*.

¹⁰⁷ Ron Webber, dalam bukunya *Information Systems Control and Audit* (Prentice Hall, 1999), hal. 10, mendefinisikan audit sistem informasi sebagai “*the process of collecting and evaluating evidence to determine whether a computersystem safeguards assets, maintains data integrity, alloworganizational goals to be achieved effectively, and usesresources efficiently*”.

namun kalau tidak dikelola dengan baik bukan profit yang dihasilkan malah kerugian yang didapat. Contohnya yang terjadi pada KPU, kinerja sistem teknologi informasi KPU sangat mengecewakan pada Pemilu tahun 2004 dan tahun 2009.

Pada Pemilu tahun 2004, KPU tidak dapat membuktikan janjinya bahwa pemanfaatan TI dalam penghitungan suara pemilu untuk DPR, DPRD dan DPD akan mampu menampilkan 80 persen suara pemilih hanya dalam waktu sembilan jam. Fakta menunjukkan bahwa data yang ditampilkan dari Tabulasi Nasional Pemilu tertatih-tatih bahkan sempat terhenti beberapa jam. Pada waktu itu, beberapa pihak sampai mendesak KPU untuk menghentikan penghitungan suara lewat teknologi informasi karena data yang disajikan, ternyata kecepatan, kelengkapan dan akurasi kurang memenuhi tuntutan atau aspirasi rakyat. Begitu juga pada Pemilu tahun 2009, proses *real count* dalam Tabulasi Pemilu berjalan sangat lambat. Padahal sistem TI Pemilu tahun 2009 telah ditransformasikan menggunakan sistem penginput data yang lebih mutakhir dengan memakai pemindai.

Kegagalan sistem informasi Pemilu ini dituding karena tidak adanya audit sistem sebelumnya dan tatakelola yang baik.¹⁰⁸ Pemilu bersinggungan dengan kepentingan dan hak politik rakyat suatu negara, kegagalan ini berimbas kepada ketidakpercayaan rakyat terhadap kredibilitas KPU sebagai lembaga administrasi

¹⁰⁸ Menurut Hemat Dwi Nuryanto, kegagalan kinerja teknologi informasi Pemilu dikarenakan ada lima prinsip dasar yang menjadi landasan bangunan tatakelola sistem informasi yang terabaikan. Prinsip *pertama*, perencanaan TI Pemilu yang kurang sinergis dan konvergen di level internal institusi. *Kedua*, penetapan kepemimpinan dan tanggung jawab TI Pemilu yang kurang jelas di level internal institusi. *Ketiga*, pentingnya pengembangan dan/atau akuisi aplikasi TI Pemilu secara valid dan konsisten. Hal itu untuk memastikan bahwa setiap pengembangan dan/atau akuisisi tersebut didasarkan pada alasan yang tepat dan dilakukan dengan cara yang tepat, berdasarkan analisis yang tepat dan terus-menerus. Memastikan bahwa dalam setiap pengembangan dan/atau akuisisi tersebut selalu ada pertimbangan keseimbangan yang tepat atas manfaat jangka pendek dan jangka panjang, biaya dan risiko-risiko. *Keempat*, memastikan operasi TI Pemilu berjalan dengan baik dengan simulasi dan sampel yang memadai. *Kelima*, memastikan terjadinya pengembangan yang berkesinambungan dengan memperhatikan faktor manajemen perubahan organisasi dan sumber daya manusia. Hemat Dwi Nuryanto, *Mengurai Benang Kusut TI Pemilu*, <http://hdn.zamrudtechnology.com/2009/04/27/mengurai-benang-kusut-ti-pemilu/#more-133>, diakses pada 20 Oktober 2010.

negara yang seharusnya dapat memberikan informasi yang dibutuhkan rakyat secara cepat, akurat dan bisa diakses secara luas.

Ada beberapa aspek yang diperiksa pada audit sistem informasi, yaitu audit secara keseluruhan menyangkut efektivitas, efisiensi, *availability system*, *reliability*, *confidentiality*, *integrity*, serta aspek *security*. Tahapan-tahapan dalam audit sistem informasi pada prinsipnya sama dengan audit pada umumnya, meliputi perencanaan, yang menghasilkan suatu program audit yang didesain sedemikian rupa, sehingga pelaksanaannya akan berjalan efektif dan efisien, dan dilakukan oleh pihak yang kompeten, serta dapat diselesaikan dalam waktu sesuai yang disepakati.

Pihak yang berkompeten melakukan audit untuk layanan publik bisa auditor internal, BPKP, BPK, Bawasda, Kantor Akuntan Publik atau Konsultan Audit Sistem Informasi independen. Untuk *legal audit*, pihak yang berkompeten adalah profesional hukum, karena auditor yang berprofesi nonhukum tidak mungkin memberikan pendapat hukum mengenai sistem informasi elektronik tertentu telah sesuai dengan hukum yang berlaku. Sampai saat ini belum terdapat Standar Nasional Indonesia (SNI) yang dapat dijadikan patokan di bidang audit sistem informasi. Hal ini membuat penyelenggara sistem informasi mempunyai kebijakan yang berbeda-beda dalam melaksanakan audit sistem informasinya, biaya yang cukup besar dalam mengaudit terutama jika dilakukan oleh jasa konsultan ahli membuat penyelenggara belum terlalu memperhatikan urgensi audit sistem informasi.¹⁰⁹

Walaupun SNI bidang audit sistem informasi belum ada, tapi terdapat beberapa *framework* yang dapat digunakan untuk mengaudit. Salah satu *framework* yang cukup populer digunakan dalam melakukan audit adalah COBIT

¹⁰⁹ Pada sebuah perusahaan, “*reducing cost*” dan “*improving competitiveness*” lebih diutamakan, biaya-biaya yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi atau keuntungan perusahaan ditiadakan, termasuk didalamnya biaya untuk penerapan audit SI. Memang harus diakui bahwa penerapan audit SI tidak langsung mendatangkan keuntungan bagi suatu perusahaan, audit SI merupakan investasi jangka panjang bagi suatu perusahaan, jika terjadi kerusakan sistem elektronik pada perusahaan, maka perbaikan sistem justru dapat menelan biaya yang lebih besar.

(*control objective for information and related technology*),¹¹⁰ yang dikembangkan oleh *IT Governance Institute* yang merupakan bagian dari *Information Systems Audit and Control Association (ISACA)*.

COBIT juga merupakan acuan yang dapat digunakan oleh perusahaan publik di Amerika Serikat yang tunduk pada UU Sarbane Oxley (SOX) tahun 2002, sebuah undang-undang yang lahir karena berbagai skandal kejatuhan perusahaan besar seperti Enron dan Worldcom di bursa saham Amerika Serikat karena salah urus dan manipulasi laporan keuangan yang mengakibatkan rusaknya kepercayaan publik dan investor khususnya di AS. Undang-undang ini berupaya mengembalikan kepercayaan pasar dengan memuat berbagai ketentuan yang intinya peningkatan pertanggungjawaban keuangan perusahaan publik (*good corporate governance*).¹¹¹

Terlepas dari *framework* apa yang digunakan dalam mengaudit, para auditor diharapkan dapat memberikan suatu hasil evaluasi yang independen atas kesesuaian dan kinerja pengelolaan sistem informasi penyelenggara serta memberikan berbagai rekomendasi yang dapat dengan signifikan meningkatkan ketatakelolaan sistem informasi di suatu institusi.

Audit sistem informasi tidak dilaksanakan untuk mencari temuan atau kesalahan, namun untuk memberikan kesimpulan serta merekomendasikan perbaikan yang dapat dilakukan atas pengelolaan sistem. Audit sistem informasi

¹¹⁰ Kerangka kerja COBIT ini terdiri atas beberapa arahan (*guidelines*), yakni (i) *control objectives*, terdiri atas empat tujuan pengendalian tingkat-tinggi (*high-level control objectives*) yang tercermin dalam empat domain, yaitu *planning & organization, acquisition and implementation, delivery & support* dan *monitoring*, (ii) *audit guidelines* yang berisi sebanyak 318 tujuan-tujuan pengendalian yang bersifat rinci (*detailed control objectives*) untuk membantu para auditor dalam memberikan *management assurance* dan/atau saran perbaikan dan (iii) *management guidelines* yang berisi arahan, baik secara umum maupun spesifik, mengenai apa saja yang mesti dilakukan.

¹¹¹ Sistem perundangan ini memang hanya berlaku di AS. Namun, SOX telah memberi dampak *SOX best practice effect* bagi perusahaan-perusahaan publik di Eropa dan belahan dunia lainnya, yakni sebagai norma yang diharapkan atau standar tatakelola perusahaan yang baik. Dampaknya dari SOX ini cukup luas karena kepatuhan SOX tidak hanya bagi perusahaan AS maupun Non AS yang tercatat di bursa saham AS, melainkan kepatuhan secara parsial juga dituntut dari setiap perusahaan, baik AS maupun Non AS, yang ingin berbisnis dengan perusahaan atau anak perusahaan yang tercatat di bursa saham AS.

pada penyelenggara layanan publik akan dapat memberikan banyak manfaat, antara lain :

1. Meningkatkan perlindungan atas aset yang merupakan kekayaan negara atau dengan kata lain aset milik publik.
2. Meningkatkan integritas dan ketersediaan sistem dan data yang digunakan dalam memberikan layanan publik.
3. Meningkatkan penyediaan informasi yang relevan dan handal bagi para pemimpin dalam mengambil keputusan dalam menjalankan layanan publik.
4. Meningkatkan peranan sistem informasi dalam pencapaian tujuan institusi dengan efektif terkait dengan layanan publik yang diberikan.
5. Meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya sistem informasi serta efisiensi secara organisasional dan prosedural di institusi penyelenggara layanan publik.

3.3. Implementasi Penyelenggaraan Sistem Informasi Untuk Pelayanan Publik Dengan Skema Kerjasama Pemerintah dan Swasta di Beberapa Negara

3.3.1. Proyek e-Seva di Propinsi Andhra Pradesh, India

E-Seva, *the one stop shop citizen services*, adalah pusat pemberian pelayanan terpadu kepada masyarakat di propinsi Andhra Pradesh, India. Andhra Pradesh adalah propinsi ke empat terbesar di India dengan populasi 76 juta jiwa. E-Seva merupakan pemberian pelayanan publik yang terintegrasi antara pemerintah daerah dan pusat, terintegrasi pada berbagai jenis pelayanan, terintegrasi dalam hubungan *Government to Citizens* dan *Business to Citizens*. E-Seva menyediakan lebih dari seratus layanan, mulai dari pembayaran berbagai tagihan, pendaftaran berbagai sertifikat, pemberian dan perpanjangan izin ketenagakerjaan, pelayanan di bidang kendaraan bermotor dan pemberian informasi dan reservasi di berbagai bidang lainnya.

E-Seva dibangun dengan tujuan memberikan pelayanan publik secara efisien, andal, skalabilitas dan transparan. Pemerintah Andhra Pradesh mempunyai visi yang jelas dengan dibangunnya E-Seva yaitu menciptakan

masyarakat berpendidikan dengan menggunakan teknologi informasi pada semua aspek pembangunan dan pemerintahan. Di samping itu juga untuk menghindari bahaya kesenjangan digital diantara masyarakat perkotaan dan pedesaan, kaya dan miskin, terpelajar dan buta huruf.¹¹²

E-Seva merupakan proyek kerjasama antara pemerintah propinsi Andhra Pradesh, India dan Tata Consulting yang dimulai pada tahun 2001 dengan model BOOT (*Build Operate Own Transfer*) selama lima tahun. Tata Consulting adalah perusahaan konglomerasi terkenal di India yang memiliki 98 perusahaan pada tujuh sektor bisnis, memiliki 155 kantor di 41 negara dan salah satu perusahaan yang mempunyai pegawai terbesar di India.

Dalam skema kerjasama ini, pemerintah menyediakan para pegawai dan lahan dengan dana US\$600.000 sementara Tata Consulting membangun portal e-Seva senilai US\$1.0 juta. Tata Consulting menjalankan pelayanan, mengenakan biaya untuk berbagai jenis layanan sesuai standar pemerintah dan menyimpan bagian dari keuntungan. Untuk mengembalikan dana yang telah dikeluarkan Tata Consulting, pemerintah membayar Tata Consulting dengan cara memberikan US\$ 8 cents untuk tiap transaksi.¹¹³

E-Seva pertama kali diluncurkan dengan mendirikan 18 pusat pelayanan di kota kembar, Hyderabad dan Secunderabad yang berkembang menjadi 43 pusat pelayanan, kemudian meluas ke 213 kota dan terakhir telah sampai ke wilayah pedesaan dengan hak franchise pada pemerintah Andhra Pradesh. Sebagai ukuran keberhasilan, e-Seva menyelesaikan sekitar lima ratus ribu transaksi setiap bulannya. Pemerintah kemudian memperluas akses ke jaringan dengan membangun 44 e-Seva center, 20 counter e-Seva di bank-bank dan ATM-ATM. Juga mengembangkan pelayanan pemberitahuan dan pembayaran tagihan-tagihan dengan menggunakan sms.¹¹⁴

¹¹² Government of Andhra Pradesh, eSeva, <http://www.e sevaonline.com>.

¹¹³ PPP e-Government Case Studies. <http://egov.infodev.org/en/Section.64.html>, diakses pada tanggal 20 Oktober 2010.

Dari survey yang dilakukan terhadap masyarakat Andhra Pradesh, menunjukkan masyarakat lebih memilih menggunakan e-Seva dibanding transaksi manual, yaitu dengan mendatangi departemen-departemen pemerintah untuk bertransaksi. Efisiensi dalam hal penghematan biaya perjalanan dan penghematan waktu dalam proses bertransaksi menjadi alasan utama masyarakat memilih e-Seva. Semua layanan yang selama ini dilakukan tiap-tiap departemen dapat dilayani dalam satu atap. Setiap transaksi di e-Seva membutuhkan hanya waktu 2 menit pada saat jam-jam biasa sementara pada saat jam-jam sibuk membutuhkan waktu 15 menit.

Selain memberikan pelayanan publik yang lebih baik pada masyarakat, kehadiran e-Seva juga memberikan dampak lainnya, antara lain menginspirasi propinsi-propinsi lain untuk melakukan hal yang sama, menunjukkan bahwa Pemerintah dan Swasta dapat bekerjasama dengan baik dalam pemberian pelayanan publik, mengurangi korupsi dan meningkatkan transparansi pekerjaan pemerintah dan kolaborasi yang efektif antar berbagai departemen. Beberapa faktor penyebab kesuksesan e-Seva adalah :¹¹⁵

1. Metode KPS dilakukan dengan delapan langkah, yaitu mengidentifikasi mitra swasta, mempertegas komitmen pengembangan proyek, mengidentifikasi proyek-proyek yang sangat penting, pengajuan proposal, persiapan, mengembangkan *prototype*, pemilihan bentuk kerjasama yang sesuai dan mengevaluasi hasil dengan audit yang dilakukan pihak ketiga.
2. Aspek 6 C yang perlu diperhatikan pemerintah yaitu *content, cyber laws, capital, connectivity, and citizen interface*.
3. Ide proyek e-Seva berasal dari gubernur Andhra Pradesh yang kemudian memberikan dukungan politik yang besar dan kuat bagi pengembangan proyek ini. Misalnya, pada tahun pertama kemajuan proyek selalu dipantau setiap

¹¹⁴ Disarikan dari J. Satyanarayana, *Challenges of e-Government, two success stories from India*, Paper. 2002 dan Sudeep Dasbiswas, *PPP-An Innovative Partnering Model*, Oracle Apps Day, Hungary, 2008.

¹¹⁵ Vikram K. Chand, *Reinventing Public Service Delivery in India*, (India : Sage Publications Inc, 2006), hal. 109-110.

minggunya serta mendorong agency dan departemen untuk berpartisipasi dan bekerjasama dalam penyelenggaraan e-Seva.

4. Koordinasi yang efektif antar lintas institusi, desain sistem dan infrastruktur sistem informasi yang dapat beradaptasi dengan sistem lainnya, misalnya dengan pihak bank.
5. Organisasi e-Seva yang fleksibel, ditandai dengan bentuk organisasi yang *flat* dan sumber daya manusia yang berdedikasi tinggi terhadap kemajuan pengembangan dan penyelenggaraan e-Seva.

3.3.2. Proyek E-Perolehan Malaysia

E-Perolehan adalah pelayanan pengadaan barang/jasa secara elektronik (e-procurement) oleh pemerintah Malaysia. e-Perolehan merupakan proyek pertama dan terbesar dari program flagship *e-government* Malaysia yaitu Malaysia's Multimedia Super Corridor (MSC). Proyek e-Perolehan adalah proyek KPS dengan skema BOT (*Build Operate Transfer*) yang dibiayai sepenuhnya oleh Commerce Dot Com Sdn. Bhd., sebuah perusahaan patungan antara Puncak Semangat Sdn. Bhd. (81% saham) and NTT Data Corporation (19% saham) yang bergerak di bidang *e-commerce*. Sebagai imbalannya Commerce Dot Com Sdn. Bhd. mempunyai hak eksklusif sebagai operator e-Perolehan dan akan menerima *fee* atas setiap transaksi penjualan yang berlangsung.

E-Perolehan merupakan pelayanan publik dalam bentuk *Government to Business* (G2B), dalam e-Perolehan para pelaku usaha dapat mengenalkan produk-produknya, memberikan informasi harga, mengatur dan memproses pembelian dan terakhir menerima pembayaran dari pemerintah melalui internet. Sementara pemerintah dapat dengan mudah mengetahui, mengakses informasi harga produk dan kemudian membeli barang dan jasa melalui internet.

Layanan ini diluncurkan pada bulan Juli 1999, memungkinkan *end to end transaction*, dari pembelian langsung sampai pembelian melalui tender dan penawaran terhadap produk. Proyek ini direncanakan selesai dalam tiga tahap selama delapan tahun. Perkembangan e-Perolehan dalam 34 bulan ditunjukkan

dengan terlibatnya 4.288 instansi pemerintah, 40 ribu pelaku usaha dan 350 ribu produk-produk yang ditawarkan.

Karena menyangkut transaksi finansial dan berbagai informasi penting yang bersifat pribadi, e-Perolehan menerapkan tingkat keamanan yang tinggi dan mencegah terjadinya penyalahgunaan akses oleh pihak yang tidak berkepentingan. E-Perolehan menggunakan teknologi *smart card* untuk mengidentifikasi dan memastikan bahwa hanya pengguna yang telah diberi otoritas yang dapat mengakses sistem. Tanda tangan digital dan sertifikasi digital juga diterapkan dalam e-Perolehan untuk menjamin *authentication*, *data integrity*, *non-repudiation* dan *confidentiality*.¹¹⁶

Setiap transaksi penjualan yang terjadi pada e-Perolehan akan dikenakan biaya transaksi, minimum 0,8 persen dan maksimum RM 9,600. Melalui e-Perolehan biaya transaksi berkurang dari US\$250 sampai dengan rata-rata US\$17. Commerce Dot Com Sdn. Bhd. memperkirakan keuntungan yang akan dicapai berkisar 15%-20% pertahun. Dengan keuntungan ini, Commerce Dot Com Sdn. Bhd mengharapkan pengembalian dana investasinya pada tahun ketiga dengan pendapatan RM 50-100 juta pertahun.¹¹⁷

Secara signifikan, pemerintah berkomitmen untuk mengembangkan e-Perolehan dengan membangun pusat-pusat jaringan pengadaan secara nasional untuk memungkinkan para pelaku usaha kecil juga ikut masuk dalam perdagangan online dengan pemerintah. Pusat-pusat jaringan pengadaan tersebut berlokasi di seluruh negara bagian dan kabupaten, membantu pelaku usaha yang tidak mengerti teknologi informasi menyerahkan aplikasi pendaftaran dan memberikan rincian katalog.¹¹⁸

¹¹⁶Zaharah Abd Rashid, *e-Perolehan, A Breakthrough for e-Commerce in the Malaysian Government*, Paper for Public Sector ICT Management Review, Intan Publication, 2010.

¹¹⁷Patricia J. Pascual, *e-Government*, e-ASEAN Task Force, UNDP-APDIP, May 2003, hal. 18-19.

¹¹⁸PPP e-Government Case Studies, *Loc. Cit.*

Berbagai keuntungan didapat dari pelaksanaan e-Perolehan baik bagi pemerintah maupun pelaku usaha. Manfaat e-Perolehan bagi pemerintah antara lain, proses pengadaan barang dan jasa menjadi lebih efektif dan efisien dalam rangka transformasi negara menuju K-economy (*knowledge economy*), mengurangi biaya operasional dan hemat waktu, dapat memilih produk-produk yang terbaik dengan harga yang bersaing dan mengetahui produk-produk terbaru beserta informasi harga, memperluas penetrasi pemakaian teknologi informasi di sektor pemerintah dan swasta dan menunjukkan political will pemerintah dalam hal transparansi dan akuntabilitas.

Manfaat untuk pelaku usaha antara lain, dimanapun dan kapanpun dapat mengetahui proyek-proyek pengadaan yang akan dilaksanakan pemerintah, sebagai alat pemasaran yang efektif, murah dan terjangkau luas, proses yang simpel mengurangi biaya administrasi dan biaya operasional, menerima pembayaran lebih cepat melalui *electronic funds transfer* (EFT) yang didukung tingkat keamanan jaringan yang tinggi, penjelasan yang transparan dan kemudahan akses dari setiap aktifitas pengadaan barang dan jasa pemerintah.¹¹⁹

Keberhasilan proyek e-Perolehan disebabkan beberapa faktor, antara lain berbagai peraturan perundang-undangan terkait yang mendukung keberhasilan proyek seperti *The Digital Signature Act Tahun 1997*, *The Copyright Act Tahun 1997*, *The Computer Crimes Act Tahun 1997*, *The Telemedicine Act Tahun 1997*, *The Communications and Multimedia Act Tahun 1998* serta kebijakan dan dukungan penuh pemerintah Malaysia, misalnya melalui pemberian insentif pada mitra swasta berupa pembebasan pajak untuk jangka waktu tertentu, alat-alat multimedia dibebaskan dari bea masuk, tidak ada pembatasan tenaga kerja asing, kebebasan kepemilikan, kebebasan mitra swasta dalam pemilihan sumber dana baik melalui bank lokal ataupun asing.¹²⁰

¹¹⁹ Sistem e-Perolehan Kerajaan Malaysia, <http://www.eperolehan.gov.my/>, diakses tanggal 20 Oktober 2010.

¹²⁰ Meheroo Jussawalla dan Richard D. Taylor, *Information Technology Parks of the Asia Pacific*, (New York : M.E. Sharpe, Inc, 2003), hal. 99-106.

3.3.3. Proyek Alberta SuperNet di Propinsi Alberta, Kanada

Alberta SuperNet adalah sebuah inisiatif pemerintah daerah propinsi Alberta, Kanada yang diluncurkan pada tahun 2000, menyediakan jaringan internet berkecepatan tinggi dengan kapasitas besar, *video conference* dan berbagai pelayanan lain yang menghubungkan berbagai institusi pelayanan publik di propinsi Alberta seperti instansi-instansi pemerintah, sekolah, universitas, rumah sakit, perpustakaan dan lainnya.

Alberta SuperNet dimaksudkan untuk menjangkau seluruh penduduk propinsi Alberta dengan populasi 3,5 juta penduduk, termasuk 1 juta penduduk yang tinggal di daerah pedesaan dengan luas wilayah 661 ribu km². Saat ini jaringan Alberta SuperNet sepanjang 13.000 km kabel serat optik dan 1.814 km koneksi nirkabel, menghubungkan lebih dari 4200 fasilitas publik yang melayani 429 wilayah propinsi Alberta, 27 kota besar dan 402 desa dan dapat diakses oleh sekitar 85 persen penduduk, Alberta SuperNet melibatkan 81 penyedia layanan internet (ISP) di 260 wilayah.¹²¹

Alberta SuperNet merupakan kerjasama pemerintah daerah Alberta dengan dua perusahaan yaitu Bell Canada dan Axia SuperNet Ltd. Alberta SuperNet sesungguhnya merupakan dua jaringan yang beroperasi menjadi satu, jaringan utama dimiliki oleh Bell Canada yang menghubungkan 27 kota-kota besar melalui jaringan backbone serat optik dengan kecepatan mencapai gigabit perdetik dengan biaya investasi CAD 102 juta.

Sedangkan pemerintah daerah menginvestasikan CAD 193 juta selama tiga tahun untuk membangun jaringan sambungan ke jaringan utama dan menghubungkan antar jaringan pada 395 kota-kota kecil dan pedesaan. Keduanya juga harus menginvestasikan minimal CAD 20 juta untuk membangun perluasan area jaringan. Selain itu Bell juga bertanggung jawab atas semua biaya tambahan yang timbul sehubungan dengan pembangunan Alberta SuperNet.

¹²¹ Service Alberta, <http://www.servicealberta.gov.ab.ca/AlbertaSuperNet.cfm>, diakses tanggal 20 Oktober 2010.

Sementara Axia SuperNet Ltd. bertindak sebagai pengelola dan mengoperasikan berbagai layanan publik melalui Alberta SuperNet dengan masa kontrak selama sepuluh tahun. Pendapatan Alberta SuperNet diperoleh dari para pengguna layanan, baik pengguna layanan berbagai instansi pemerintah ataupun pengguna layanan bisnis yang hasilnya digunakan untuk biaya operasional dan pengembalian investasi. Dalam proyek ini, Pemerintah federal tidak memberikan kontribusi dana.¹²²

Alberta SuperNet menyediakan berbagai keunggulan, antara lain kemudahan aksesibilitas di seluruh wilayah propinsi, andal, dapat diakses kapan dan dimana saja, menyediakan kecepatan, kualitas dan keamanan yang baik dengan teknologi Cisco, biaya bulanan yang terjangkau dan fleksibel dengan pilihan layanan dari 0,256 Kb/detik - 800 Mb/detik. Manfaat yang diperoleh dari pembangunan Alberta SuperNet adalah akses ke *e-government* melalui satu pintu, belajar jarak jauh dengan *e-learning*, berbagai informasi dan belajar terus menerus melalui *e-library*, berbagai program kesehatan dengan *e-health*, menghubungkan masyarakat perkotaan dan pedesaan, meningkatkan daya saing dan mempromosikan pembangunan ekonomi pedesaan dan menciptakan peluang bisnis bagi penyedia layanan internet.¹²³

Alberta SuperNet mendapat dukungan penuh dari pemimpin propinsi Alberta. Ditandai dengan berbagai kebijakan yang dikeluarkan melalui peraturan perundang-undangan seperti *Business Corporations Act*, *Cooperatives Act*, *Electronic Transaction Act*, *Fair Trading Act*, *Personal Information Protection* dan lainnya.

¹²² IEEE Spectrum Online, *Winner: across the great divide, the Alberta SuperNet is a model for the broadband future-everywhere*, <http://www.spectrum.ieee.org/jan04/3912>, diakses tanggal 20 Oktober 2010.

¹²³ Untuk mengetahui lebih lanjut manfaat berbagai program layanan Alberta SuperNet, dapat dilihat pada Axia Case Study, *The Alberta SuperNet: An Axia Breakthrough Solution to Removing the Digital Divide*, http://www.dbcde.gov.au/__data/assets/pdf_file/0020/113465/Axia.

3.3.4. Proyek Government Electronic Business (GeBIZ), Singapura¹²⁴

GeBIZ adalah proyek pengadaan barang/jasa secara elektronik (e-procurement) yang diperkenalkan dan dibiayai sepenuhnya oleh Kementerian Keuangan dan Infocomm Development Authority of Singapore (IDA) pada tahun 2000 dengan tujuan menyediakan *one stop, end to end solution* untuk seluruh pengadaan barang/jasa pemerintah. Selaku pemilik proyek Kementerian Keuangan juga mengeluarkan berbagai panduan dan kebijakan terkait pengadaan barang/jasa pemerintah diantaranya *The Government Procurement Act*. GeBIZ dirancang untuk memfasilitasi interaksi antara instansi pemerintah dan para pelaku usaha secara efisien dan transparan, juga memastikan prosedur pengadaan benar-benar sejalan dengan standar dan prosedur pemerintah.

GeBIZ dibagi menjadi tiga bagian yang meliputi seluruh aktifitas e-procurement, yaitu :

1. GeBIZ Enterprise, adalah sebuah aplikasi intranet, dikembangkan untuk digunakan pegawai-pegawai pemerintah yang terlibat dalam proses pengadaan. Dengan aplikasi ini, para pegawai bertugas untuk mengakses katalog elektronik, meningkatkan permintaan pembelian, mempersiapkan persetujuan yang diperlukan dan memberitahukan berbagai jenis pengadaan yang akan dilakukan pemerintah kepada para pelaku usaha
2. GeBIZ Partner, adalah aplikasi internet yang menyediakan layanan pengadaan langsung ke pelaku usaha. Calon peserta tender dapat melihat dan mengakses peluang-peluang pengadaan di berbagai instansi pemerintah serta melihat atau menerima pesanan pembelian yang terkait.
3. GeBIZ Financial Interface, menyediakan solusi pembayaran elektronik yang langsung dan lengkap selama proses pengadaan.

¹²⁴ Disarikan dari Soumitra Sharma, *Exploring best practices in public-private partnership (PPP) in e-Government through select Asian case studies*, Institute of Technology, Banaras Hindu University, New Delhi, India, 2007, hal. 206-208 dan Khan A. Zulfiqar, Shan L. Pan, *E-Government: An Exploratory Study of Online Electronic Procurement System (Case Study)*, Global Co-Operation in the New Millennium, The 9th European Conference on Information Systems, Bled, Slovenia, June 27-29, 2001.

Selain meningkatkan transparansi, GeBIZ juga menjamin keamanan informasi calon pemasok melalui sistem otentifikasi elektronik dan tanda tangan elektronik. Sebagai hasilnya, GeBIZ sukses luar biasa dengan menangani lebih dari 60 ribu peluang bisnis, lebih dari 150 instansi pemerintah bergabung dengan GeBIZ, lebih dari 20 ribu pelaku usaha dari seluruh dunia turut serta dalam penawaran dan juga melakukan transaksi online dan sebagai contoh kesuksesan, transaksi yang terjadi pada tahun 2005 saja bernilai \$ 10 miliar.

GeBIZ merupakan proyek dengan model PPP yang telah diakui secara luas, merupakan kerjasama antara the Defence Science and Technology Agency (DSTA) of Singapore dan NIIT, suatu perusahaan yang bergerak di bidang teknologi informasi. Saat ini NIIT bertindak sebagai rekan kerja pemerintah yang bertanggung jawab penuh atas teknologi, *hardware, software* portal GeBIZ sementara pemerintah berperan untuk memastikan proses pengadaan berjalan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Bagian utama proyek ini sebuah seksi khusus yang disebut procurement cell, yang terdiri dari para ahli pengadaan dan keuangan yang independen. Para ahli ini mengevaluasi penawaran dari berbagai pelaku usaha dan memilih penawaran yang terbaik. Sebelumnya, instansi pemerintah yang berkepentingan telah memberikan syarat-syarat akan barang/jasa yang diperlukan. Selanjutnya dalam proses evaluasi, instansi pemerintah yang bersangkutan tidak dilibatkan sehingga menghilangkan praktek korupsi. Pelaku usaha yang terpilih kemudian diminta untuk menyerahkan barang/jasa sesuai kualitas yang diperjanjikan kepada instansi pemerintah dalam jangka waktu tertentu. Dalam waktu tujuh hari setelah diterimanya barang dengan kondisi yang diinginkan, pelaku usaha sudah menerima pembayaran melalui GeBIZ.

Pada tahun 2006, pemerintah Singapura memutuskan untuk menjual teknologi GeBIZ ke negara-negara lain. NIIT diberikan lisensi untuk memasarkan dan menjual produk, di negara-negara pemakai sistem e-procurement ini disebut NIIT GeBIZ. Pemerintah Singapura mempunyai hak kepemilikan intelektual atas GeBIZ sementara NIIT yang bertanggung jawab memasarkan GeBIZ dan

menyesuaikan teknologi GeBIZ dengan kebutuhan negara-negara di Asia Selatan, Asia Barat dan Eropa Tengah.

Pemanfaatan sistem informasi pada pelayanan publik di beberapa negara di atas merupakan contoh sukses proyek yang dibangun, dikembangkan dan diselenggarakan melalui skema KPS. Untuk pengembangan infrastruktur sistem informasi dengan pola KPS telah dijelaskan sebelumnya pada Bab II. Dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik, menggandeng sektor swasta juga dapat dijadikan pilihan. Keikutsertaan swasta bukan hanya sebagai pengalihdayaan pembiayaan tetapi juga kemampuan sumber daya swasta seperti para profesional, tatakelola manajemen dan pengalaman luas dalam memberikan pelayanan yang terbaik bagi pengguna sebagaimana terdapat dalam model-model *e-commerce* atau *e-banking* yang diselenggarakan sektor swasta.¹²⁵

Di Indonesia, penyelenggaraan pelayanan publik yang memanfaatkan jaringan teknologi informasi melalui skema KPS masih sangat terbatas, salah satunya adalah Sisminbakum (Sistem Administrasi Badan Hukum). Sisminbakum merupakan pelayanan publik, dalam hal ini publik yang dilayani adalah kalangan bisnis (G2B). Sistem ini merupakan bentuk pelayanan pemerintah dalam bentuk jasa hukum yaitu layanan online Departemen Kehakiman dalam hal pengesahan suatu Perseroan Terbatas (PT) menjadi badan hukum yang dapat diakses oleh notaris pada situs Sisminbakum.

Sistem ini menggunakan skema BOT, biaya investasi dan operasional ditanggung seratus persen oleh PT. Sarana Rekatama Dinamika (PT. SRD) dengan investasi sebesar US\$ 2 juta¹²⁶ yang juga bertindak sebagai penyelenggara operasional bekerja sama dengan Koperasi Pengayoman Departemen Kehakiman. Proyek KPS ini berlaku dengan masa kontrak selama sepuluh tahun yang dimulai dari tahun 2000-2010, di akhir masa kontrak PT. SRD akan memberikan seluruh

¹²⁵ The Pacific Council on International Policy, *Roadmap for E-Government in The Developing World*, (The Working Group on E-Government in the Developing World, 2002), hal. 22-23.

¹²⁶ tvOne: Investasi Sisminbakum Capai US\$ 2 juta http://hukum.tvone.co.id/berita/view/15775/2009/06/10/investasi_Sisminbakum_capai_us_2_juta/, di akses tanggal 25 Oktober 2010.

aset dan pengelolaan kepada Koperasi Pengayoman Kementerian Kehakiman dan HAM.

Sisminbakum diadakan untuk mengatasi kelambatan pelayanan birokrasi yang selama ini dilakukan secara manual yang bisa memakan waktu berbulan-bulan baru disahkan, biaya besar karena notaris harus melakukan pengesahan tersebut di Jakarta dan rawan KKN. Berbeda jauh dengan negara lain, seperti Singapura dan Malaysia yang hanya membutuhkan waktu satu sampai tiga hari.

Untuk setiap transaksi Sisminbakum, notaris diwajibkan membayar tarif pengesahan Perseroan Terbatas yang masuk dalam penerimaan negara sebagai PNPB sebesar Rp. 200.000 dan tarif untuk mengakses Sisminbakum sebesar Rp. 1.485.000 (tarif akses pemesanan nama + tarif akses pendirian persero + PPN) yang sesuai perjanjian diberikan dengan persentase pembagian 90% untuk PT. SRD, sisanya untuk Koperasi Pengayoman. Sesuai tujuan pembentukannya, Sisminbakum diakui mampu mempercepat proses administrasi pendirian perseroan terbatas.

Sayangnya proyek pengembangan Sisminbakum sarat masalah, mulai dari kepemilikan hak cipta, penunjukan langsung tidak melalui tender juga dugaan korupsi uang negara yang sampai sekarang masih bergulir di ranah hukum. Berbagai permasalahan hukum ini tentu membawa dampak buruk baik pada iklim investasi maupun dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik.

Pada iklim investasi, para investor enggan untuk berinvestasi karena ketidakpastian hukum dan berusaha padahal pemerintah saat ini sedang gencar menawarkan proyek-proyek dengan skema KPS. Dapat dilihat dalam buku *Public Private Partnerships* (PPP) Proyek Infrastruktur Indonesia 2010-2014 yang dirilis Bappenas, pemerintah menawarkan 100 proyek infrastruktur dengan skema PPP senilai US\$ 47,298 miliar kepada sektor swasta.¹²⁷ Dalam hal penyelenggaraan, selain menyurutkan keinginan swasta untuk ikut terlibat, permasalahan juga berimbas pada publik sebagai pengguna layanan. Misalnya, permasalahan

¹²⁷ Direktorat Aparatur Negara, <http://aparaturnegara.bappenas.go.id/?id=1161&category=artikel&page=viewnews>.

Sisminbakum mengakibatkan penyelenggaraan Sisminbakum dihentikan walau untuk sementara dan digantikan dengan pelayanan secara manual kembali yang dianggap merugikan kalangan bisnis.

Kerja sama yang baik antara pemerintah dan swasta menjadi kunci kesuksesan suatu penyelenggaraan pelayanan publik, walau disadari bahwa untuk dapat menjalin kemitraan yang efektif antara pemerintah dan swasta perlu dicari format berdasarkan *shared value* yang cocok bagi kedua belah pihak dan dilihat dari beberapa aspek. Apapun bentuk kerangka kerjasama yang dilakukan, semua pasti berangkat dari anggapan atau pemahaman bahwa baik pemerintah maupun sektor swasta membutuhkan *return on investment*-nya masing-masing dalam pengertian yang luas (*win-win solution*). Berdasarkan contoh-contoh sukses di atas, dapat diambil beberapa point yang dianggap berpengaruh terhadap kesuksesan pelaksanaan penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik dengan pola KPS yang dapat dilihat pada lampiran 3 tesis ini.

3.4. Penutup

Saat ini, dengan kondisi masyarakat yang berkembang dinamis dan tingkat kehidupan yang lebih baik, masyarakat semakin sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Masyarakat semakin kritis dan berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah, salah satunya peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang dalam pelaksanaannya sering dikeluhkan masyarakat. Beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia diantaranya adalah kemampuan sumber daya manusia yang terbatas, manajemen sistem layanan publik yang belum terpadu serta kelengkapan sarana dan prasarana.

Dalam hal kelengkapan sarana dan prasarana, pemanfaatan sistem informasi dipandang dapat menjadi salah satu sarana paling efektif untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi layanan publik, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 4 huruf (c) UU ITE. Untuk itu, perlu dikembangkan sistem informasi

yang selain memenuhi kebutuhan internal organisasi penyelenggara juga dapat terintegrasi dengan sistem informasi penyelenggara layanan publik lainnya.

Setiap tahunnya, sejumlah besar dana dialokasikan untuk pengadaan barang/jasa terkait pengembangan sistem informasi yang hampir selalu ada di seluruh instansi pemerintah. Dari pengeluaran anggaran negara tersebut seharusnya hasil yang dicapai dapat memberikan peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan meningkatkan pelayanan publik. Tapi kenyataannya, pengeluaran anggaran negara tersebut belum sebanding dengan manfaat yang seharusnya dapat dihasilkan oleh suatu sistem informasi.

Berkaitan dengan pengeluaran anggaran negara untuk pembiayaan sistem informasi tersebut, terdapat beberapa permasalahan yang kerap terjadi, antara lain kesalahan dalam memilih metode pembiayaan (*capex* atau *opex*), penyebaran dana TIK di banyak mata anggaran, penyerapan anggaran belanja TIK yang dilakukan secara terburu-buru hanya untuk memenuhi target yang telah ditetapkan dan kecurangan dalam proses tender yang sarat kolusi atau korupsi dengan melakukan *mark up* anggaran proyek. Oleh karena itu, dibutuhkan perencanaan yang tepat dan terarah pada saat mengembangkan sistem informasi. Perencanaan, antara lain harus memperhatikan desain sistem yang akan dikembangkan, melakukan studi kelayakan, menganalisis biaya-manfaat dan memilih stakeholder sebagai pelaksana pekerjaan berdasarkan Keppres 80 Tahun 2003 dan yang telah berpengalaman di bidang TIK.

Di Indonesia, umumnya sistem informasi yang dikembangkan belum dimanfaatkan secara optimal dalam pemberian layanan publik. Dapat dilihat dari penyelenggaraan *e-government*, sebagian besar merupakan layanan informatif dan interaktif, untuk tahap transaktif masih jarang dilakukan. Padahal, jika dioptimalkan akan banyak manfaat yang dapat diperoleh. Seperti yang terjadi dalam penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik di beberapa negara yang menjadi contoh dalam tesis ini. Dari pelayanan yang diberikan, kedua belah pihak, baik pengguna dan pemberi layanan sama-sama memperoleh keuntungan. Bagi pengguna layanan akan mendapatkan layanan yang cepat, mudah, tidak

berbelit-belit dan biaya yang terjangkau. Bagi penyelenggara layanan publik, dapat memperoleh keuntungan yang dapat dinilai secara ekonomis dan sosial.

Pengembangan dan pemanfaatan sistem informasi tentu juga harus dibarengi dengan pengamanan, pemeliharaan dan evaluasi terhadap sistem informasi agar sistem senantiasa berada dalam kondisi yang baik dan siap pakai untuk menunjang pelayanan publik serta terhindar dari kemungkinan kehilangan, kerusakan, penyerobotan, klaim pihak lain dan penyimpangan lainnya.



BAB IV

TANGGUNG JAWAB HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP PENGUNAAN SISTEM INFORMASI UNTUK LAYANAN PUBLIK TERKAIT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN LAINNYA

4.1. Tindakan Hukum Administrasi Negara

Dalam negara hukum modern dewasa ini, dimana campur tangan pemerintah semakin meningkat dan meluas di seluruh lapangan kemasyarakatan, maka kepada administrasi negara diberikan tugas yang semakin luas untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dalam menjalankan tugasnya pemerintah selalu aktif dalam penyelenggaraan kepentingan umum¹²⁸ yang dijalankan oleh alat pemerintahan yang dapat berwujud seorang petugas (*fungtionaris*) atau badan pemerintahan. Dalam menjalankan tugasnya tersebut, aparatur administrasi negara mempunyai hak dan kewajiban. Adapun yang menjadi hak aparatur administrasi negara adalah :

1. melaksanakan kewenangannya untuk menyatakan kehendak pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. membuat kebijakan sesuai dengan ruang lingkup dari kewenangan yang dimilikinya;
3. hak-hak lain sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun kewajiban yang harus dijalankan aparatur administrasi negara adalah :

¹²⁸ Koentjoro Purbopranoto dalam Safri Nugraha et al., *Op.,cit*, hal. 83. Menurut penelitian Universitas Gadjah Mada, kepentingan umum dapat dirinci sebagai berikut :

1. memelihara kepentingan umum yang khusus mengenai kepentingan negara, misalnya tugas pertahanan dan keamanan,
2. memelihara kepentingan umum dalam arti memelihara kepentingan umum bersama warga negara, misalnya sandang pangan dan perumahan,
3. memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan warga negara, misalnya pendidikan dan kesehatan,
4. memelihara kepentingan perseorangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan warga negara dalam bentuk bantuan negara, misalnya pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar.

1. taat pada perundang-undangan yang berlaku;
2. membuat kebijakan terhadap suatu hal walaupun tidak ada peraturan yang mengaturnya (*freies ermessen*);
3. dalam melaksanakan tugas harus sesuai dengan susunan pembagian tugas (*job description*);
4. melaksanakan prinsip-prinsip organisasi;
5. melaksanakan azas umum pemerintahan yang baik.

Dalam melakukan berbagai tindakan sebagai administrasi negara, pemerintah melakukan tindakan material dan tindakan hukum. Dalam kajian hukum, yang terpenting untuk dikemukakan adalah tindakan hukum karena tindakan material adalah tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu.

Tindakan hukum administrasi negara terdiri dari tindakan administrasi negara dalam hukum privat dan tindakan administrasi negara dalam hukum publik. Tindakan administrasi negara dalam hukum privat terjadi pada saat administrasi negara mengadakan hubungan hukum dengan subjek hukum lain berdasarkan hukum privat, dalam hal ini pemerintah bertindak sebagai wakil dari badan hukum publik yaitu negara.

Kedudukan administrasi negara dalam hukum privat tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum privat, tidak memiliki kedudukan yang istimewa dan dapat menjadi pihak dalam sengketa keperdataan dengan kedudukan yang sama dengan seseorang atau badan hukum privat dalam peradilan umum. Misalnya perjanjian yang diadakan oleh administrasi negara dengan warga negara atau badan hukum perdata dalam hal sewa menyewa tanah atau rumah, jual beli, pengadaan barang/jasa dan sebagainya yang mengikat kedua belah pihak untuk bersepakat dengan mematuhi klausul-klausul perjanjian.

Tindakan hukum administrasi negara dalam hukum publik merupakan tindakan hukum sepihak yang melahirkan hak dan kewajiban yang dilakukan

pemerintah dan khusus melaksanakan tugas-tugas pemerintahan berdasarkan wewenang yang luar biasa. Sebagai pelaku hukum publik, badan atau pejabat tata usaha negara bertindak dan tunduk pada ketentuan dan prinsip-prinsip hukum publik yang menyangkut wewenang, prosedur dan substansi.

Selanjutnya, penelitian ini akan mengulas tanggung jawab hukum administrasi negara dalam lingkup hukum privat dan lingkup hukum publik. Dalam lingkup hukum privat akan membahas pengembangan sistem informasi sebagai produk pengadaan barang/jasa pemerintah yang lahir dari perjanjian kontraktual antara administrasi negara sebagai pengguna barang/jasa dengan subjek hukum lain, baik pribadi ataupun badan hukum sebagai penyedia barang/jasa.

Sementara untuk lingkup hukum publik akan berkaitan dengan tanggung jawab administrasi negara terhadap pemanfaatan sistem informasi yang digunakannya untuk memberikan pelayanan publik. Dalam penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik, administrasi negara diwakili oleh organ-organnya atau jabatan pemerintahan baik berupa departemen, direktorat, kantor, pemerintah daerah otonom dan sebagainya yang seperti diketahui, dengan kemajuan teknologi informasi, hampir seluruh organ-organ pemerintah saat ini telah menggunakan sistem informasi berbasis internet untuk memberikan pelayanan publik.

Berbicara tentang tanggung jawab hukum administrasi negara tentu yang harus dibicarakan terlebih dahulu mengenai kewajibannya, karena dari kewajiban akan lahir tanggung jawab. Tanggung jawab hukum administrasi negara timbul karena mempunyai suatu kewajiban yang didasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait pada pemanfaatan sistem informasi untuk layanan publik yang mengikat secara tegas. Tanggung jawab yang lahir karena undang-undang mencakup dua hal, yakni tanggung jawab yang timbul karena undang-undang saja atau tanggung jawab yang lahir sebagai akibat perbuatan

orang, baik perbuatan yang sesuai dengan hukum ataupun perbuatan yang melawan hukum.¹²⁹

Selain peraturan perundang-undangan, dalam melaksanakan tugasnya administrasi negara juga terikat pada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) yang jika melakukan suatu perbuatan melawan hukum yang merugikan masyarakat dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara ataupun Peradilan Umum (Perdata).

4.2. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik

Pemberian pelayanan publik yang baik kepada masyarakat, dikenal dengan pelayanan prima (*excellent service*), berhubungan erat dengan *good governance*. Hubungan keduanya adalah hubungan proses dan output, *good governance* adalah proses pemerintahan sedangkan pelayanan publik yang prima adalah output. Artinya, jika proses kegiatan pelayanan publik berdasarkan prinsip-prinsip *good governance* maka hasilnya adalah pelayanan prima dengan *outcome*-nya adalah kepuasan penerima pelayanan. Sistem pelayanan publik yang baik memiliki dan menerapkan prosedur layanan jelas dan pasti serta mekanisme kontrol dalam organisasinya sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi secara mudah dapat segera diketahui.

Tolok ukur yang dijadikan alat untuk mengukur kepuasan penerima pelayanan adalah standar pelayanan yang telah ditetapkan oleh penyelenggara. Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi layanan didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima layanan dalam proses pengajuan permohonannya. Pasal 21 UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memuat berbagai komponen standar pelayanan penyelenggaraan pelayanan

¹²⁹ Istilah perbuatan melawan hukum secara luas dapat diartikan sebagai perbuatan yang bertentangan dengan hukum, perbuatan yang bertentangan dengan asas-asas hukum, perbuatan yang melanggar hukum, tindakan yang melawan hukum dan penyelewengan perdata.

publik.¹³⁰ Berbagai komponen standar pelayanan tersebut merupakan pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara dan menjadi pedoman bagi penerima layanan dalam proses pengajuan permohonan serta sebagai alat kontrol masyarakat atas kinerja penyelenggara.

Standar pelayanan ini berkaitan erat dengan akuntabilitas penyelenggara pelayanan publik. Apakah penyelenggara sudah memberikan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan yang terdapat pada organisasi penyelenggara tersebut. Umum terjadi kesenjangan antara standar pelayanan dan pelayanan yang diberikan, misalnya penyelenggara memang memberikan pelayanan sesuai dengan permohonan yang diajukan namun waktu penyelesaian pelayanan sering tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam standar pelayanan. Dalam hal ini, pelayanan yang diberikan dapat dikatakan tidak sesuai dengan standar pelayanan karena mengurangi kepuasan pengguna layanan. Berbagai komponen standar pelayanan harus dilaksanakan secara keseluruhan bukan parsial. Pelaksanaan ketentuan standar pelayanan publik akan dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang sampai saat ini masih dalam pembahasan.

Pengguna layanan publik yang merasa kurang puas berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Penyelenggara, Ombudsman, dan/atau DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.¹³¹ Apabila merasa dirugikan dapat melakukan upaya hukum seperti menggugat penyelenggara pelayanan publik ke lembaga peradilan, seperti Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), Pengadilan Negeri atau dapat pula melaporkannya kepada aparat kepolisian jika mengandung unsur pidana. Di samping itu masyarakat juga dapat melaporkan pelanggaran tersebut kepada Komisi Ombudsman.¹³²

¹³⁰ Komponen standar pelayanan meliputi (a) dasar hukum, (b) persyaratan, (c) sistem, mekanisme dan prosedur, (d) jangka waktu penyelesaian, (e) biaya/tarif, (f) produk pelayanan, (g) sarana, prasarana dan/atau fasilitas, (h) kompetensi pelaksana, (i) pengawasan internal, (j) penanganan pengaduan, saran dan masukan, (k) jumlah pelaksana, (l) jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai standar pelayanan, (m) jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya dan resiko keragu-raguan dan (n) evaluasi kinerja pelaksana.

¹³¹ Pasal 40 ayat 1 UU Pelayanan Publik

4.1.1. Pemanfaatan Sistem Informasi Dalam UU Pelayanan Publik

Pada Penjelasan umum UU Pelayanan Publik disebutkan salah satu aspek penyelenggaraan pelayanan publik adalah sistem informasi. Definisi sistem informasi pelayanan publik pada Pasal 1 angka (9) adalah rangkaian kegiatan yang meliputi penyimpanan dan pengelolaan informasi serta mekanisme penyampaian informasi dari penyelenggara kepada masyarakat dan sebaliknya dalam bentuk lisan, tulisan Latin, tulisan dalam huruf Braile, bahasa gambar, dan/ atau bahasa lokal, serta disajikan secara manual ataupun elektronik.

Khusus sistem informasi elektronik, pemanfaatan sistem informasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan dapat dirasakan secara langsung dan tidak langsung oleh pengguna layanan.

- A. Pemanfaatan sistem informasi secara langsung, yaitu pengguna layanan dapat memanfaatkan sistem informasi melalui website yang disediakan badan-badan publik. Penyelenggaraan sistem informasi tersebut dapat berupa layanan informatif, interaktif dan transaktif. Pasal 23 ayat (4) UU Pelayanan Publik menyebutkan penyelenggara berkewajiban mengelola sistem informasi elektronik, sekurang-kurangnya meliputi :
- a. profil penyelenggara, meliputi nama, penanggung jawab, pelaksana, struktur organisasi, anggaran penyelenggaraan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-el (*email*).
 - b. profil pelaksana, meliputi pelaksana yang bertanggung jawab, pelaksana, anggaran pelaksanaan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-el (*email*).
 - c. standar pelayanan, berisi informasi yang lengkap tentang keterangan yang menjelaskan lebih rinci isi standar pelayanan tersebut.
 - d. maklumat pelayanan;

¹³² Ombudsman adalah lembaga independen yang menerima dan menyelidiki keluhan masyarakat yang menjadi korban maladministrasi publik. Fungsi Ombudsman adalah mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara untuk tujuan mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam upaya memperoleh pelayanan yang berkualitas dan efisien, penyelenggaraan peradilan yang adil, tidak memihak dan jujur serta meningkatkan perlindungan perorangan dalam memperoleh pelayanan publik, keadilan, kesejahteraan dan dalam mempertahankan hak-haknya terhadap tindakan maladministrasi penyelenggara.

- e. pengelolaan pengaduan, merupakan proses penanganan pengaduan mulai dari tahap penyeleksian, penelaahan, dan pengklasifikasian sampai dengan kepastian penyelesaian pengaduan.
- f. penilaian kinerja, merupakan hasil pelaksanaan penilaian penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara sendiri, bersama dengan pihak lain, atau oleh pihak lain atas permintaan penyelenggara untuk mengetahui gambaran kinerja pelayanan dengan menggunakan metode penilaian tertentu.

Ayat (5) menyebutkan penyelenggara berkewajiban menyediakan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses.

Dari persyaratan yang diberikan UU Pelayanan Publik di atas, dapat dilihat pelayanan publik yang wajib hanya terbatas pada pemberian layanan informatif dan interaktif, layanan transaktif tidak diatur. Oleh karena itu banyak penyelenggara yang kewajibannya memberikan pelayanan transaktif belum melaksanakannya, hanya memberikan informasi yang terkait dengan syarat-syarat yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan. Sementara pelayanannya sendiri dilakukan secara manual dengan mendatangi satu persatu badan publik yang menyelenggarakan pelayanan publik. Padahal, apabila dimanfaatkan dengan optimal, penyelenggaraan pelayanan publik melalui penyelenggaraan sistem informasi mendatangkan banyak keuntungan.

Contohnya, pelayanan Sisminbakum yang dilakukan secara *online*, dari sisi pelayanan publik, dapat dikatakan Sisminbakum telah memenuhi kepuasan pengguna layanan, dalam hal ini kalangan bisnis. Hal ini bisa dibuktikan dengan berbagai tanggapan pihak-pihak yang terkait seperti notaris dan pelaku usaha di berbagai media yang mengapresiasi kinerja Sisminbakum. Hemat waktu, tepat, cepat, murah dibandingkan dengan mendatangi Kementerian Hukum dan HAM di Jakarta. Disamping itu, sistem online membuat pemberi dan penerima layanan tidak bertemu secara langsung sehingga kecurangan-kecurangan yang mungkin terjadi seperti KKN tidak terjadi, karena umum diketahui aparatur administrasi

negara rentan terhadap perilaku KKN. Dengan sistem ini, penyelenggara dituntut memberikan pelayanan profesional.

Secara umum, saat ini penyelenggara memang telah menyelenggarakan sistem informasi yang memuat pelayanan informatif mengenai hal-hal yang telah disebutkan di atas. Penyampaian informasi melalui website yang disediakan harus akurat dan dapat dipertanggung-jawabkan kebenarannya karena pengguna layanan menggunakan informasi tersebut sebagai acuan dalam melakukan permohonan pelayanan. Begitu juga apabila terjadi perubahan-perubahan dalam pemberian pelayanan, baik mengenai prosedur, jangka waktu ataupun tarif, penyelenggara berkewajiban untuk mengupdate informasi sesuai dengan perkembangan terbaru.

Terkait dengan update informasi, kerap terjadi apa yang tertera pada standar pelayanan sudah tidak berlaku dan telah diganti dengan persyaratan baru, namun informasinya belum atau terlambat disampaikan pada masyarakat. Misalnya perubahan biaya/tarif atau berkas yang kurang lengkap pada waktu mengurus sesuatu sehingga pengguna layanan harus melengkapi dan mengurusnya kembali.

Dalam hal pelayanan interaktif, walaupun setiap website menyediakan namun belum dilaksanakan secara optimal, misalnya pengelolaan pengaduan dan penilaian kinerja. Banyak pertanyaan, aduan dan keluhan pengguna layanan yang kurang mendapat tanggapan dari penyelenggara dan apabila ditanggapi memakan waktu yang cukup lama sementara pengguna membutuhkan jawaban permasalahannya dengan cepat. Begitu juga dengan penilaian kinerja, seharusnya sistem informasi dapat menjadi sarana untuk menilai kinerja penyelenggara. Penilaian dapat dilakukan dengan mengadakan survey kepuasan pelanggan serta penyediaan kolom kritik dan saran yang dapat dijadikan evaluasi untuk memperbaiki kualitas layanan.

Berkaitan dengan tanggung jawab hukum penyelenggara terhadap pemanfaatan sistem informasi pelayanan publik secara langsung, diatur dalam pasal-pasal berikut :

1. Pasal 54 ayat (4) mengatur sanksi yang dikenakan pada penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan Pasal 36 ayat (1) dan ayat (4) berupa sanksi administratif yaitu teguran tertulis yang selanjutnya dapat dikenai sanksi pembebasan jabatan.¹³³
2. Pasal 54 ayat (5) mengatur sanksi yang dikenakan pada penyelenggara yang melanggar ketentuan Pasal 23 ayat (4) dan (5) berupa sanksi administratif yaitu penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun.

B. Pemanfaatan sistem informasi secara tidak langsung, dapat dilihat dari produk-produk layanan yang dihasilkan yang meliputi pelayanan administratif, pelayanan barang publik dan pelayanan jasa publik. Pelayanan administratif menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya KTP, akte-akte, IMB, paspor dan sebagainya. Pelayanan barang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan air bersih dan tenaga listrik. Sementara pelayanan jasa menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, pelayanan transportasi dan sebagainya. Kalau dahulu, seluruh pengerjaan dilaksanakan secara manual, sekarang dengan hadirnya berbagai aplikasi sistem informasi manajemen mempercepat dan mempermudah proses dalam menghasilkan suatu produk.

Pemanfaatan sistem informasi secara tidak langsung ini, tidak secara eksplisit tertulis dalam UU Pelayanan Publik, tetapi merupakan bagian dari sarana dan prasarana yang digunakan untuk menunjang pelayanan publik. Penyediaan sarana dan prasarana merupakan kewajiban penyelenggara layanan publik yang diatur dalam Pasal 15 huruf (d).

Tanggung jawab hukum penyelenggara terhadap pemanfaatan sistem informasi pelayanan publik secara tidak langsung, diatur dalam pasal-pasal :

¹³³ Pasal 36 ayat (1) menyebutkan penyelenggara berkewajiban menyediakan *sarana pengaduan* dan menugaskan pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan. Pasal 36 ayat (4) menyebutkan penyelenggara berkewajiban mengumumkan nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan serta *sarana pengaduan* yang disediakan.

1. Pasal 54 ayat (5) mengatur sanksi yang dikenakan pada penyelenggara yang melanggar ketentuan Pasal 15 huruf (d) dan Pasal 25 ayat (1)¹³⁴ berupa sanksi administratif yaitu penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun.
2. Pasal 54 ayat (8) mengatur sanksi yang dikenakan pada penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan Pasal 26 berupa sanksi administratif yaitu pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri.¹³⁵
3. Pasal 56 mengatur sanksi yang dikenakan pada penyelenggara atau pelaksana yang tidak melakukan kewajiban pada Pasal 25 ayat (1) sehingga mengakibatkan kerugian negara dikenakan denda yang besarnya ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan.

4.1.2. Kontribusi Penerimaan Negara Dalam UU Pelayanan Publik

Pada Pasal 3 UU Pelayanan Publik, tujuan undang-undang pelayanan publik tidak memuat secara eksplisit muatan ekonomi, namun apabila dicermati dari keseluruhan tujuan pembentukan undang-undang, maka akan terlihat motif ekonominya. Terutama yang terkait dengan kewajiban pengguna layanan, yang selanjutnya diatur pada Pasal 19 huruf (a) untuk mematuhi dan memenuhi ketentuan yang dipersyaratkan dalam standar pelayanan. Sementara, salah satu komponen standar pelayanan adalah biaya/tarif.

Namun, tidak semua pelayanan publik dikenakan biaya. Dari ketiga jenis pelayanan publik di atas, pelayanan dapat diberikan kepada masyarakat secara cuma-cuma ataupun disertai dengan pembayaran. Pemberian pelayanan publik yang cuma-cuma umumnya pelayanan yang dapat dinikmati manfaatnya oleh

¹³⁴ Pasal 25 ayat (1) menyebutkan penyelenggara dan pelaksana berkewajiban mengelola sarana, prasarana, dan/ atau fasilitas pelayanan publik secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan berkesinambungan serta bertanggung jawab terhadap pemeliharaan dan/atau penggantian sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik.

¹³⁵ Pasal 26 menyebutkan penyelenggara dilarang memberikan izin dan/atau membiarkan pihak lain menggunakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mengakibatkan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik tidak berfungsi atau tidak sesuai dengan peruntukan.

seluruh masyarakat yang merupakan barang publik. Pelayanan cuma-cuma tersebut merupakan kompensasi dari pajak yang telah dibayar oleh masyarakat itu sendiri, misalnya jalan raya, taman dan pertahanan nasional.

Sedangkan pelayanan publik yang disertai dengan pengenaan biaya merupakan pelayanan barang privat yang dapat dinikmati manfaatnya hanya oleh pengguna layanan, misalnya listrik, telepon, dokumen-dokumen pribadi dan sebagainya. Untuk barang campuran, seperti pelayanan pendidikan, kesehatan dan transportasi publik dapat disediakan secara cuma-cuma ataupun berbayar. Pengelolaannya dapat dilakukan pemerintah sendiri atau diserahkan pada pihak swasta. Pengenaan tarif pada pelayanan publik merupakan kontribusi bagi penerimaan negara. Pelayanan publik yang dilakukan pemerintah pusat masuk dalam penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang merupakan salah satu komponen penerimaan dalam APBN, sementara pelayanan publik pemerintah daerah masuk dalam Pendapatan Asli Daerah.

PNBP diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 1997, secara umum kelompok PNBP meliputi PNBP dari sumber daya alam, bagian laba BUMN, pendapatan Badan Layanan Umum dan PNBP lainnya. Dalam UU Nomor 47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010, pendapatan negara dari PNBP ditargetkan sebesar Rp. 205,4 triliun atau memiliki porsi sebesar 21,6% terhadap total target pendapatan negara yaitu yang merupakan sebesar Rp. 949,6 triliun. PNBP yang diterima dari pemberian pelayanan publik masuk dalam kelompok PNBP lainnya, ditargetkan memberikan kontribusi sebesar 20% dari penerimaan PNBP secara keseluruhan.

Tarif yang dikenakan dalam pelayanan publik berbeda-beda besarnya tergantung dari jenis pelayanan yang diberikan. Untuk barang campuran perhitungan pengenaan tarif biasanya dibantu dengan subsidi pemerintah, sementara untuk barang privat didasarkan pada tarif sebesar harga pemulihan (*full cost recovery*). Permasalahannya sulit untuk menentukan secara pasti berapa tarif yang tepat yang dapat mencerminkan tingkat tarif pemulihan tersebut. Begitu juga dengan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan dengan pola KPS. Pihak swasta tentu ingin mendapatkan kembali modal yang telah diinvestasikan

berikut keuntungan selama periode konsesi. Sementara pemerintah berkewajiban melaksanakan fungsi utamanya memenuhi kepentingan masyarakatnya. Hal ini berkaitan dengan sulitnya mengukur jumlah yang dikonsumsi, kemampuan masyarakat yang berbeda-beda, biaya-biaya yang diperhitungkan (biaya investasi, biaya tetap, operasional, penggantian atau penambahan aset dan lainnya).

Pasal 3 ayat (1) UU PNBPN menyebutkan pengenaan tarif atas jenis PNBPN ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan pemerintah sehubungan dengan jenis PNBPN yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat. Ketiga aspek ini memang masih terlihat sangat umum

Pada UU Pelayanan Publik pengenaan biaya diatur pada Pasal 31, pada ayat (4) disebutkan penentuan biaya ditetapkan dengan persetujuan wakil rakyat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sementara UU PNBPN menyebutkan pengenaan tarif diatur dalam Peraturan Pemerintah yang berlaku hanya untuk masing-masing Kementerian/Lembaga yang dihitung berdasarkan rumus.

Pada umumnya PP PNBPN untuk tiap K/L sudah ada, PNBPN dalam konteks pemanfaatan sistem informasi dapat dilihat pada PP Nomor 20 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran PNBPN. Dalam PP ini diatur berbagai jenis PNBPN, untuk PNBPN yang memanfaatkan sistem informasi secara langsung misalnya publikasi statistik, jasa kearsipan, hasil survey dan pemetaan dan berbagai pelayanan informasi. Namun, masih terdapat potensi PNBPN yang belum atau terlambat dimasukkan dalam UU PNBPN terkait dengan pelayanan informasi, misalnya yang terdapat dalam UU Keterbukaan Informasi Publik dan yang saat ini sedang bergulir diranah hukum yaitu Sisminbakum.

Sebagai contoh, pada saat Sisminbakum dilakukan secara manual, tarif PNBPN yang dikenakan sebesar Rp. 200.000, pada saat dilakukan secara online besaran tarif PNBPN tetap sama. Selain tarif PNBPN, sistem online juga menetapkan tarif tambahan sebesar Rp. 1.350.000 yang merupakan biaya mengakses sistem. Biaya ini tidak masuk sebagai PNBPN, tetapi masuk pada PT. SRD dan Koperasi Depkumham sebagai pengelola sistem. Yang menjadi permasalahan adalah

mengapa dana sebesar Rp. 1.350.000 tersebut tidak masuk ke kas negara, dan dalam sepuluh tahun masa konsesi, negara diduga dirugikan sebesar Rp. 420 milyar sementara PT. SRD mengaku menanamkan modal sebesar US\$ 2 juta.

Dengan modal awal sebesar itu, tentu saja keuntungan yang diterima PT. SRD selama periode konsesi menjadi sangat besar. Dalam pola KPS, sebagai penyedia modal pihak swasta memang harus mendapatkan kembali modal yang telah dikeluarkan ditambah dengan keuntungan selama periode konsesi. Namun, biasanya sebelum perjanjian dilakukan kedua belah pihak telah melakukan analisis biaya manfaat. Dalam kasus Sisminbakum, jumlah pengguna layanan dapat diperkirakan berpatokan pada pelayanan yang selama ini dilakukan secara manual dengan persentase simpangan. Dengan mengetahui perkiraan jumlah pengguna setiap tahun, biaya awal yang telah dikeluarkan ditambah biaya operasional dan pemeliharaan seharusnya dapat diperhitungkan jangka waktu kembalinya modal beserta keuntungan, tampaknya hal ini tidak diperhitungkan secara cermat dalam perjanjian Sisminbakum karena keuntungan yang diterima swasta sudah melebihi kewajiban.

Seperti dikemukakan sebelumnya, setiap PNBPN yang diterima oleh badan publik diatur dengan PP. Sejak diberlakukan tahun 2001, Kementerian Hukum dan HAM telah dua kali menerbitkan PP tentang PNBPN yakni PP Nomor 75 tahun 2005 dan PP Nomor 19 tahun 2007. Dari kedua PP tersebut tidak ada aturan yang mencantumkan bahwa tarif akses sebagai PNBPN. Hanya mengatur tentang biaya pengesahan perseroan sebesar Rp 200.000,-. Oleh karena itu, tarif tersebut tidak masuk dalam kategori PNBPN dan jika ingin dimasukkan harus diatur dalam PP. Saat ini tarif akses tersebut telah masuk sebagai PNBPN yang diatur dalam PP Nomor 38 Tahun 2009 tentang Jenis dan tarif PNBPN yang berlaku pada Kementerian Hukum dan HAM, tarif akses sebelum diberlakukannya PP ini bukan PNBPN sehingga dianggap tidak merugikan keuangan negara.

Namun, dengan masuknya tarif akses Sisminbakum sebagai PNBPN berarti selama ini negara sudah kehilangan potensi PNBPN. Seharusnya, PP yang memasukkan tarif akses Sisminbakum sudah diterbitkan dari dulu, bukan baru dimasukkan ketika telah timbul permasalahan. Ini baru satu kasus potensi PNBPN,

yang pasti masih banyak potensi-potensi PNBP lainnya yang belum dimasukkan dalam PP PNBP karena berbagai alasan yang mengakibatkan berkurangnya penerimaan negara.

4.2. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dalam Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik

Informasi publik didefinisikan pada Pasal 1 angka 2 UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) sebagai informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik¹³⁶ yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

UU KIP ini merupakan amanah Pasal 28F UUD 1945 yang bertujuan menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses dan alasan pengambilan suatu keputusan publik, mendorong dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik. Asas UU KIP terdapat pada Pasal 2, yaitu :

1. Setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik.
2. Informasi publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas.
3. Setiap informasi publik harus dapat diperoleh setiap pemohon informasi publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana.
4. Informasi publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan undang-undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat

¹³⁶ Badan publik yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 2 di atas adalah lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/D atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/D, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

serta setelah dipertimbangkan dengan seksama bahwa menutup informasi publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.¹³⁷

Hak atas informasi sangat penting karena dalam mewujudkan negara yang demokratis, semakin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, maka berarti penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Selama ini pertanggungjawaban dilakukan hanya kepada atasan saja, tidak banyak yang merasa bertanggung jawab kepada masyarakat. Seharusnya, karena penggunaan anggaran berasal dari dana publik, badan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat tentang pelaksanaan tugasnya dan penggunaan dana.

Terkait penggunaan dana, Pasal 3 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mencantumkan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam penjelasan umumnya, salah satu asas umum pengelolaan keuangan negara adalah asas keterbukaan (dilakukan secara terbuka, dalam arti proses penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban diketahui atau diawasi oleh rakyat/DPR terkait). Dengan demikian dokumen anggaran dan pertanggungjawaban keuangan negara merupakan dokumen publik.

4.2.1. Pemanfaatan Sistem Informasi Dalam UU KIP

Melekat dalam hak atas informasi tentunya adalah informasi publik yang benar, akurat dan tidak menyesatkan seperti yang diwajibkan kepada badan publik pada Pasal 7 UU KIP. Untuk melaksanakan kewajiban tersebut, badan publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola informasi publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah. Bahkan lebih lanjut setiap badan publik perlu melakukan pengelolaan informasi dan dokumentasi yang dapat menjamin penyediaan informasi yang mudah, cermat, cepat dan akurat.

¹³⁷ Informasi yang dikecualikan oleh Badan Publik dapat dilihat pada Pasal 17 UU KIP.

Untuk keperluan itu, badan publik dapat memanfaatkan sarana dan media elektronik dan nonelektronik. Badan publik dapat memanfaatkan media nonelektronik berupa papan pengumuman, poster, brosur dan pengumuman tercetak lainnya. Sedangkan media elektronik dapat berupa website, komputer di information desk, ataupun TV layar datar. Sejalan dengan perkembangan TIK, media elektronik dianggap lebih efisien dalam menyediakan informasi publik secara cepat, tepat dan murah dan mempermudah perolehan dan pertukaran informasi dari pemerintah ke rakyatnya atau sebaliknya.

Mekanisme pengelolaan sistem informasi dan dokumentasi meliputi pengumpulan data dan informasi, pengolahan data, penyimpanan dan penyediaan data dan informasi bagi layanan publik. Mekanisme ini memerlukan sarana dan prasarana yang sesuai kebutuhan standar pengelolaan informasi dan dokumentasi. Kebutuhan ini meliputi fasilitas penyimpanan dan penyediaan data dan informasi, sarana berupa peralatan penyimpanan, perangkat komputer dan printer, serta perangkat lunak seperti skema klasifikasi data dan informasi, kode klasifikasi, indeks, serta sistem *database* yang didesign dengan *software* aplikasi yang sesuai kebutuhan.

Kebutuhan untuk menyediakan sarana dan prasarana tentu membutuhkan dana yang cukup besar seperti yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya, sementara dalam menyediakan informasi publik, sesuai asas UU KIP pemohon informasi publik dikenakan biaya yang ringan. Bahkan untuk informasi yang berhubungan dengan pengetahuan dan penelitian biasanya informasi diberikan secara cuma-cuma. Dalam hal ini, badan-badan publik dituntut untuk bersikap profesional dalam memberikan pelayanannya, tidak berorientasi pada profit namun lebih mengutamakan fungsi pemberian pelayanan kepada publik.

Dalam kaitannya dengan kewajiban membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi, Pasal 13 UU KIP menyatakan setiap badan publik (a) menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) dan (b) membuat dan mengembangkan sistem penyediaan layanan informasi secara cepat, mudah dan wajar sesuai dengan petunjuk teknis standar layanan informasi publik yang berlaku secara nasional. PPID pada umumnya dijabat oleh pejabat struktural,

pelaksanaan tugas PPID merupakan penugasan tambahan yang diberikan terhadap jabatan yang diemban dan bukan struktural baru. Dalam mengelola informasi publik, PPID dibantu pejabat fungsional/pejabat struktural dibawahnya.¹³⁸

Untuk tugas dan tanggung jawab PPID selanjutnya diatur pada Pasal 14, PP Nomor 61 Tahun 2010 tentang pelaksanaan UU KIP, yaitu :

- a. penyediaan, penyimpanan, pendokumentasian dan pengamanan informasi;
- b. pelayanan informasi sesuai dengan aturan yang berlaku;
- c. pelayanan informasi publik yang cepat, tepat, dan sederhana;
- d. penetapan prosedur operasional penyebarluasan informasi publik;
- e. pengujian konsekuensi;
- f. pengklasifikasian informasi dan/atau pengubahannya;
- g. penetapan informasi yang dikecualikan yang telah habis jangka waktu pengecualiannya sebagai informasi publik yang dapat diakses; dan
- h. penetapan pertimbangan tertulis atas setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap orang atas informasi publik.

Sama halnya dengan UU Pelayanan Publik, UU KIP melalui Komisi Informasi¹³⁹ juga menetapkan petunjuk teknis Standar Layanan Informasi Publik yang diatur dalam Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010. Dalam peraturan tersebut diatur mengenai kewajiban Badan Publik untuk memenuhi hak setiap orang yang ingin melihat, mengetahui dan mendapatkan salinan informasi publik baik melalui pengumuman informasi publik maupun dengan penyediaan informasi publik berdasarkan permohonan serta pengenaan standar biaya perolehan salinan informasi publik.

Informasi yang cepat dan akurat tentu tergantung pada pengelolaan sistem informasi dan dokumentasi yang dimiliki badan publik. Pengelolaan yang baik

¹³⁸ Usman Abdhali Watik, *Implikasi UU KIP Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik*, disampaikan di Universitas Kristen Petra, Surabaya, 26 Juli 2010.

¹³⁹ Pasal 1 angka (4) menyebutkan Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan undang-undang KIP dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi

akan menghasilkan informasi yang baik pula. Sebaliknya pengelolaan yang tidak baik akan menghasilkan informasi yang tidak baik pula, yang berakibat tidak memuaskan atau dapat merugikan pemohon informasi publik. Buruknya pendokumentasian akan mengakibatkan informasi rusak atau hilang, rentannya keamanan sistem akan mengakibatkan informasi dapat dimasuki, diubah atau dirusak pihak-pihak yang tidak berkepentingan. Pengelolaan sistem informasi dan dokumentasi ini merupakan tugas dan tanggung jawab PPID yang mempunyai konsekuensi hukum berupa sanksi pidana kurungan dan pidana denda.

Pada pelayanan Sisminbakum contohnya, badan publik yang menyelenggarakan Sisminbakum dapat dikatakan telah memenuhi kewajibannya seperti yang disyaratkan dalam Pasal 7. Sistem informasi yang dibangun dapat diakses dengan mudah dan menyediakan informasi yang akurat, benar dan tidak menyesatkan. Informasi umum dapat dilihat oleh siapa saja yang mengakses website Sisminbakum sementara pengurusan permohonan pengesahan PT sebagai badan hukum hanya dapat dilihat dan dilakukan notaris dengan melakukan *login* ke website dengan memasukkan *user id* dan *password* yang telah diberikan sebelumnya. Ini menunjukkan bahwa informasi tersebut hanya berlaku untuk notaris yang berkepentingan.

Secara umum penerapan sanksi pidana kurungan dan pidana denda dalam UU KIP dikenakan pada setiap orang perseorangan, kelompok orang, badan hukum atau badan publik. Penerapan sanksi ini dikenakan karena (i) menggunakan informasi publik secara melawan hukum, (ii) sengaja dan melawan hukum menghancurkan, merusak dan menghilangkan dokumen informasi publik, (iii) mengakses, memperoleh atau memberikan informasi yang dikecualikan dan (iv) membuat informasi publik yang tidak benar atau menyesatkan yang mengakibatkan kerugian bagi orang lain.¹⁴⁰

Penerapan sanksi pidana kurungan dan pidana denda khusus untuk badan publik diatur pada Pasal 52 UU KIP yang dengan sengaja tidak memberikan dan/atau tidak menerbitkan informasi publik berupa informasi publik secara

¹⁴⁰ Pasal 51, Pasal 53 sampai dengan Pasal 55 UU KIP.

berkala, secara sertamerta, yang wajib tersedia setiap saat dan/atau yang harus diberikan atas dasar permintaan sesuai dengan UU KIP dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain. Sementara untuk tata cara pembayaran ganti rugi oleh badan publik negara dan pembebanan biaya denda diatur dalam PP Nomor 61 Tahun 2010.

4.2.2. Kontribusi Penerimaan Negara Dalam UU KIP

Sistem informasi yang diwajibkan penggunaannya oleh UU KIP akan menghasilkan suatu informasi. Informasi yang dihasilkan, tentu berbeda-beda di setiap badan publik dan pastinya memiliki nilai. Informasi bernilai jika informasi tersebut akurat, tepat pada waktunya dan relevan. Nilai informasi dapat diukur secara kuantitatif maupun kualitatif. Namun pengukuran secara kuantitatif sulit dilakukan yang umum adalah pengukuran menurut skala relatif melalui efektivitas informasi yang dihasilkan.

Misalnya, jika suatu informasi yang dihasilkan badan-badan publik dapat menambah kepastian bagi pengambilan keputusan maka nilai informasinya tinggi seperti kebijakan pemerintah. Dampak kebijakan tersebut mungkin akan berkaitan secara kualitatif dengan peningkatan kesejahteraan rakyat, sedangkan secara kuantitatif dengan peningkatan pendapatan penerimaan negara. Sebaliknya, jika suatu informasi kurang memberikan relevansi bagi pengambilan keputusan, informasi tersebut dikatakan kurang bernilai atau informasinya rendah.

Sehubungan dengan kontribusi penerimaan negara terkait UU KIP, Peraturan Komisi Informasi hanya mengenakan biaya untuk salinan informasi publik dengan biaya seringan mungkin. Hal ini sesuai dengan UU KIP yang pada Pasal 21 menyebutkan untuk memperoleh informasi publik di dasarkan pada prinsip cepat, tepat waktu dan biaya ringan. Untuk pengenaan tarif terhadap informasi itu sendiri diatur dalam UU Pelayanan Publik sebagai salah satu bentuk layanan yang diberikan badan-badan publik, antara lain pemberian layanan informasi pertanahan oleh BPN pada PP PNB Nomor 13 Tahun 2010 dan

pemberian jasa penelusuran informasi oleh LIPI pada PP PNBP Nomor 75 Tahun 2007.

Pengenaan biaya untuk mendapatkan salinan informasi publik terdiri atas biaya penyalinan informasi publik, biaya pengiriman informasi publik dan biaya pengurusan izin pemberian informasi publik yang di dalamnya terdapat informasi pihak ketiga. Badan Publik berwenang menetapkan standar biaya perolehan salinan informasi publik berdasarkan pertimbangan standar biaya yang berlaku umum di wilayah setempat. Standar biaya perolehan salinan informasi publik ditetapkan dalam surat keputusan pimpinan badan publik setelah mendapatkan masukan dari masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tata cara pembayaran biaya ditetapkan oleh badan publik dengan membayar secara langsung atau melalui rekening resmi badan publik sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu rekening badan publik apabila merupakan Badan Layanan Umum (BLU) atau memiliki Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU), atau apabila telah ada Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai tarif layanan informasi melalui mekanisme Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

UU KIP telah efektif diberlakukan pada Mei 2010, hal ini berarti penerimaan negara melalui salinan informasi publik sudah mulai diberlakukan. Agar tidak terjadi permasalahan dikemudian hari, seyogianya dilakukan revisi PP PNBP secepatnya di tiap badan-badan publik. Sementara PP belum terbit, pimpinan badan publik dapat melakukan diskresi dengan mengeluarkan keputusan yang berkaitan dengan pengenaan biaya tersebut untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan dana yang telah diperoleh. Diskresi dilakukan dengan mempertimbangkan faktor kepentingan umum, masih dalam batas wilayah kewenangan dan tidak melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

4.3. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dikaitkan Dengan Undang-Undang Kearsipan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, arsip memiliki posisi dan peran strategis. Dapat dilihat dari peran arsip sebagai tulang punggung manajemen pemerintahan, bukti akuntabilitas kinerja pemerintah, alat bukti yang sah dan autentik, sebagai pengingat sejarah kehidupan bangsa dan penting sebagai sebuah bahan informasi bagi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan suatu institusi.

Rekaman informasi suatu institusi dapat dilihat dari keberadaan arsipnya. Tanpa adanya informasi, tidak akan ada pembuatan keputusan sementara salah satu sumber informasi yang paling vital adalah arsip. Tanpa adanya arsip, pembuat keputusan tidak memiliki acuan dan tidak ada akuntabilitas terhadap keputusan yang diambil. Arsip tercipta seiring aktivitas institusi, makin besar aktivitas makin tinggi volume arsip yang diciptakan demikian pula sebaliknya

Undang-undang yang mengatur kearsipan adalah UU Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan menggantikan UU Nomor 7 Tahun 1971. Dalam konsideran “menimbang”, undang-undang terdahulu dianggap perlu disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dipengaruhi oleh perkembangan tantangan nasional dan global serta perkembangan TIK.

4.3.1. Pemanfaatan Sistem Informasi Dalam UU Kearsipan

UU Kearsipan yang baru mengusung beberapa perbaikan dan substansi baru, diantaranya aspek pelayanan publik dan keterlibatan teknologi dalam pengelolaan kearsipan. Pada aspek pelayanan publik, terkait dengan berlakunya UU KIP, penyelenggara kearsipan di setiap instansi dituntut untuk membenahi sistem kearsipannya yang mengarah pada kemudahan dalam menyediakan pelayanan informasi kepada publik. Karena dengan UU KIP setiap orang dapat mengajukan permohonan agar dapat memperoleh informasi yang terkandung di

dalam arsip dan hal ini juga mendorong pemanfaatan arsip menjadi lebih autentik dan terpercaya bagi masyarakat.

Keterlibatan teknologi dalam penyelenggaraan kearsipan diatur dalam beberapa pasal pada UU Kearsipan. Hadirnya UU ITE yang menyebutkan bahwa arsip dokumen dalam bentuk elektronik adalah legal disinkronkan oleh UU Kearsipan pada Pasal 68 ayat (1) yang menyebutkan pencipta arsip dan/atau lembaga kearsipan dapat membuat arsip dalam berbagai bentuk dan/atau melakukan alih media meliputi media elektronik dan/atau media lain.

Penyediaan prasarana dan sarana kearsipan sesuai dengan standar kearsipan pengelolaan arsip untuk dimanfaatkan dan dikembangkan sesuai dengan kemajuan TIK merupakan kewajiban pencipta arsip.¹⁴¹ Salah satunya adalah membangun sistem informasi kearsipan dengan memperhatikan beberapa hal, antara lain :

1. menyediakan aplikasi sistem informasi kearsipan untuk lembaga.
2. menyediakan perangkat keras, perangkat lunak sistem dan jaringan.
3. melakukan instalasi dan uji coba dalam bentuk *pilot project* untuk mendapatkan gambaran kesulitan dan masalah yang timbul.
4. melakukan pemasangan/instalasi perangkat keras dan lunak pada lokasi lainnya termasuk kantor pusat.
5. melakukan pelatihan untuk petugas yang akan mengoperasikan sistem informasi kearsipan tersebut.
6. melakukan pemeliharaan sistem sehingga sistem dapat beroperasi dengan lancar.

Penggunaan TIK dalam penyelenggaraan kearsipan dapat dilihat dari :

1. Media penyimpanan, volume arsip yang terus bertambah berdampak terhadap ruangan yang digunakan untuk penyimpanan arsip tetapi dengan TIK hal

¹⁴¹ Pencipta arsip adalah pihak yang mempunyai kemandirian dan otoritas dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan tanggung jawab di bidang pengelolaan arsip dinamis. Pasal 1 angka 19.

tersebut dapat diatasi dengan adanya sistem dengan menggunakan peralatan elektronik yang dapat mengalihmediakan kertas sebagai *hardcopy* ke bentuk arsip elektronik atau digital serta tersimpan sebagai *database* yang dapat diakses ulang, CD dan media-media elektronik yang lain, dimana media penyimpanan ini tidak memerlukan ruangan yang luas.

2. Dengan aplikasi berbasis digital, kesulitan dalam seleksi/pemilahan dan pencarian kembali arsip dapat dilakukan dengan mudah, begitu juga dengan penyebaran dan pemanfaatan arsip yang dimiliki suatu organisasi semakin terbuka. Hal ini dapat membantu pengguna intern dan ekstern di mana saja selama terhubung dengan internet untuk menyeleksi, mencari atau mengakses informasi dengan mudah, cepat, tepat dan akurat serta dapat diperoleh kapan saja. Sehingga kesulitan yang dihadapi arsiparis¹⁴² dan pengguna tersebut dapat diatasi.
3. Pengiriman data arsip intern dan ekstern instansi baik di pusat maupun di daerah melalui jaringan internet dengan email dapat menghemat waktu, tenaga dan biaya dibanding dengan pengiriman konvensional.

Dalam konteks nasional, penerapan TIK merupakan salah satu kebijakan kearsipan nasional melalui pembangunan SKN¹⁴³, pembangunan SIKN¹⁴⁴ dan pembentukan JIKN¹⁴⁵ yang terdapat pada Pasal 7 butir c UU Kearsipan. Melalui pembangunan SKN, lembaga kearsipan nasional menyelenggarakan kearsipan yang kompherensif dan terpadu untuk menjaga autensitas dan keutuhan arsip.

¹⁴² Arsiparis adalah seseorang yang memiliki kompetensi di bidang kearsipan yang diperoleh melalui pendidikan formal dan/atau pendidikan dan pelatihan kearsipan serta mempunyai fungsi, tugas dan tanggung jawab melaksanakan kegiatan kearsipan. Pasal 1 angka 10 UU Kearsipan.

¹⁴³ Sistem kearsipan nasional yang selanjutnya disingkat SKN adalah suatu sistem yang membentuk pola hubungan berkelanjutan antarberbagai komponen yang memiliki fungsi dan tugas tertentu, interaksi antarpelaku serta unsur lain yang saling mempengaruhi dalam penyelenggaraan kearsipan secara nasional. Pasal 1 angka 28 UU Kearsipan.

¹⁴⁴ Sistem informasi kearsipan nasional yang selanjutnya disingkat SIKN adalah sistem informasi arsip secara nasional yang dikelola oleh ANRI yang menggunakan sarana jaringan informasi kearsipan nasional. Pasal 1 angka 29 UU Kearsipan.

¹⁴⁵ Jaringan informasi kearsipan nasional yang selanjutnya disingkat JIKN adalah sistem jaringan informasi dan sarana pelayanan arsip secara nasional yang dikelola oleh ANRI. Pasal 1 angka 30 UU Kearsipan.

Sementara pembangunan SIKN dimaksudkan untuk memberikan informasi yang autentik dan utuh dalam mewujudkan arsip sebagai tulang punggung manajemen penyelenggaraan negara, memori kolektif bangsa dan simpul pemersatu bangsa dalam kerangka NKRI. Dalam melaksanakan fungsi SIKN, lembaga kearsipan nasional membentuk JIKN yang berfungsi meningkatkan akses dan mutu pelayanan kearsipan kepada masyarakat, kemanfaatan arsip bagi kesejahteraan rakyat dan peran serta masyarakat dalam bidang kearsipan.

Pengelolaan arsip berdasarkan fungsinya terdiri dari pengelolaan arsip dinamis dan pengelolaan arsip statis. Pengelolaan arsip dinamis meliputi penciptaan arsip, penggunaan dan pemeliharaan arsip dan penyusutan arsip. Pengelolaan arsip dinamis merupakan kewajiban pencipta arsip. Pejabat atau orang yang bertanggung jawab dalam pengelolaan arsip dinamis wajib menjaga keautentikan, keutuhan, keamanan dan keselamatan arsip yang dikelolanya. Sedangkan pengelolaan arsip statis dan tanggung jawabnya dilaksanakan oleh lembaga kearsipan.

Pemanfaatan sistem informasi dalam penyelenggaraan kearsipan menjadikan pengelolaan arsip lebih efisien dan efektif. Sistem dalam pengelolaan kearsipan harus memenuhi persyaratan andal, sistematis, utuh, menyeluruh dan sesuai dengan norma, standar, prosedur dan kriteria. Sebagai suatu sarana, sistem yang baik akan menghasilkan pengelolaan arsip yang baik ditambah dengan sumber daya manusia yang mengelolanya, demikian pula sebaliknya. Pengelolaan arsip yang tidak baik akan mendatangkan konsekuensi hukum.

Tanggung jawab hukum administrasi negara baik sebagai pencipta arsip atau lembaga kearsipan dapat berbentuk sanksi administratif dan sanksi pidana. Sanksi administratif diatur dalam Pasal 78 sampai dengan Pasal 80 yang dikenakan bagi pejabat/pelaksana karena melanggar ketentuan pengelolaan arsip dan pemberian akses arsip. Jenis sanksi administratif yang diberikan berupa teguran tertulis, penundaan gaji dan pangkat, penurunan gaji dan pangkat dan pembebasan dari jabatan.

Sanksi pidana diatur dalam Pasal 81 sampai dengan Pasal 87 berupa pidana penjara atau pidana denda yang dikenakan pada setiap orang. Sanksi pidana khusus pejabat diatur dalam Pasal 84 untuk pejabat yang dengan sengaja tidak melaksanakan pemberkasan dan pelaporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1).

4.3.2. Kontribusi Penerimaan Negara Dalam UU Kearsipan

Arsip berisi berbagai informasi yang mempunyai nilai ekonomis. Nilai ekonomisnya dapat diukur langsung dari PNBP pelayanan jasa kearsipan yang diatur dalam PP PNBP ANRI Nomor 42 Tahun 2005 yang besarnya tidak signifikan. Yang paling bernilai adalah informasi yang terkandung dalam arsip tersebut yang bahkan jika diukur bisa sampai tidak terhingga dan dipengaruhi oleh berjalannya waktu. Informasi yang bernilai tersebut bisa didapat dari yang paling sederhana seperti data pribadi seseorang sampai menyangkut data publik suatu negara.

Dengan teknologi yang semakin canggih, data pribadi seseorang seperti nomor rekening yang terdapat di sebuah bank dapat dijadikan objek untuk melakukan kejahatan penipuan kartu kredit. Persaingan bisnis yang semakin tajam memaksa para pelaku usaha untuk mengumpulkan data sebaik-baiknya mengenai kekuatan pesaing dan kemauan konsumen dengan cara legal atau ilegal. Rahasia resep masakan *Kentucky Fried Chicken* atau komposisi bahan minuman ringan Coca-Cola jika diketahui pesaing dapat mengakibatkan kedua perusahaan tersebut kehilangan kesempatan memperluas pasarnya. Dalam lingkup yang jauh lebih luas, informasi mengenai potensi kekayaan alam atau kekuatan pertahanan keamanan suatu negara akan sangat berharga bagi negara lain dengan berbagai tujuan. Arsip-arsip mengenai kebijakan-kebijakan Amerika pada negara lain seperti yang diungkap *wikileaks* mencoreng wajah Amerika di mata dunia.

Arsip tidak lepas dari hak cipta, hampir seluruh materi arsip yang tersimpan di suatu lembaga kearsipan dilindungi oleh hak cipta. Ada dua macam

hak yang harus diperhatikan mengenai hak cipta, yaitu hak moral dan hak ekonomi. Hak moral memberikan jaminan kepada penciptanya untuk diakui sebagai pencipta dan hak untuk menolak segala macam bentuk distorsi terhadap karya ciptanya. Hak ini bersifat abadi dan tidak bisa dipindahtangankan. Sementara hak ekonomi pada prinsipnya berhubungan dengan hak yang diberikan kepada pencipta atau orang yang ditunjuknya untuk memperbanyak suatu karya ciptaan. Hak ini bersifat sementara dan dapat dialihkan kepada orang lain.

Kasus Sisminbakum terkait juga dengan hak cipta yang dimiliki PT. SRD. Ketika terjadi permasalahan hukum, Sisminbakum dalam status penyitaan. Ketika Kementerian Hukum dan HAM tetap menggunakan Sisminbakum, PT. SRD mengajukan protes terhadap penggunaan Sisminbakum yang menyebabkan operasional Sisminbakum berhenti untuk sementara waktu. Sebagai pemilik hak cipta, PT. SRD menguasai akses informasi Sisminbakum yang berarti PT. SRD memegang data pengguna Sisminbakum. Hal ini tentu sangat riskan karena informasi dipegang pihak swasta bukan pemerintah, karena lazimnya setiap kerjasama yang melibatkan pemerintah, hak ciptanya dipegang pemerintah. Terutama karena informasi yang terdapat dalam Sisminbakum menyangkut data perusahaan di seluruh Indonesia.

Salah satu permasalahan yang timbul adalah dugaan bahwa dalam pengelolaannya, Sisminbakum telah dimanfaatkan PT. SRD untuk menyalahgunakan kewenangan dalam menguasai akses informasi. Salah satunya adalah kasus pendaftaran hasil RUPSLB PT Cipta Televisi Pendidikan Indonesia (TPI) pada 17 Maret 2005. Manajemen TPI tidak bisa meng-*update* data secara *online* hasil RUPSLB karena sistemnya diblokir pemilik PT SRD.

4.4. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik

Pada penyelenggaraan pelayanan publik, TIK dimanfaatkan untuk meningkatkan pemberian pelayanan publik agar lebih efektif dan efisien. Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan pemanfaatan teknologi informasi dan transaksi

elektronik yang terdapat pada Pasal 4 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE).¹⁴⁶

Pelayanan publik, seperti yang telah dikemukakan sebelumnya mencakup pemberian pelayanan kepada masyarakat umum, kalangan bisnis dan antar instansi pemerintah yang dilaksanakan oleh badan publik. Dalam UU ITE, istilah badan publik tidak ditemukan, namun pada Pasal 1 angka (4) disebutkan penyelenggaraan sistem elektronik adalah pemanfaatan sistem elektronik oleh penyelenggara negara, orang, badan usaha dan/atau masyarakat. Dengan demikian kedudukan administrasi negara selaku badan publik dalam UU ITE adalah selaku penyelenggara sistem elektronik.

4.4.1. Pemanfaatan Sistem Informasi Dalam UU ITE

UU ITE mengatur kewajiban yang harus dipenuhi penyelenggara sistem elektronik terkait dengan sistem elektronik yang digunakannya, yaitu yang diatur pada Pasal 15 dan Pasal 16 UU ITE. Pasal 15 menyatakan :

1. setiap penyelenggara sistem elektronik harus menyelenggarakan sistem elektronik secara andal¹⁴⁷ dan aman¹⁴⁸ serta bertanggung jawab¹⁴⁹ terhadap beroperasinya sistem elektronik sebagaimana mestinya.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Latar belakang diterbitkannya UU-ITE ini adalah untuk mengatasi masalah dan isu-isu hukum berkaitan dengan teknologi informasi dan transaksi elektronik. Dibanding negara tetangga, Indonesia termasuk terlambat mengeluarkan UU ITE. Malaysia memiliki Computer Crime Act dan Digital Signature Act tahun 1997, Communication and Multimedia Act tahun 1998. Singapore memiliki The Electronic Act tahun 1998 dan Electronic Communication Privacy Act tahun 1996.

¹⁴⁷Andal artinya sistem elektronik memiliki kemampuan yang sesuai dengan kebutuhan penggunaannya.

¹⁴⁸ Aman artinya sistem elektronik terlindungi secara fisik dan nonfisik.

¹⁴⁹ Bertanggung jawab artinya ada subjek hukum yang bertanggung jawab secara hukum terhadap penyelenggaraan sistem elektronik tersebut.

¹⁵⁰ Beroperasi sebagaimana mestinya artinya sistem elektronik memiliki kemampuan sesuai dengan spesifikasinya.

2. penyelenggara sistem elektronik bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan sistem elektroniknya.
3. ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku dalam hal dapat dibuktikan terjadinya keadaan memaksa, kesalahan, dan/atau kelalaian pihak pengguna sistem elektronik.

Sementara pada Pasal 16 mengatur kewajiban penyelenggara sistem elektronik dalam mengoperasikan sistem elektronik yang memenuhi persyaratan minimum sebagai berikut :

- a. dapat menampilkan kembali informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik secara utuh sesuai dengan masa retensi yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- b. dapat melindungi ketersediaan, keutuhan, keotentikan, kerahasiaan, dan keteraksesan informasi elektronik dalam penyelenggaraan sistem elektronik tersebut;
- c. dapat beroperasi sesuai dengan prosedur atau petunjuk dalam penyelenggaraan sistem elektronik tersebut;
- d. dilengkapi dengan prosedur atau petunjuk yang diumumkan dengan bahasa, informasi, atau simbol yang dapat dipahami oleh pihak yang bersangkutan dengan penyelenggaraan sistem elektronik tersebut;
- e. memiliki mekanisme yang berkelanjutan untuk menjaga kebaruan, kejelasan, dan kebertanggungjawaban prosedur atau petunjuk.

Sistem elektronik yang andal dan aman telah dijelaskan pada Bab 3 tesis ini. Dalam penyelenggaraan sistem elektronik untuk layanan publik, sebenarnya semua pihak yang menggunakan sistem tersebut dapat dikatakan sebagai konsumen dari sistem elektronik itu sendiri, jadi bukan hanya publik sebagai pengguna sistem tetapi juga penyelenggara sistem elektronik yang merupakan konsumen dari pihak yang menyediakan/mengembangkan sistem tersebut.

Misalnya terkait dengan pihak pengembang aplikasi, dimana penyelenggara sistem elektronik melakukan *outsourcing* untuk mengembangkan

sistem aplikasinya, tanggung jawab mutlak suatu program aplikasi berada pada intelektual pembuatnya. Hal ini tidak menjadi masalah terhadap produk yang dibuat atau dipesan secara khusus oleh penyelenggara, namun menjadi suatu permasalahan yang rumit untuk produk program aplikasi yang dilemparkan secara massal karena kebanyakan pembuatnya telah membatasi tanggung jawabnya dalam perjanjian lisensi. Begitu juga dengan keterlibatan pihak lain seperti *internet service provider* dan penyedia sarana dan prasarana lain dalam penyelenggaraan sistem elektronik.¹⁵¹

Dalam penyelenggaraan sistem elektronik untuk layanan publik, dimana penyelenggara diasumsikan sebagai pelaku usaha dan publik sebagai konsumen, keterkaitan dengan pihak lain sudah dianggap sebagai tanggung jawab penyelenggara karena publik hanya berinteraksi dengan penyelenggara dan tidak berurusan dengan pihak lain (*vendor*). Penyelenggara dianggap pihak yang paling mengetahui keandalan dan keamanan sistemnya sehingga sesuai Pasal 15 ayat (2) bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan sistem elektronik.

Penyelenggara dianggap sebagai pihak yang bersalah kecuali dapat membuktikan sebaliknya. Penyelenggara dapat bebas dari tanggung jawabnya jika dapat membuktikan bahwa kesalahan terjadi bukan karena dirinya melainkan karena terjadinya keadaan memaksa atau justru terjadi karena kesalahan/kelalaian pengguna sistem itu sendiri. Pembebanan pembuktian terbalik ini diberikan UU ITE yang dikenal sebagai penerapan prinsip *presumed liability*, karena tidak mungkin konsumen dapat membuktikan kesalahan yang terjadi pada sistem tersebut, karena sistem tersebut adalah teknologi tinggi yang tidak mungkin dapat dengan mudah mengakses dan mengetahui bagaimana substansi sistem tersebut sebenarnya.¹⁵²

Dalam hal penyelenggaraan sistem informasi elektronik dengan pola KPS, potensi kesalahan sistem kemungkinan terjadi akibat dua hal yaitu (i) pemerintah lalai dalam memberikan rancangan atau lalai dalam membuat regulasi dan

¹⁵¹ Edmon Makarim (1), *Op.,cit*, hal. 350-351.

¹⁵² Edmon Makarim (2), *Op.,cit*, hal. 268.

mekanisme pengawasan yang diperlukan untuk menjamin mutu layanan yang baik dan (ii) swasta ternyata tidak mengembangkan sistem sesuai permintaan atau sengaja beritikad tidak baik dalam memenuhi espektasi yang diminta otoritas publik.¹⁵³

Penyelenggaraan sistem elektronik untuk layanan publik diatur lebih lanjut dalam Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Informasi dan Transaksi Elektronik (RPP PITE). Pada Pasal 24 diatur mengenai persyaratan penyelenggaraan sistem elektronik untuk pelayanan publik, yaitu :

1. Sebelum diluncurkan kepada publik, sistem elektronik yang digunakan untuk pelayanan publik wajib mendapatkan sertifikasi kelaikan sistem elektronik.
2. Setiap penyelenggara sistem elektronik untuk pelayanan publik wajib menjalankan perencanaan keberlangsungan kegiatan untuk menanggulangi gangguan atau bencana sesuai dengan risiko dari dampak yang ditimbulkannya.
3. Setiap penyelenggara sistem elektronik untuk pelayanan publik yang mengoperasikan pusat data wajib menempatkan pusat data dan pusat pemulihan bencana yang dioperasikannya di wilayah Indonesia.
4. Setiap penyelenggara sistem elektronik untuk pelayanan publik wajib menjaga rahasia, keutuhan, dan ketersediaan data pribadi yang dikelolanya.
5. Setiap penyelenggara sistem elektronik untuk pelayanan publik wajib menjamin bahwa perolehan, penggunaan, dan pemanfaatan data pribadi berdasarkan persetujuan orang yang bersangkutan, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.
6. Setiap penyelenggara sistem elektronik wajib menjamin penggunaan atau pengungkapan data dilakukan berdasarkan persetujuan dari pemilik data pribadi tersebut dan sesuai dengan tujuan yang disampaikan kepada pemilik data pribadi pada saat perolehan data.
7. Jika terjadi kegagalan dalam perlindungan rahasia data pribadi yang dikelolanya, setiap penyelenggara sistem elektronik yang bersangkutan wajib memberitahukan secara tertulis kepada setiap pemilik data pribadi tersebut.

¹⁵³ *Ibid.*, hal. 321.

8. Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman perlindungan data pribadi untuk sistem elektronik diatur dalam peraturan Menteri.

Ketentuan lain terkait penyelenggaraan sistem elektronik untuk layanan publik diatur dalam Pasal 31 RPP PITE, yaitu :

1. Penyelenggara Sistem Elektronik untuk pelayanan publik wajib menerapkan tata kelola yang baik dan akuntabel sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Tata kelola sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi persyaratan minimum sebagai berikut :
 - a. tersedianya prosedur atau petunjuk dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik yang didokumentasikan dan/atau diumumkan dengan bahasa, informasi, atau simbol yang dimengerti oleh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan Sistem Elektronik tersebut;
 - b. adanya mekanisme yang berkelanjutan untuk menjaga kebaruan dan kejelasan prosedur pedoman pelaksanaan;
 - c. adanya kelembagaan dan kelengkapan personel pendukung bagi pengoperasian Sistem Elektronik sebagaimana mestinya;
 - d. adanya penerapan manajemen kinerja pada Sistem Elektronik yang diselenggarakannya untuk memastikan Sistem Elektronik beroperasi sebagaimana mestinya;
 - e. adanya rencana menjaga keberlangsungan penyelenggaraan sistem elektronik (*business continuity plan*) yang dikelolanya.
3. Ketentuan mengenai pedoman tata kelola sistem Informasi Elektronik untuk layanan publik diatur lebih lanjut dalam peraturan Menteri.

Tata kelola yang baik terhadap penyelenggaraan sistem informasi elektronik juga telah dikemukakan pada bab sebelumnya. Pada kasus Sisminbakum dapat dikatakan bahwa penyelenggara sistem elektronik telah memenuhi kewajibannya menyelenggarakan sistem elektronik yang andal dan aman. Dapat dilihat dari tingkat kepercayaan pengguna yang lebih memilih sistem Sisminbakum *online* ketimbang manual. Jika sistem tidak andal dan aman tentu pengguna akan memilih cara manual, karena pengguna tentu tidak ingin

informasi yang dimilikinya diketahui pihak lain. Khusus terhadap pertanggungjawaban, dengan adanya dugaan penyalagunaan wewenang akses informasi yang dituduhkan pada PT. SRD oleh PT. TPI yang masih bergulir di ranah hukum, masih diperlukan pembuktian apakah hal tersebut merupakan kesalahan sistem, kesalahan penyelenggara atau kesalahan pengguna.

Kewajiban-kewajiban penyelenggaraan sistem informasi elektronik untuk layanan publik berimplikasi pada tanggung jawab hukum hukum bagi penyelenggara sistem elektronik. Sanksi diatur pada UU ITE dan RPP PITE. Khusus untuk penyelenggara yang melanggar ketentuan pada Pasal 24 dan Pasal 31 di atas, RPP PITE mengenakan sanksi administratif yang diatur pada Pasal 68, sanksi ini tidak menghapuskan pertanggungjawaban pidana dalam hal terjadi penyalahgunaan sistem yang mengakibatkan terjadinya tindak pidana.

4.5.2. Kontribusi Penerimaan Negara Dalam UU ITE

Motif ekonomi tampak jelas dalam konsideran menimbang dan tujuan pembentukan UU ITE pada Pasal 4 huruf (b) yang menyebutkan bahwa pemanfaatan teknologi informasi berperan penting dalam perdagangan dan pertumbuhan perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Motif ekonomi ini secara langsung dapat dirasakan manfaatnya oleh industri yang bergerak di bidang jasa keuangan dan perbankan serta korespondensi perikatan hukum karena transaksi elektroniknya memperoleh kepastian hukum.

Keuntungan bertransaksi elektronik seperti pasar yang luas, pengurangan biaya-biaya operasional, cepat, mudah dan terkadang lebih murah membuat transaksi elektronik berkembang pesat sekarang ini. Hal ini membuka banyak peluang bisnis baru dan menghasilkan pelaku-pelaku usaha baru yang ikut dalam persaingan bisnis dan akan membuat dunia bisnis semakin berkembang, seperti transaksi *e-procurement*, *e-commerce* dan uang digital.

Disamping itu terdapat potensi penerimaan negara melalui peluang *Certification Authority (CA)*¹⁵⁴ yang jika dijalankan banyak devisa negara yang diselamatkan. Hal ini dikarenakan, selama ini setiap transaksi yang dilakukan oleh manusia dengan alat elektronik disertifikasi pihak CA asing. Pada dua tahun lalu, dunia perbankan melakukan transaksi elektronik melalui kartu debit dan kartu kredit senilai 230 triliun rupiah. Begitu juga dengan pengenaan pajak penghasilan pada pelaku usaha yang melakukan transaksi elektronik dan pengenaan bea materai elektronik pada perjanjian elektronik.

4.6. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dikaitkan Dengan Undang-Undang di Bidang Keuangan Negara

Sistem informasi merupakan produk barang/jasa yang setiap tahunnya pemerintah mengalokasikan dana baik dari APBN/D atau pinjaman/hibah luar negeri untuk pengadaan sistem informasi. Pengadaan sistem informasi dilakukan di masing-masing instansi pemerintahan yang berpatokan pada DIPA. Pengadaan sistem informasi biasanya meliputi dana yang cukup besar dan umum diketahui bahwa pengadaan barang/jasa pemerintah rawan sekali dengan berbagai penyimpangan yang mempunyai konsekuensi hukum.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Pasal 1 angka (10) UU ITE, Penyelenggara Sertifikasi Elektronik atau *Certification Authority (CA)* adalah badan hukum yang berfungsi sebagai pihak yang layak dipercaya yang memberikan dan mengaudit sertifikat elektronik.

¹⁵⁵ Menurut catatan *Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)*, dari 50 perkara pengadaan barang/jasa pemerintah yang telah ditangani selama rentang waktu 2005 hingga 2009, rata-rata 35 persen dari anggaran berpotensi disimpangkan, nilainya mencapai Rp 689,195 miliar dari total proyek senilai Rp 1,9 triliun selama periode tersebut. Hal yang sama juga dapat dilihat dari laporan *Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)* yang mencatat bahwa selama tahun 2009, pengaduan yang masuk ke KPPU hampir 83 persen merupakan kasus persekongkolan tender pengadaan barang/jasa pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah. Sementara *Transparency International* mencatat Indonesia merupakan salah satu negara terkorup di dunia. Dari survey yang dilakukan sejak 2004-2007, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia selalu berada di kisaran angka 2 dari skala 1-10 (nilai satu sangat korup dan nilai 10 sangat bersih). Tingkat korupsi tersebut terutama dikaitkan dengan urusan ijin-ijin usaha, pajak, pengadaan barang/jasa pemerintah, beacukai, pungutan liar dan proses pembayaran termin-termin proyek, dengan pengadaan barang/ jasa berada di urutan tertinggi.

Untuk menghindari penyimpangan yang terjadi, saat ini pemerintah sedang gencar melaksanakan pengadaan melalui *e-procurement*, yaitu proses pengadaan barang/jasa pemerintah yang pelaksanaannya dilakukan secara elektronik yang berbasis web/internet dengan memanfaatkan fasilitas teknologi komunikasi dan informasi yang meliputi pelelangan umum secara elektronik. Diharapkan dengan dilaksanakannya secara elektronik peluang untuk kontak langsung antara penyedia barang/jasa dengan panitia pengadaan menjadi semakin kecil, lebih transparan, lebih hemat waktu dan biaya serta dalam pelaksanaannya mudah untuk melakukan pertanggungjawaban keuangan.

Penyimpangan juga dapat dihindari dengan pemahaman yang baik dan benar atas prosedur pengadaan barang/jasa oleh para pihak yang terlibat dalam proses pengadaan. Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dan perubahannya tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah, mengharuskan agar setiap pengguna barang/jasa dan Panitia/Pejabat Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa pemerintah. Para pihak yang terlibat pada pengadaan barang/jasa pemerintah memiliki tanggung jawab hukum sesuai dengan batas kewenangannya masing-masing yang diatur dalam undang-undang. Para pihak tersebut antara lain :

1. Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah.¹⁵⁶
2. Kuasa Pengguna Anggaran adalah pejabat yang ditunjuk oleh Pengguna Anggaran untuk menggunakan anggaran di suatu instansi pemerintah.
3. Pejabat Pembuat Komitmen adalah pejabat yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran sebagai pemilik pekerjaan yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa.
4. Panitia pengadaan adalah tim yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/ Kuasa Pengguna Anggaran untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa.
5. Pejabat pengadaan adalah personil yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/ Kuasa Pengguna Anggaran untuk melaksanakan pemilihan penyedia

¹⁵⁶ Pasal 1 angka 12 UU No. 1 Tahun 2004.

barang/jasa dengan nilai sampai dengan Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).¹⁵⁷

Dari pengeluaran dana untuk pengadaan sistem informasi, pemerintah memperoleh aset/barang milik negara berupa sistem informasi yang digunakan untuk menunjang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Terhadap sistem informasi sebagai aset tetap negara, pengelolaan wajib dilakukan. Sama halnya dengan proses pengadaan, pengelolaan aset negara juga menyertakan beberapa pihak. Pasal 44 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan pengelolaan dan penatausahaan barang milik negara menjadi kewajiban Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang terhadap barang milik negara yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya. Pada PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang merupakan turunan UU Nomor 1 Tahun 2004, dalam Pasal 6 ayat (2) ditegaskan pengguna barang milik negara berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kuasa pengguna barang dan menunjuk pejabat yang mengurus dan menyimpan barang milik negara.

Sesuai Pasal 41 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2004, Pengguna Barang adalah Menteri/Pimpinan lembaga bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinya, pada ayat (3) Kepala Kantor dalam lingkungan kementerian negara/lembaga adalah Kuasa Pengguna Barang dalam lingkungan kantor yang bersangkutan yang ditunjuk oleh Pengguna Barang. Selanjutnya dalam Pasal 78 ayat (2) dinyatakan pejabat selaku pengurus barang dalam melaksanakan tugas rutinnnya diberikan tunjangan yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara yang diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan. Pejabat pengurus barang negara tersebut mempunyai tugas untuk mengelola, menyimpan, mengeluarkan, dan membuat perhitungan/pertanggungjawaban barang milik negara pada instansinya, termasuk yang berada di gudang maupun ditempat lain yang dikuasai negara.

¹⁵⁷ Pasal 1 Perpres No. 08 Tahun 2006 yang merupakan perubahan keempat Keppres No. 80 Tahun 2003 untuk poin 2 sampai dengan 5.

4.2.1. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dalam Lingkup Hukum Privat

Tanggung jawab hukum administrasi negara dalam lingkup hukum privat terjadi pada pengadaan barang/jasa, dimulai dari saat penandatanganan hingga berakhirnya kontrak. Kontrak pengadaan barang/jasa pada Pasal 1 angka 17 Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dijelaskan sebagai perikatan antara Pejabat Pembuat Komitmen dengan penyedia barang/jasa dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Dari pengertian tersebut unsur terpenting yang mengandung aspek hukum adalah adanya perikatan, adanya para pihak dan adanya obyek perikatan, dengan demikian jelas diantara para pihak terdapat hak dan kewajiban.

Lebih lanjut Lampiran I Perpres Nomor 54 Tahun 2010 menentukan kerangka dan isi kontrak, meliputi pembukaan, isi kontrak/perjanjian dan penutup perjanjian. Pembukaan kontrak memuat judul, nomor, dan kalimat pembuka yang menyatakan hari, tanggal, bulan dan tahun ditandatanganinya kontrak dan identitas para pihak. Isi kontrak/perjanjian mengatur kesepakatan para pihak tentang nilai kontrak, cara pembayaran, jangka waktu mulai dan berakhirnya pelaksanaan, hingga penyelesaian sengketa. Sedangkan pada penutup perjanjian memuat tanda tangan para pihak yang membuat perjanjian.

Selain secara konvensional, pengadaan barang/jasa juga dapat dilakukan secara elektronik melalui *e-procurement*. Pemerintah dapat melakukan tender, pembelian secara langsung atau tidak langsung sampai dengan pembayaran dengan sistem *online*. Walaupun sampai saat ini dalam praktiknya *e-procurement* di lingkungan instansi pemerintah masih terbatas pada pelaksanaan tender secara *online* belum sampai pada tahap pembelian langsung atau pembayaran *online* yang dimungkinkan untuk dilakukan karena transaksi secara elektronik yang dituangkan ke dalam kontrak elektronik diakui sebagai perbuatan hukum yang sah dalam UU ITE sama dengan kontrak yang dilakukan secara konvensional.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Dalam UU ITE, pengadaan barang/jasa melalui sistem e-procurement merupakan transaksi elektronik dalam lingkup publik. Dapat dilihat pada Pasal 45 RPP PITE yang menyebutkan penyelenggaraan transaksi elektronik dalam lingkup publik meliputi :

Kontrak/perjanjian pengadaan barang/jasa telah memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian seperti yang disyaratkan oleh pasal 1320 KUH Perdata, karena di dalamnya secara jelas telah mengandung unsur adanya kesepakatan para pihak, yaitu antara pihak Pejabat Pembuat Komitmen (sebagai yang mewakili pejabat administrasi negara dan yang memiliki pekerjaan) dan pihak penyedia barang/jasa, dimana para pihak tersebut jelas mempunyai kapasitas untuk melakukan perbuatan hukum karena telah memenuhi kualifikasi sebagaimana ditentukan undang-undang.

Obyek perjanjiannya adalah sistem informasi, dinyatakan secara jelas dan tegas dalam judul setiap dokumen pengadaan juga dalam pencantuman nama maupun lingkup pekerjaan, serta isi perjanjiannya telah ditentukan oleh undang-undang, sehingga dalam hal ini jelas tidak ada pelanggaran undang-undang, ketertiban umum, maupun kesusilaan sebagaimana disyaratkan dalam syarat adanya suatu sebab (causa) yang halal.

Dalam pengadaan barang/jasa, kedua belah pihak mempunyai hak dan kewajiban yang harus dipenuhi yaitu pihak Pejabat Pembuat Komitmen berhak menerima barang/jasa dari pihak penyedia barang/jasa dan berkewajiban membayar sejumlah harga atas barang/jasa yang telah diterimanya tersebut kepada pihak penyedia barang/jasa. Begitu juga sebaliknya pihak penyedia barang/jasa berhak menerima sejumlah harga/uang dari Pejabat Pembuat Komitmen atas hasil pekerjaannya dan berkewajiban menyerahkan barang/jasa kepada pihak Pejabat Pembuat Komitmen.

Berdasarkan Pasal 1338 KUH Perdata akibat hukum dari suatu perjanjian terhadap pihak-pihak yang mengadakan perjanjian adalah (1) perjanjian berlaku sebagai undang-undang, (2) perjanjian tidak dapat ditarik kembali secara sepihak

-
- a. pertukaran atau penyampaian informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang berkaitan dengan kepentingan umum dengan kesepakatan para pihak;
 - b. Penyelenggaraan transaksi elektronik oleh penyelenggara negara atau oleh pihak lain yang menyelenggarakan layanan publik sepanjang tidak dikecualikan oleh Undang-Undang tentang informasi dan transaksi elektronik;
 - c. Penyelenggaraan transaksi elektronik dalam lingkup publik lainnya sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

dan (3) pelaksanaan perjanjian dengan itikad baik. Dalam hal salah satu pihak tidak dapat memenuhi kesepakatan sesuai klausul-klausul yang terdapat dalam perjanjian maka pihak yang melakukan wan prestasi dapat digugat secara perdata di pengadilan umum atau melalui lembaga arbitrase. Gugatan dapat berupa pemenuhan kewajiban ataupun tuntutan ganti rugi atas kerugian yang diderita penggugat.

Dengan melihat kepada tugas yang dibebankan kepada para pihak yang terlibat dalam proses pengadaan barang/jasa, tanggung jawab hukum administrasi negara berada pada Pejabat Pembuat Komitmen selaku penandatangan kontrak dengan pihak ketiga yang diberi mandat untuk melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa. Tanggung jawab tersebut meliputi tanggung jawab dari segi administrasi, fisik, keuangan, dan fungsional atas pengadaan barang/jasa yang dilaksanakannya. Sementara Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran bertanggung jawab secara menyeluruh terhadap kebijakan pengelolaan anggaran yang berada pada instansi yang berada dalam pengurusannya.

Pada contoh kasus Sisminbakum, syarat-syarat suatu perjanjian yang sah telah terpenuhi sehingga perjanjian tersebut wajib ditaati oleh kedua belah pihak. Sebenarnya, yang menjadi permasalahan adalah isi dari perjanjian tersebut. Dimana kedudukan administrasi negara sepertinya tidak seimbang dengan pihak swasta. Perjanjian tersebut memberikan keuntungan yang sangat besar bagi PT. SRD, dapat dilihat dari besarnya persentase pembagian hasil tarif akses sistem, dimana PT. SRD mendapat 90% sementara Koperasi hanya mendapat sisanya.

Seharusnya, dilakukan perhitungan yang tepat dengan berbagai indikator, misalnya perbandingan biaya investasi dan operasional dengan pendapatan yang akan diperoleh dari pelaksanaan Sisminbakum dengan memperkirakan jumlah transaksi yang dilakukan. Pada contoh kasus *e-perolehan* di Malaysia, kedua belah pihak dapat memperkirakan kapan investasi akan kembali dan kapan keuntungan akan diperoleh sehingga perjanjian dapat menguntungkan kedua belah pihak. Bagi pihak pengguna, melalui *e-perolehan* biaya transaksi berkurang dengan signifikan sehingga keuntungan yang diperoleh pelaku usaha lebih besar. Begitu juga dengan kepemilikan hak cipta, umumnya pada perjanjian yang

melibatkan pemerintah, hak cipta dipegang pemerintah karena namun hal itu tidak berlaku dalam Sisminbakum.

4.2.2. Tanggung Jawab Hukum Administrasi Negara Dalam Lingkup Hukum Publik

Pengadaan barang/jasa pemerintah dan pengelolaan barang milik negara merupakan bagian dari keuangan negara. Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Konsekuensi dari pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara tersebut diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2006. Dalam peraturan perundang-undangan ini diatur mengenai ketentuan administratif dengan atau tanpa ganti rugi dan ketentuan pidana.

Penyimpangan terhadap hukum administrasi negara adalah penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pada pengadaan barang/jasa pemerintah, tanggung jawab hukum pejabat administrasi negara terhadap hukum administrasi negara terjadi pada saat dimulainya persiapan proses pengadaan barang/jasa sampai dengan penetapan penyedia barang/jasa yang bertentangan dengan prinsip-prinsip pengadaan dalam Keppres 80 Tahun 2003.¹⁵⁹

Sementara penyimpangan administratif yang dilakukan pejabat administrasi negara terhadap barang milik negara disebabkan pengelolaan/penatausahaan barang milik negara yang bertentangan dengan ketentuan yang telah ditetapkan pada UU Nomor 1 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2006. Semua keputusan pejabat administrasi negara yang dianggap menyalahi peraturan

¹⁵⁹ Pasal 3 Perpres Nomor 54 Tahun 2010 menyatakan prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa pemerintah adalah efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel.

perundang-undangan dapat dituntut dengan atau tanpa ganti rugi ke PTUN oleh pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan pejabat administrasi negara tersebut.

Pada pengadaan barang/jasa, misalnya tuntutan dapat dilakukan pihak yang merasa tidak puas, tidak terima atau dirugikan dengan proses pengadaan yang dilaksanakan. Begitu juga dalam hal menyangkut aset-aset yang dimiliki oleh badan hukum publik dapat bertindak secara hukum untuk mewakili badan hukum publiknya mengajukan gugatan terhadap Keputusan TUN yang merugikan aset-aset badan hukum publik yang bersangkutan.

Pasal 34 UU Nomor 17 Tahun 2003 mengatur mengenai penyimpangan pejabat administrasi negara dalam melakukan tugasnya yang bertentangan dengan undang-undang, yaitu sebagai berikut :

1. Menteri/pimpinan lembaga yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang. Kebijakan dimaksud tercermin pada manfaat/hasil yang harus dicapai dengan pelaksanaan fungsi dan program kementerian negara/lembaga yang bersangkutan.
2. Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.
3. Presiden memberi sanksi administratif sesuai dengan ketentuan undang-undang kepada pegawai negeri serta pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini.

Di samping penyimpangan administratif, terdapat juga penyimpangan yang dilakukan pejabat administrasi negara yang mengakibatkan terjadinya kerugian negara yang dapat dituntut.¹⁶⁰ Penyimpangan pejabat administrasi

¹⁶⁰ Definisi kerugian negara pada Pasal 1 angka 22 UU No. 1 Tahun 2004 adalah “...*kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.*” Sementara definisi kerugian keuangan negara pada penjelasan Pasal 32 UU No. 31 Tahun 1999 adalah “...*kerugian yang sudah dapat*

negara dapat dilihat dari (i) penyimpangan yang mengakibatkan kerugian negara akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai dalam rangka kewenangan administratif atau kewenangan kebendaharaan dan (ii) penyimpangan yang mengakibatkan kerugian negara yang mengarah kepada tindak pidana korupsi. Untuk kerugian negara yang disebabkan keadaan di luar kemampuan manusia (*force majeure*) tidak dapat dituntut.

Umumnya kerugian negara yang terkait dengan barang milik negara disebabkan oleh :

1. Penggunaan BMN yang tidak sesuai dengan tupoksi K/L mengakibatkan keberadaan BMN tidak memberikan kontribusi terhadap pencapaian tupoksi K/L, membuka peluang hilangnya BMN K/L dan negara kehilangan kesempatan untuk memperoleh pendapatan dari pemanfaatan aset oleh pihak lain.
2. Pengelolaan dan pemanfaatan BMN dilakukan tidak sesuai ketentuan, mengakibatkan tidak ada penerimaan dari hasil pemanfaatan aset negara yang seharusnya disetorkan ke kas negara dan berpotensi merugikan keuangan negara.
3. Pelaksanaan pengamanan dan pemeliharaan BMN tidak menjamin kepentingan negara, berpotensi hilangnya BMN dan munculnya kepemilikan dan pengelolaan BMN K/L berpotensi merugikan keuangan negara dari perubahan status kepemilikan yang tidak sah dan keberadaan BMN yang tidak jelas.
4. Kegiatan penghapusan dan pemindahtanganan BMN menyalahi ketentuan dan berpotensi merugikan keuangan negara. Penjualan aset dengan harga yang murah atau dihibahkan kepada pihak lain atau ditukar dengan pihak swasta atau perorangan (*ruislag*). Penjualan aset negara dengan mengubah kelas aset negara yang akan dijual tersebut menjadi kelas yang lebih rendah.
5. Pelaksanaan penilaian BMN belum sesuai Standar Akutansi Pemerintah dan penatausahaan tidak tertib dilaksanakan mengakibatkan neraca K/L belum menyajikan informasi nilai kekayaan yang sebenarnya.

dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.”

Penyelesaian kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, langsung atau tidak langsung, merupakan tanggung jawab secara pribadi aparatur administrasi negara yang melakukan pelanggaran hukum. Hal ini ditegaskan pada Pasal 35 UU Nomor 17 Tahun 2003, yaitu :

1. Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.
2. Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.
3. Setiap bendahara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.
4. Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara.

Pengaturan penyelesaian kerugian negara dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 terdapat pada Pasal 59 sampai dengan Pasal 67. Pada Pasal 59 penyelesaian kerugian negara diatur sebagai berikut :

1. Setiap kerugian negara yang di sebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara wajib mengganti kerugian tersebut.
3. Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/satuan kerja dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi setelah mengetahui bahwa dalam kementerian

negara/lembaga/satuan kerja yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun.

Dalam hal terjadinya kerugian negara atas pengelolaan barang milik negara, Pasal 82 PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyatakan pada ayat (1) setiap kerugian negara akibat kelalaian, penyalahgunaan/pelanggaran hukum atas pengelolaan barang milik negara diselesaikan melalui tuntutan ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan (2) setiap pihak yang mengakibatkan kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara tata cara pengenaan ganti rugi diatur pada Pasal 60, yaitu :

1. Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui.
2. Segera setelah kerugian negara tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara dimaksud.
3. Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian negara adalah menteri/pimpinan lembaga, surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara dimaksud diterbitkan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara. Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian negara adalah Menteri Keuangan,

surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara dimaksud diterbitkan oleh Presiden.

Pengenaan ganti rugi terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota sementara pengenaan ganti rugi terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah¹⁶¹ dan apabila dalam pemeriksaan tersebut ditemukan unsur pidana, BPK menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu menyampaikan hasil pemeriksaan tersebut beserta bukti-buktinya kepada instansi yang berwenang.

Penyelesaian kerugian negara yang mengarah kepada tindak pidana korupsi maka akan diselesaikan sesuai ketentuan pidana korupsi. Suatu tindakan dapat disimpulkan sebagai suatu tindakan korupsi menurut UU Nomor 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi apabila terpenuhinya seluruh unsur perbuatan yaitu (1) melawan hukum, (2) memperkaya diri/orang lain/korporasi, dan (3) dapat merugikan keuangan negara.¹⁶²

Oleh karena itu, tindakan-tindakan terkait BMN yang menyebabkan kerugian negara seperti yang telah dikemukakan di atas juga dapat dikategorikan tindakan korupsi apabila telah memenuhi ketiga unsur suatu tindakan korupsi. Namun jika salah satu unsur tidak terpenuhi, maka tindakan tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan yang beresiko tindak pidana korupsi.¹⁶³ Putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara.

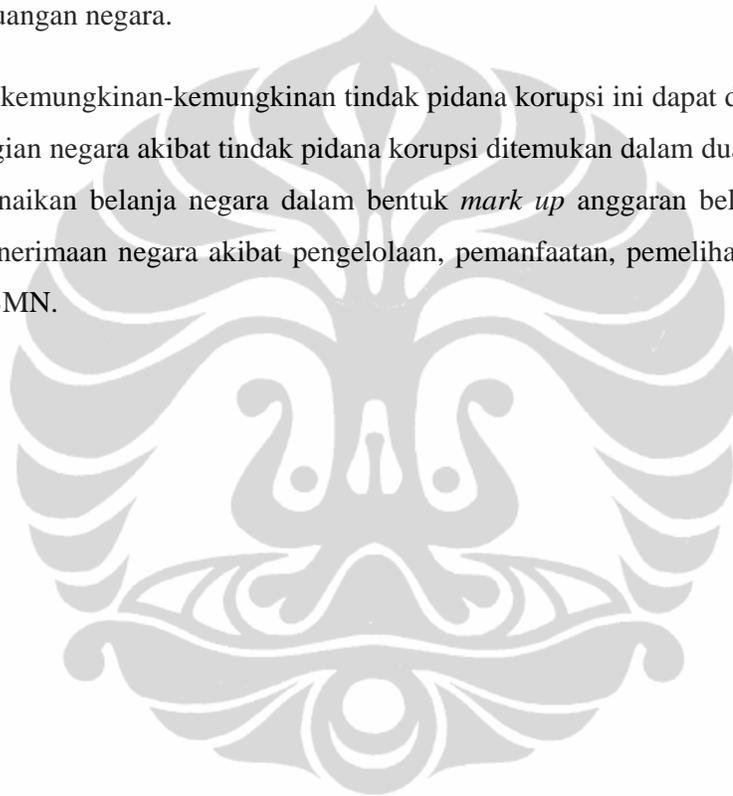
¹⁶¹ Pasal 22 ayat (4) UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

¹⁶² Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU Nomor 31 Tahun 1999 LN No.140 Tahun 1999. TLN No. 3874. Pasal 2 ayat (1).

¹⁶³ *Ibid.*, Pasal 32 ayat (1). Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.

Tindak pidana korupsi dalam hal pengadaan barang/jasa umumnya terjadi karena dua kemungkinan, yaitu (1) berupa pengadaan barang/jasa dengan harga yang tidak wajar karena jauh di atas harga pasar (*mark up*) sehingga dapat merugikan keuangan negara sebesar selisih harga pembelian dengan harga pasar atau harga yang wajar dan (2) harga pengadaan barang/jasa wajar, namun tidak sesuai dengan spesifikasi barang/jasa yang dipersyaratkan sehingga tidak memenuhi efektivitas belanja negara, dalam hal ini dapat dikatakan telah terjadi kerugian keuangan negara.

Dari kemungkinan-kemungkinan tindak pidana korupsi ini dapat dikatakan bahwa kerugian negara akibat tindak pidana korupsi ditemukan dalam dua bentuk. Pertama, kenaikan belanja negara dalam bentuk *mark up* anggaran belanja dan turunnya penerimaan negara akibat pengelolaan, pemanfaatan, pemeliharaan dan penjualan BMN.



BAB V

KESIMPULAN

A. Kesimpulan

1. Kedudukan Sistem Informasi
 - a. Sistem informasi sebagai suatu benda yang terdiri dari aspek fisik dan fungsional lebih kepada benda sebagai suatu hak atas objek immateriil, yakni hak atas sistem informasi yang didalamnya terdapat hak atas barang dan hak atas objek immaterril. Sebagai suatu benda, sistem informasi yang dapat dijadikan milik negara adalah keuangan negara dan wajib dikelola aparatur administrasi negara karena dapat dimanfaatkan untuk menunjang fungsi penyelenggaraan pemerintahan, fungsi pelayanan publik dan fungsi budgeter.
 - b. Sistem informasi sebagai barang milik negara diperoleh atas beban APBN/D atau perolehan lain yang sah. Salah satu contohnya melalui Kerjasama Pemerintah dan Swasta yang agar berhasil harus memperhatikan hubungan para pihak yang didefinisikan secara jelas untuk mencapai keseimbangan dalam alokasi resiko dan pertanggungjawaban. Hubungan para pihak tersebut didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan perjanjian kontraktual.
2. Pengembangan dan pemanfaatan sistem informasi untuk layanan publik
 - a. Sistem informasi dipandang sebagai sarana yang efektif dan efisien untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu pengembangan sistem informasi perlu dilakukan. Setiap tahun, sejumlah besar dana dialokasikan untuk pengadaan barang/jasa terkait pengembangan sistem informasi. Namun terdapat beberapa permasalahan yang kerap terjadi, antara lain kesalahan dalam memilih metode pembiayaan, penyebaran dana TIK di banyak mata anggaran, penyerapan anggaran belanja TIK yang dilakukan hanya untuk memenuhi target yang telah ditetapkan dan kecurangan dalam proses tender yang sarat kolusi atau korupsi dengan melakukan *mark up*

anggaran proyek. Untuk menghindari permasalahan-permasalahan tersebut diperlukan perencanaan yang matang dan komprehensif serta berkoordinasi dengan pihak-pihak yang terkait dalam pengembangan sistem informasi institusi.

- b. Pemanfaatan sistem informasi yang dikembangkan belum dilakukan secara optimal dalam pemberian layanan publik. Dapat dilihat dari penyelenggaraan *e-government*, sebagian besar merupakan layanan informatif dan interaktif, untuk tahap transaktif masih jarang dilakukan. Padahal, jika dioptimalkan akan banyak manfaat yang dapat diperoleh oleh kedua belah pihak. Pengguna layanan akan mendapatkan layanan yang cepat, mudah, tidak berbelit-belit dan biaya yang terjangkau sementara penyelenggara layanan publik dapat memperoleh keuntungan yang dapat dinilai secara ekonomis dan sosial. Dalam memberikan layanan publik, penyelenggara juga harus berpedoman kepada standar pelayanan publik yang dikeluarkan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.
 - c. Pengembangan dan pemanfaatan sistem informasi tentu juga harus dibarengi dengan pengamanan, pemeliharaan dan evaluasi terhadap sistem informasi agar sistem senantiasa berada dalam kondisi yang baik dan siap pakai untuk menunjang pelayanan publik serta terhindar dari kemungkinan kehilangan, kerusakan, penyerobotan, klaim pihak lain dan penyimpangan lainnya. Institusi perlu berpedoman pada standar teknis pengamanan yang direferensikan oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika
3. Tanggung jawab hukum administrasi negara terhadap pemanfaatan sistem informasi untuk layanan publik
 - a. Penggunaan sistem informasi yang layak diwajibkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemberian pelayanan kepada publik. Kewajiban tersebut melahirkan tanggung jawab hukum administrasi negara dalam lingkup hukum publik yang memiliki konsekuensi hukum. Penggunaan sistem informasi yang

layak berkaitan dengan kedudukan administrasi negara yang diwakili oleh organ-organnya atau jabatan pemerintahan untuk bertindak dan tunduk pada ketentuan dan prinsip-prinsip hukum publik yang menyangkut wewenang, prosedur dan substansi yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan terikat pada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

- b. Sistem informasi yang menghasilkan penerimaan negara melahirkan tanggung jawab hukum administrasi negara dalam lingkup hukum privat maupun hukum publik yang memiliki konsekuensi hukum. Dalam lingkup hukum privat, konsekuensi hukum berkaitan dengan kedudukan hukum administrasi negara sebagai subjek hukum privat saat melakukan perjanjian dengan subjek hukum lain dalam konteks pengadaan sistem informasi. Dalam lingkup hukum publik, konsekuensi hukum berkaitan dengan pengelolaan terhadap sistem informasi sebagai BMN yang adalah keuangan negara

B. Saran

1. Secara umum pengaturan KPS melalui Perpres 67 Tahun 2005 dan perubahannya Perpres Nomor 13 Tahun 2010 telah mengakomodir kepentingan para pihak yang terlibat termasuk pengelolaan resiko yang petunjuk pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.01/2006. Mengingat permasalahan resiko yang berujung pada alokasi pertanggungjawaban sangat penting dalam pola KPS, seharusnya pengaturan resiko bukan setingkat PMK melainkan pada level yang lebih tinggi karena pengaturan seperti ini mengandung kelemahan, tidak menutup kemungkinan jika terjadi perubahan rezim kepemimpinan, maka PMK berpotensi untuk diubah atau dibatalkan yang dapat berpotensi merugikan pemerintah maupun pihak swasta.

2. Pengembangan dan pemanfaatan sistem informasi untuk layanan publik
 - a. Pada waktu mengembangkan sistem informasi dibutuhkan perencanaan yang tepat dalam pemilihan desain, melakukan studi kelayakan, analisis biaya manfaat dan pemilihan stakeholder.
 - b. Melakukan koordinasi antara institusi dan pemerintah (Menkominfo/Detiknas) sehingga sistem yang dikembangkan sesuai dengan rancang bangun sistem informasi nasional dan memasukkan unsur keamanan dan audit sistem informasi dalam pengembangannya.
 - c. Walaupun beberapa *framework* telah direferensikan oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika namun tetap dibutuhkan Standar Nasional Indonesia di bidang audit sistem informasi yang juga mencakup aspek *legal audit* sistem informasi.
 - d. Untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik, sistem informasi harus dimanfaatkan secara optimal. Dibutuhkan sumber daya manusia yang mampu melaksanakannya dengan cara meningkatkan pemahaman, kesadaran, kemampuan dan tanggung jawab melalui kegiatan sosialisasi dan pelatihan di bidang TIK. Kegiatan ini dilakukan bukan hanya terbatas pada pelaksana operasional tetapi juga sampai pada level yang lebih tinggi berkaitan dengan kebijakan yang diambil dalam penyelenggaraan suatu sistem informasi untuk layanan publik.
3. Untuk meningkatkan penerimaan negara perlu diperhatikan lagi dengan seksama potensi-potensi penerimaan negara yang belum masuk ke kas negara terutama yang terkait dengan penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik dan selanjutnya melakukan revisi peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Pemerintah tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945.

_____. Undang-Undang Keuangan Negara. UU No. 17 Tahun 2003. LN No. 47 Tahun 2003. TLN No. 4285.

_____. Undang-Undang Perbendaharaan Negara. UU No. 1 Tahun 2004. LN No. 5 Tahun 2004. TLN No. 4355.

_____. Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. UU No. 15 Tahun 2004. LN No. 66 Tahun 2004. TLN No. 4400.

_____. Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik. UU No. 11 Tahun 2008. LN No. 58 Tahun 2008. TLN No. 4843.

_____. Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. UU No. 14 Tahun 2008. LN No. 61 Tahun 2008. TLN No. 4846.

_____. Undang-Undang Pelayanan Publik. UU No. 25 Tahun 2009. LN No. 112 Tahun 2009. TLN No. 5038.

_____. Undang-Undang Kearsipan. UU No. 43 Tahun 2009. LN No. 152 Tahun 2008. TLN No. 5071.

_____. Peraturan Pemerintah Standar Akuntansi Pemerintahan. PP No. 24 Tahun 2005. LN No. 49 Tahun 2005. TLN No. 4503.

_____. Peraturan Pemerintah Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. PP No. 6 Tahun 2006. LN No. 20 Tahun 2006. TLN No. 4609.

_____. Peraturan Presiden Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur. Perpres No. 67 Tahun 2005 dan perubahannya Perpres No. 13 Tahun 2010.

_____. Keputusan Presiden Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Kepres No. 80 Tahun 2003. LN No. 120 Tahun 2003. TLN No. 4330.

_____. Keputusan Presiden Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional (Detiknas). Kepres No. 20 Tahun 2006.

_____. Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Panduan Umum Tata Kelola teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional. Permenkominfo No. 41/PER/MEN.KOMINFO/11/2007.

BUKU

Ali, Chidir. *Badan Hukum*. Bandung : PT. Alumni. 2005.

Ashsofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*. Cet. 4. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta. 2004.

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia – Pasca Reformasi*. Cet. 2. Jakarta : PT. Bhuana Ilmu Populer. 2008.

Australian National Audit Office. *Asset Management Handbook*. Commonwealth of Australia. 1996.

Bainbridge, David I. *Komputer dan Hukum*. Diterjemahkan Prasadi T. Susmaatmaja. Jakarta : PT. Sinar Grafika. 1993.

Brunner, Laurel dan Zoran Jevtic. *Mengenal Internet For Beginners (Internet for Beginners)*. Diterjemahkan oleh Zulfahmi Andri dan Ariya Hidayat. Bandung : Mizan. 2000.

Budiarjo, Miriam. *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*. Bandung : Mizan. 1998.

_____. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Ed. Revisi. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama. 2008.

Davis, Gordon B. and Margareth Olson. *Management Information System : conceptual foundations, structure and development*. New York : Mc.Graw Hill. 1987.

- Dwiyanto, Agus, Ed. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University. 2005.
- Delmon, Jeffrey. *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk*. 2nd Ed. Netherland: Kluwer Law International. 2008.
- Federal Highway Administration and the American Association of State Highway and Transportation Officials. *Asset management : Advancing the State of the Art Into the 21st Century Through Public-Private Dialogue*. 1996.
- Hadjon, Philipus M. Et. al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. Cet. 10. 2008.
- H.M, Jogiyanto. *Sistem Teknologi Informasi*. Yogyakarta : Andi Offset. 2003.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Rajawali Press. 2010.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku I. Cet. 7. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan. 2000.
- Juwana, Hikmahanto. *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*. Jakarta : Lentera Hati. 2002.
- Kartika Sari, Elsi dan Advendi Simangunsong. *Hukum Dalam Ekonomi*. Edisi II. Jakarta : Grasindo. 2007.
- Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Bandung : Alumni. 1979.
- Laudon, Kenneth J. and Jane P. Laudon. *Management Information System*. 6th Edition. New Jersey : Prentice Hall International Inc. 2000.
- Mahadi. *Hak Milik Immateriil*. Bandung : Bina Cipta. 1985.
- Makarim, Edmon. *Kompilasi Hukum Telematika*. Ed. 1. Cet. 2. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. 2004.
- McLeod, Raymond dan Jr. George P. Schell. *Management Information Systems*. Tenth Edition. New Jersey : Prentice Hall. 2006
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Perdata di Indonesia*. Bandung : Citra Aditya Bakti. 1995.

- Nugraha, Safri. Et al. *Hukum Administrasi Negara*. Cet. 1. Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2005.
- Nurcholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta : Grasindo. 2007.
- O. Brien, James. *Pengantar Sistem Informasi Perspektif Bisnis dan Manajerial*. Jakarta : Salemba Empat. 2006.
- Okin, J.R. *The Internet Revolution : The Not For Dummies Guide to the History, Technology & Use of the Internet*. Winter Harbor : Ironbound Press. 2004.
- Prasojo, Eko, Teguh Kurniawan dan Azwar Hasan. *Reformasi Birokrasi dalam Praktek : Studi Kasus Kabupaten Jembrana*. Depok : Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota FISIP UI. 2004.
- Raharjo, Budi. *Keamanan Sistem Informasi Berbasis Internet*. Bandung : PT Insan Infonesia. 2005.
- Ramli, Ahmad M. *Cyber Law dan HAKI Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Bandung : PT. Refika Aditama. 2006.
- Siburian, Paustinus dan Saeno M. Abdi. *Arbitrase Online: Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdagangan Secara Elektronik*. Jakarta : Djambatan. 2004.
- Smits, Jan. *Komputer : Suatu Tantangan Baru di Bidang Hukum*. Diterjemahkan oleh Soetojo Prawiro. Surabaya : Airlangga University Press. 1991.
- Suyanto, M. *Multimedia : Alat Untuk Meningkatkan Keunggulan Bersaing*. Yogyakarta: Andi Offset. 2005.
- Soedjito, Bambang Bintoro. *Peran Serta Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur: Kerangka Kebijakan, Pengaturan dan Kelembagaan, Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia Dalam Abad 21, Konsep dan Pendekatan Perkotaan di Indonesia*. Jakarta : LPFE-UI. 2005.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press. 2007.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif - Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : PT. Radja Grafindo Persada. 2007.

- Soeriaatmadja, Arifin P. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum : Teori, Kritik dan Praktek*. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada. 2009.
- Subekti, R. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. Cet. 28. Jakarta : Pradnya Paramita. 1996.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta : PT. Grasindo. 2006.
- The Pacific Council on International Policy. *Roadmap for E-Government in The Developing World*. The Working Group on E-Government in the Developing World. 2002.
- UNCITRAL. *Legislatif Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*. New York : United Nations. 2001.
- Webber, Ron. *Information Systems Control and Audit*. Prentice Hall. 1999
- Widodo, Joko. *Good Governance: Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya : Insan Cendikia. 2001.
- Williams, Brian K, Stacey C. Sawyer dan Sarah E. Hutchinson. *Using Information Technology, A Practical Introduction to Computer and Communication*. New York : Mc Graw Hill. 1999.
- World Bank. *The E-government Handbook For Developing Countries*. A Project of InfoDev and The Center for Democracy and Tecnology. November 2002

ARTIKEL, JURNAL DAN MAKALAH

- Ahmadjayadi, Cahyana. *Pembangunan Teknologi Informasi dan Komunikasi, Tantangan dan Peluang*. Pidato pada Lustrum II Jurusan Ilmu Komputer Universitas Katolik Parahyangan. Bandung. Tanpa tahun.
- Crosetti, Mike. *Era Baru Kerjasama Pemerintah Swasta*. Jurnal Prakarsa Infrastruktur Indonesia. Edisi 3. Juli 2010.
- Dasbiswas, Sudeep. *PPP-An Innovative Partnering Model*. Oracle Apps Day. Hungary. 2008.

- Direktorat Jenderal Perbendaharaan. *Penyempurnaan SPAN dan Pengelolaan Keuangan Negara di Kementerian/Lembaga*. Paper. 14 Juli 2009.
- Rashid, Zaharah Abd. *e-Perolehan, A Breakthrough for e-Commerce in the Malaysian Government*. Paper for Public Sector ICT Management Review. Intan Publication. 2010.
- Satyanarayana, J. *Challenges of e-Government, two success stories from India*. Paper. 2002.
- Sharma, Soumitra. *Exploring best practices in public-private partnership (PPP) in e-Government through select Asian case studies*. Institute of Technology. Paper. Banaras Hindu University. New Delhi, India. 2007.
- Watik, Usman Abdhali. *Implikasi UU KIP Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik*. Disampaikan di Universitas Kristen Petra. Surabaya. 26 Juli 2010.
- Zulfiqar, Khan A. and Shan L. Pan. *E-Government : An Exploratory Study of Online Electronic Procurement System (Case Study)*. Global Co-Operation in the New Millennium. The 9th European Conference on Information Systems. Bled, Slovenia. June 27-29. 2001.

DISERTASI

- Makarim, Edmon. *Tanggung Jawab Penyelenggara Terhadap Tata Kelola Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik (Good Electronic Governance)*. Disertasi Doktor FHUI. 2009.

INTERNET

- Axia Case Study. *The Alberta SuperNet : An Axia Breakthrough Solution to Removing the Digital Divide.*, http://www.dbcde.gov.au/__data/assets/pdf_file/0020/113465/Axia. Di akses pada tanggal 25 Oktober 2010.
- Direktorat Aparatur Negara, <http://aparaturnegara.bappenas.go.id/?id=1161&category=artikel&page=viewnews>. Diakses tanggal 30 November 2010.

- Government of Andhra Pradesh. eSeva, <http://www.esevaonline.com>. Diakses pada tanggal 25 Oktober 2010.
- IEEE Spectrum Online. *Winner: across the great divide, the Alberta SuperNet is a model for the broadband future-everywhere*. <http://www.spectrum.ieee.org/jan04/3912>, diakses tanggal 20 Oktober 2010.
- Kamus Komputer dan Teknologi Informasi <http://www.total.or.id/info.php?kk=Backbone>. Di akses tanggal 12 September 2010.
- Korupsi di Mentawai: Proyek Website Rp. 2 milyar diusut, <http://antikorupsi.org/indo/content/view/5743/2/>. Diakses tanggal 22 Oktober 2010.
- KPK Periksa Mantan Menteri Negara BUMN Sofyan Djalil, <http://www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=131>. Diakses pada tanggal 22 Oktober 2010.
- Kumorotomo, Wahyudi *Kegagalan Penerapan E-Government dan Kegiatan Tidak Produktif Dengan Internet* <http://kumoro.staff.ugm.ac.id/-?=-daftar&id=18&mulai=10>. Diunduh tanggal 23 Oktober 2010.
- Makarim, Edmon. *Apakah Menjebol Program Pengunci (Locking Software) Tidak Bertentangan Dengan Hukum?* <http://www.lkht.net/index.php>. Diakses pada tanggal 02 Juli 2010.
- Memori Jabatan BPK-RI Tahun 2004-2009, www.bpk.go.id/web/files/2009/10/1.pdf. Diunduh pada tanggal 2 Oktober 2010.
- Nuryanto, Hemat Dwi. *Mengurai Benang Kusut TI Pemilu*, <http://hdn.zamrudbtechnology.com/2009/04/27/mengurai-benang-kusut-ti-pemilu/#more-33>. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2010.
- Pitoyo, Arif. *Dana USO Jangan Dibuang Sayang*. <http://web.bisnis.com/artikel/2id2805.html>. Diakses pada tanggal 23 Oktober 2010.
- PPP e-Government Case Studies. <http://egov.infodev.org/en/Section.64.html>. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2010.
- Service Alberta. <http://www.servicealberta.gov.ab.ca/AlbertaSuperNet.cfm>. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2010.

Sistem ePerolehan Kerajaan Malaysia. <http://www.eperolehan.gov.my/>. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2010.

Suzetta, H. Paskah. *Perencanaan Program Pembangunan Infrastruktur Lima Tahun Kedepan*. www.aki.or.id/.../Lampiran_Slide_Presentasi_LPJK_11_Maret_2009-ringkas.pdf. Diunduh pada 14 September 2010.

Swa Online. <http://swa.co.id/2010/07/cara-jembrana-menjadi-digital-city/> Diakses pada tanggal 22 Oktober 2010.

The Global Information Technology Report 2009-2010. www.depkominfo.go.id/category/berita/bipnewsroom. Di akses tanggal 14 September 2010.

UNDP. *Introducing Good Local Governance, The Indonesian Experience*. 2002, http://www.undp.or.id/programme/governance/intro_glg.pdf. Di unduh pada tanggal 26 Agustus 2010.

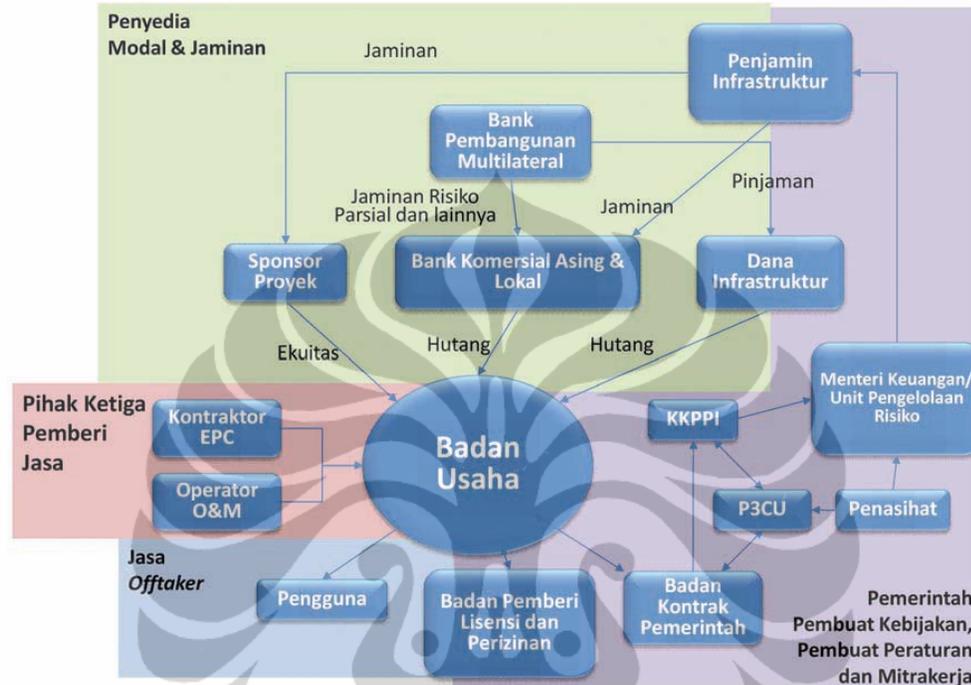
United Nation ESCAP-APCICT. *Keamanan Jaringan dan Keamanan Informasi dan Privasi*, <http://www.unapcict.org/academy/academy-modules/bahasa-indonesia/module6/Academy-Module6-BahasaID-web.pdf>. Diunduh pada tanggal 15 Oktober 2010.

. *Teori dan Praktek Manajemen Proyek TIK*. <http://www.unapcict.org/academy/academy-modules/bahasa-indonesia/module7/Academy-module7-BahasaID-web.pdf>. Diunduh pada tanggal 15 Oktober 2010.

World Bank, *Toolkit for Public Private Partnerships in Highways : Choosing the right PPP option*. http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/1_overdiag/12/12_.htm. Di akses tanggal 14 September 2010.

Lampiran 1

Diagram pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan proyek infrastruktur berdasarkan pola Kerjasama Pemerintah Swasta di Indonesia



Sumber : Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kerjasama Pemerintah dan Swasta, Panduan Bagi Investor Dalam Investasi di Bidang Infrastruktur, Jakarta, April 2010.

Dengan penjelasan sebagai berikut :

- Badan usaha, merupakan badan hukum Indonesia yang dimiliki para Sponsor Proyek yang menandatangani Perjanjian Kerjasama dengan Badan Kontrak Pemerintah atau yang mendapat lisensi dari Pemerintah untuk menyediakan jasa atau infrastruktur berdasarkan KPS.
- Bank-bank komersial asing dan domestik menyediakan pendanaan berupa kredit untuk proyek.
- Para sponsor proyek merupakan para pemegang saham dari Badan Usaha. Dapat terdiri dari investor lokal atau asing dan bertanggung jawab untuk melakukan pengembangan proyek selain dari penempatan modal.
- Penjaminan Infrastruktur, dikenal sebagai PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia, didirikan oleh pemerintah untuk menyediakan penjaminan-penjaminan atas kewajiban-kewajiban pemerintah yang timbul berdasarkan perjanjian KPS.
- Dana Infrastruktur, didanai oleh pemerintah (melalui PT. Sarana Multi Infrastruktur), bank pembangunan multilateral, korporasi keuangan

internasional dan pemerintah Jerman untuk memberikan kredit bagi kegiatan infrastruktur di Indonesia.

- Pihak ketiga pemberi jasa, kemungkinan akan diikuti sertakan oleh Badan usaha untuk berbagai macam kepentingan pembangunan dan pelaksanaan proyek, termasuk perekayasa teknik, pengadaan dan konstruksi, kegiatan operasional dan perawatan dan lain-lain. Jasa-jasa ini akan dituangkan dalam perjanjian-perjanjian tersendiri yang dibuat antara Badan usaha dan pemberi jasa tertentu tersebut.
- Para pengguna, dapat merupakan pembeli tunggal atau *single off-taker* seperti PT. PLN (Persero) atau anggota dari perusahaan publik umum seperti proyek jalan.
- Badan yang mengeluarkan lisensi dan perizinan, merupakan badan-badan pemerintah yang bertanggung jawab untuk melakukan pengelolaan lingkungan, investasi asing dan pendirian perusahaan, misalnya BKPM, tenaga kerja dan imigrasi dan lainnya.
- Badan Kontrak Pemerintah adalah kementerian, instansi pemerintah pusat/daerah yang mengadakan tender atas suatu proyek dan menjadi mitra untuk proyek tersebut.
- Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur, komite antar kementerian yang diketuai oleh Menteri Koordinasi Bidang Perekonomian yang bertanggung jawab untuk melakukan koordinasi atas kebijakan yang terkait dengan upaya percepatan penyediaan infrastruktur termasuk yang akan melibatkan pihak swasta.
- Unit Pusat Kerjasama Pemerintah dan Swasta atau *PublicPrivate Partnership Central Unit (P3CU)* merupakan unit pada Bappenas. Berfungsi memberikan bantuan kepada KKPPI untuk menyusun kebijakan dan melakukan penilaian atas permintaan dukungan bersyarat dari pemerintah, membantu pemerintah untuk mempersiapkan penerbitan buku KPS yang memuat daftar proyek KPS, mendukung Badan Kontrak Pemerintah untuk melakukan persiapan proyek dan mengembangkan kemampuan badan-badan pemerintah dalam rangka pelaksanaan KPS.
- Kementerian Keuangan (Unit Pengelolaan Risiko), memberikan persetujuan atas pemberian jaminan pemerintah dan insentif-insentif pajak yang dapat ditawarkan oleh pemerintah dalam proyek KPS. Unit ini merupakan bagian dari kementerian yang bertanggung jawab untuk mengkaji setiap permintaan jaminan. Jaminan-jaminan yang telah disetujui akan dikelola oleh PT PII.
- Penasehat P3CU dan Kementerian Keuangan, yaitu penasehat hukum, keuangan dan perekayasa teknik yang pendanaannya dilakukan oleh berbagai badan multilateral dan bilateral.

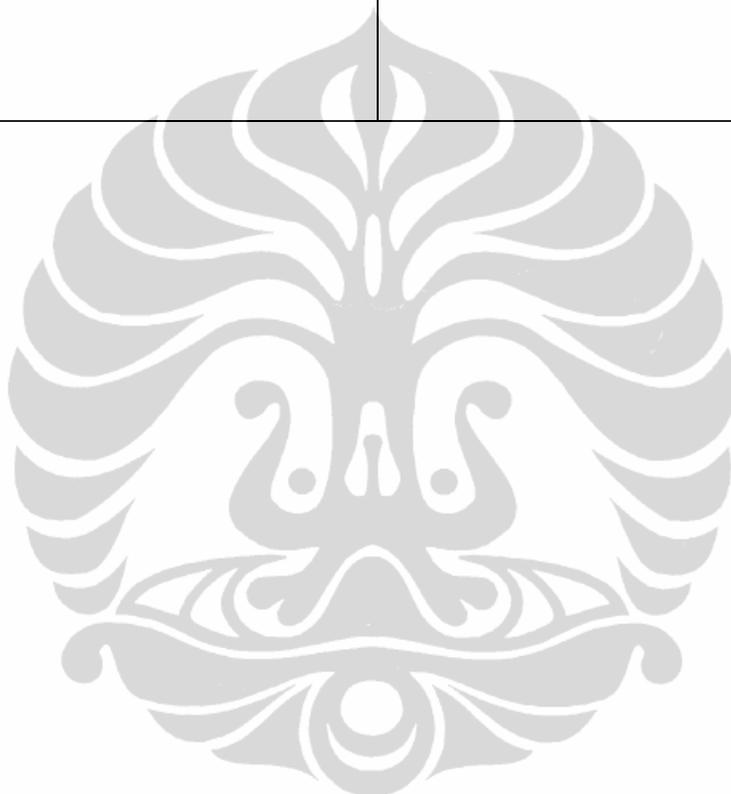
Lampiran 2

Perbandingan Pepres Nomor 67 tahun 2005 dan perubahannya Perpres Nomor 13 Tahun 2010

No.	Perpres Nomor 67 Tahun 2005	Perpres Nomor 13 Tahun 2010
1.	Pasal 1, tidak ada definisi jaminan pemerintah.	Penambahan definisi jaminan pemerintah yang adalah kompensasi finansial dan/atau kompensasi dalam bentuk lain yang diberikan Menkeu kepada badan usaha melalui skema pembagian risiko untuk Proyek Kerjasama (PK)
2.	Pasal 2, dalam pelaksanaan kerjasama dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur, Menteri/KL/KD ber-tindak selaku penanggung jawab PK.	Penambahan pasal yang menyebutkan bahwa apabila dalam peraturan perUUan mengenai sektor infrastruktur ybs menyatakan bahwa penyediaan infrastruktur oleh pemerintah diselenggarakan atau dilaksanakan oleh BUMN/D, maka BUMN/D bertindak selaku penanggung jawab PK.
3.	Pasal 4 huruf (f), jenis infrastruktur yang dikerjasamakan pada bidang telekomunikasi, meliputi jaringan telekomunikasi.	Terdapat penambahan bidang infrastruktur pada huruf (f) yaitu infrastruktur informatika meliputi infrastruktur <i>e-government</i> .
4.	Pasal 13 menyebutkan badan usaha yang bertindak sebagai memprakarsa PK dan telah disetujui diberikan kompensasi yaitu : a. pemberian tambahan nilai b. pembelian prakarsa proyek kerja sama termasuk HAKI oleh Menteri/ KL/KD atau oleh pemenang tender.	Penambahan kompensasi berupa pemberian hak untuk melakukan penawaran oleh badan usaha pemrakarsa terhadap penawar terbaik (<i>right to match</i>) sesuai dengan hasil penilaian dalam proses pelelangan.
5.	Pasal 17 ayat (1), dukungan pemerintah kepada badan usaha dilakukan dengan memperhatikan prinsip pengelolaan dan pengendalian resiko keuangan dalam	Merinci bentuk dukungan pemerintah yang terdiri dari kontribusi fiskal yang harus tercantum dalam APBN/D, insentif perpajakan berdasarkan usulan Menteri/KL/KD

	<p>APBN/D</p>	<p>yang disetujui Menkeu, perizinan, pengadaan tanah, dukungan sebagian konstruksi, dan/atau bentuk lainnya sesuai dengan peraturan perUUan berlaku yang ditetapkan oleh Menteri/KL/KD.</p> <p>Diatur mengenai pemberian jaminan pemerintah pada PK dengan memperhatikan prinsip pengelolaan dan pengendalian risiko keuangan dalam APBN yang dilaksanakan oleh Menkeu. Jaminan pemerintah dalam bentuk kompensasi finansial diberikan Menkeu melalui badan usaha yang khusus didirikan oleh Pemerintah dan sudah direalisasikan dengan mendirikan PT. Penjaminan Infrastruktur Indonesia</p>
<p>6.</p>	<p>Pasal 20, tata cara pengadaan pelelangan umum meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. persiapan pengadaan b. pelaksanaan pengadaan c. penetapan pemenang d. penyusunan perjanjian kerjasama 	<p>Tata cara pengadaan pelelangan umum meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. perencanaan pengadaan b. pelaksanaan pengadaan
<p>7.</p>	<p>Pasal 23 ayat (1) huruf (g) melarang pengalihan perjanjian kerjasama atau penyertaan saham pada badan usaha pemegang perjanjian kerjasama sebelum penyediaan infrastruktur beroperasi secara komersial</p>	<p>Memperbolehkan pengalihan saham sebelum proyek kerjasama beroperasi secara komersial, setelah mendapatkan persetujuan dan berdasarkan kriteria yang ditetapkan Menteri/KL/KD dengan ketentuan bahwa pengalihan saham tidak menunda jadwal mulai beroperasinya PK.</p> <p>Penambahan beberapa point yaitu :</p> <ul style="list-style-type: none"> • penggunaan dan kepemilikan aset infrastruktur • pernyataan dan jaminan para pihak bahwa perjanjian kerjasama sah mengikat para pihak dan telah sesuai dengan peraturan perUUan • penggunaan bahasa Indonesia dalam perjanjian kerjasama.

8.	Pasal 24, paling lama dalam jangka waktu 12 bulan setelah badan usaha menandatangani perjanjian kerjasama, badan usaha harus telah memperoleh pembiayaan untuk PK.	Mempertegas maksud dari perolehan pembiayaan yang dinyatakan telah terlaksana apabila : <ul style="list-style-type: none">• telah ditandatanganinya perjanjian pinjaman untuk membiayai seluruh PK• sebagian pinjaman telah dapat dicairkan untuk memulai pekerjaan konstruksi.
----	--	--



Lampiran 3

Hal-hal yang mempengaruhi kesuksesan proyek-proyek pengembangan dan penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik dengan pola Kerjasama Pemerintah Swasta di luar negeri

No.	Hal-hal yang mempengaruhi kesuksesan proyek KPS di luar negeri	Keterangan
1.	Tingkat kebutuhan dan potensi komersial	Kebutuhan mendesak akan infrastruktur membuat KPS menjadi pilihan. Lingkungan bisnis yang kondusif membuat sektor swasta tertarik untuk melakukan investasi serta terdapat peluang komersial yang nyata. Dari contoh kasus, pengembalian investasi dan keuntungan yang akan diperoleh oleh pihak swasta bahkan telah dapat diketahui jangka waktunya.
2.	Dasar Hukum	Pengembangan dan penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik didukung oleh dasar hukum berupa : <ol style="list-style-type: none">1. Peraturan perUUan mengenai apakah KPS diperbolehkan oleh hukum2. Peraturan perUUan mengenai perjanjian kerjasama3. Peraturan perUUan mengenai prosedur pengadaan4. Peraturan perUUan yang sejalan dengan kebutuhan <i>e-commerce</i> dan <i>e-payment</i>, termasuk di dalamnya kontrak elektronik, transaksi elektronik dan tanda tangan elektronik.
3.	Pembagian, penyebaran atau penghindaran resiko	Resiko finansial dapat sepenuhnya ditanggung oleh mitra swasta atau dapat dibagi bersama sehingga mitra swasta akan termotivasi oleh keuntungan dan sektor publik harus menjamin bahwa biaya yang akan dikenakan oleh swasta tidak akan memunculkan risiko lainnya seperti pengenaan biaya yang disesuaikan dengan kemampuan masyarakat.
4.	Tender	Melakukan tender proyek secara umum dan terbuka yang akan membuat penawaran berkompetisi sehingga meningkatkan kualitas

		tawaran yang diajukan sekaligus mengurangi biaya pengadaan.
5.	Kinerja Aset	Dalam kontrak ditunjukkan kewajiban mitra swasta dalam menjamin kinerja aset untuk durasi penggunaan yang signifikan.
6.	Dukungan teknologi	Teknologi yang digunakan merupakan teknologi tinggi sehingga keandalan, keamanan, privasi dan integritas data dapat terjamin.
7.	Mitra Swasta	Mitra swasta yang terpilih sudah diakui reputasinya di dunia internasional, baik dalam hal teknologi, manajemen dan tenaga ahli dengan berbagai keahlian dan kemampuan.
8.	Dukungan Pemerintah	<i>Political will</i> pemerintah yang ditandai dengan mengeluarkan berbagai kebijakan terkait proyek KPS dan keinginan untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik bagi masyarakat. Penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik yang transparan terbukti efektif dalam mengurangi korupsi dan terjadinya kolaborasi efektif antar lintas departemen/badan publik.
9.	Dukungan Publik	Antusiasme publik terhadap layanan yang diberikan, dapat dilihat dari polling atau survey tingkat kepuasan publik yang dilakukan. Dengan layanan sistem informasi online, publik dapat menghemat waktu, uang dan tenaga dibanding layanan secara manual.
10.	Efisiensi pegawai	Penyelenggaraan sistem informasi untuk layanan publik secara online dan dalam satu atap dapat meningkatkan kualitas layanan publik tanpa perlu meningkatkan jumlah pegawai sehingga menghemat anggaran negara.

Lampiran 4

Skema SI dan Peraturan Perundang-undangan Terkait Pelayanan Publik

