

## **BAB 1 PENDAHULUAN**

### **1.1. LATAR BELAKANG**

Sejak pemerintah Indonesia memutuskan untuk bergabung secara resmi dengan jaringan internet dunia dengan domain Indonesia (.id) tanggal 4 Maret 1993, penerapan teknologi informasi (TI) yang berbasis teknologi komputer dan internet oleh instansi-instansi pemerintah di Indonesia terus meningkat (Kementerian Komunikasi dan Informasi Republik Indonesia, 2003). Hal ini didukung dengan diterbitkannya dasar hukum penggunaan TI di lingkungan instansi pemerintahan melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 6 Tahun 2001 tanggal 24 April 2001 tentang Pengembangan dan Pendayagunaan Telematika di Indonesia, dan Inpres Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*. Istilah informasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) masih erat dikaitkan dengan kata-kata penerangan seperti nama Departemen yang dibubarkan oleh Presiden Gus Dur pada tahun 1999. Informasi juga diartikan sebagai keterangan, pemberitahuan, kabar atau berita (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1997).

Definisi TI menurut Rogers (1983) adalah “gerak peralatan elektronika (*instrumental action*) guna mengurangi ketidakpastian dalam hubungan sebab akibat, termasuk di dalamnya untuk mencapai tujuan yang dikehendaki oleh pengguna (*user*)” (hal. 12). Mengacu pada definisi tersebut, maka dapat dijelaskan bahwa penggunaan TI oleh instansi pemerintah didasari pada digunakannya peralatan elektronika (*instrumental action*) untuk mencapai tujuan tertentu yang dikehendaki, sesuai dengan tugas dan fungsi yang telah ditetapkan. Ekonom pemenang hadiah nobel ekonomi Amartya (1974) mengatakan bahwa dalam penerapan TI, teknologi tersebut hanyalah alat (*means*) bukan tujuan (*ends*) (Setiyadi, 2007, hal. 64).

Digunakannya basis TI oleh instansi pemerintah dalam upaya memberikan pelayanan terhadap masyarakat (*public services*) telah menciptakan perubahan dalam menjalankan roda pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat. Kombinasi antara pembaharuan pengelolaan publik (*new*

*public management*) dengan TI telah melahirkan konsep aplikasi pemerintahan digital atau yang lebih populer disebut sebagai *e-Government* (Kementerian Komunikasi dan Informasi Republik Indonesia, 2003). Lebih lanjut, pengertian *e-government* atau yang biasa disebut atau *e-govt* adalah penyelenggaraan pemerintahan berbasis elektronik (teknologi komputer dan teknologi telekomunikasi) untuk meningkatkan kinerja pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat, komunitas bisnis, dan kelompok terkait lainnya menuju tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) (Rachdian, 2008). Sedangkan tujuan diterapkannya TI oleh instansi pemerintah adalah untuk meningkatkan kemampuan instansi pemerintah di Indonesia dalam hal mengolah, mengelola, menyalurkan, dan mendistribusikan informasi dan pelayanan kepada publik (Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government*).

Alfred (2002) menyebutkan bahwa TI juga mendorong transformasi dari paradigma birokrasi tradisional (yang menekankan kepada standarisasi, rutinitas, spesialisasi, fokus internal dan kewenangan), menuju paradigma *e-Government* (yang menekankan kepada membangun jaringan yang terkoordinasi, kerjasama eksternal dan orientasi pelayanan kepada *customer*/masyarakat sebagai fokusnya). Sedangkan Kepala Kantor informasi dan Komunikasi Kabupaten Cianjur Sudarman (2006) mengatakan bahwa *e-Government* merupakan upaya pemerintah di suatu wilayah untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis (menggunakan) teknologi elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien.

Seiring berjalannya waktu, pemanfaatan TI berbasis internet oleh instansi pemerintah di Indonesia terus merebak. Seluruh instansi pemerintah baik pusat maupun daerah kini berlomba-lomba membuat situs *web* di internet (Apkasi, 2007). Dari 33 provinsi yang ada di Indonesia hampir seluruhnya memiliki *website* di internet (Warta Ekonomi, 2008). Contoh konkret implementasi TI melalui media internet oleh instansi pemerintah di daerah adalah sebagaimana diterapkan oleh Kabupaten Sragen ([www.sragen.go.id](http://www.sragen.go.id)) dan Kabupaten Jembrana ([www.jembrana.go.id](http://www.jembrana.go.id)). Dua kabupaten ini oleh banyak pihak disebut sebagai kabupaten yang memelopori penerapan TI berbasis internet di pemerintah daerah

dan terbilang sukses menerapkan TI berbasis teknologi internet dalam operasional kedinasannya. Hal tersebut dibuktikan dengan diterimanya beberapa penghargaan dari pemerintah pusat oleh kedua kabupaten tersebut (Majalah Warta e-Govt, 2007, hal. 39). Langkah yang mereka tempuh pun dijadikan acuan oleh kabupaten-kabupaten lainnya di seluruh Indonesia.

Bertambahnya jumlah instansi pemerintah—baik pusat maupun daerah—yang menerapkan *e-Government* berbasis internet sepertinya mulai memudahkan anggapan publik akan eksklusifitas penerapan teknologi tersebut. Praktek *e-Government* melalui kemunculan *website* instansi pemerintah melalui internet cenderung tidak lagi dianggap sebagai suatu fenomena yang menarik oleh masyarakat, malah hanya dianggap sebagai suatu hal yang biasa dan umum (Wayan Sudane, 2008).

Widyanti dan Suryahadi (2006) mengatakan bahwa penerapan TI berbasis internet memiliki kelemahan di mana cenderung menimbulkan kesenjangan (*gap*) yang dipicu adanya perbedaan kemampuan finansial antara instansi pemerintah dan masyarakat. Instansi pemerintah dengan segala sumber daya yang ada—termasuk kemampuan belanja perangkat TI bagi pelayanan umum berbasis elektronik—belum sebanding dengan kemampuan masyarakat Indonesia yang masih memiliki keterbatasan, baik dari sisi finansial, dan pengetahuan/pendidikan untuk mengakses TI dan komunikasi modern berbasis *internet*. Kesenjangan ini menyebabkan penerapan *e-Government* melalui media *internet* kurang optimal untuk dapat dijangkau dan dimanfaatkan oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia.

Pendapat senada diungkapkan oleh Direktur Jenderal Aplikasi Telematika Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Ahmadjayadi (2006) yang mengatakan bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia belum seluruhnya mampu untuk mengakses layanan *e-Government* atau *e-public services* tersebut (Kementerian Komunikasi dan Informasi Republik Indonesia, 2003). Hal ini disebabkan karena dibutuhkan peralatan dengan biaya yang relatif mahal seperti jaringan *fixed line* yang mesti disambungkan lagi ke *personal computer* atau komputer jinjing / laptop, atau kebutuhan adanya jaringan (*network*) nirkabel (Sudane, 2008).

Pada bulan November 2007, salah satu instansi pemerintah di tingkat kelurahan di Indonesia menerapkan teknologi yang lebih mudah dan murah untuk diakses masyarakat dalam mekanisme pelayanan publik di wilayahnya administratifnya (Majalah Warta e-Govt, 2008, hal. 38), yaitu instansi Kelurahan Pisangan Timur Kecamatan Pulogadung Jakarta Timur yang menerapkan TI berbasis *SMS* dalam mekanisme pelayanan publik di wilayah kerjanya. Teknologi ini tergolong baru diterapkan di instansi pemerintah daerah di tingkat kelurahan. Teknologi yang diterapkan instansi Kelurahan Pisangan Timur ini adalah TI berbasis teknologi telekomunikasi selular melalui penggunaan perangkat *handphone* dengan memanfaatkan teknologi *Short Message Services (SMS)*. Teknologi *SMS* merupakan salah satu fitur layanan yang terdapat dalam perangkat telepon selular (*handphone*) guna memudahkan penggunaanya dalam berkomunikasi—melalui pesan singkat—kepada lawan bicara (Majalah Selular, Januari 2008. Hal. 15).

Heeks (2003) mengatakan penerapan TI berbasis teknologi telekomunikasi selular melalui fitur *SMS* yang dilakukan oleh instansi pemerintah guna melayani publik (*public services*) juga merupakan bagian dari konsep *e-Government*. Definisi dari *e-Government* sendiri menurut Heeks (2003) adalah penggunaan TI digital dengan basis teknologi komputer, baik melalui sebuah sistem, maupun berbasis jaringan (*network*), serta penggunaan teknologi telekomunikasi (*telecommunication technology*) oleh instansi pemerintah guna melayani kepentingan publik. Mengacu pada definisi tersebut, tentunya dapat dianalogikan bahwa penerapan TI berbasis *SMS* di instansi Kelurahan Pisangan Timur dalam mekanisme pelayanan publik di wilayahnya merupakan salah satu bentuk konkret praktek *e-Government*.

Kementerian Komunikasi dan Informasi Republik Indonesia menyebutkan bahwa TI tersusun oleh tiga buah matra utama teknologi, yaitu (1) teknologi komputer, (2) teknologi telekomunikasi, dan (3) muatan informasi itu sendiri (Williams, Sawyer & Hutcinson, 1999). Matra pertama yaitu teknologi komputer merupakan pendorong utama perkembangan TI. Matra kedua yaitu teknologi telekomunikasi, merupakan inti proses penyebaran informasi secara massal dan mendunia. Sedangkan matra ketiga, yaitu muatan informasi merupakan faktor

pendorong utama implementasi teknologi dalam seluruh bidang-bidang kegiatan manusia. Mencermati ketiga matra tersebut, penerapan teknologi telekomunikasi berbasis teknologi telekomunikasi selular dengan menggunakan perangkat telepon selular (*handphone*) yang dilakukan Kelurahan Pisangan Timur, merupakan bagian dari matra ke dua pembentuk TI, yaitu matra teknologi telekomunikasi yang menjadi inti proses penyebaran informasi (Kementerian Komunikasi dan Informasi Republik Indonesia, 2003).

Teknologi Informasi berbasis *SMS* yang diterapkan oleh instansi Kelurahan Pisangan Timur dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di wilayahnya, memang belum bisa dikatakan inovasi tersebut yang seratus persen baru. Makna inovasi biasanya terkait dengan penciptaan entah itu proses, produk, jasa dan metode baru dalam kegiatan penyampaian layanan yang terbukti dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas dan kualitas dari kegiatan layanan tersebut (Mulgan dan Albury, 2003). Provinsi Gorontalo yang saat ini dipimpin Fadel Muhammad telah lebih dulu mengaplikasi teknologi jenis ini. Hal ini terungkap dari pidato Fadel saat seminar *Mobile Government: Transforming Public Services Delivery* akhir 2007 lalu. Gubernur Propinsi Gorontalo Fadel Muhammad saat itu mengatakan bahwa undangan untuk rapat-rapat resmi di instansi pemerintahan Gorontalo tidak lagi dilayangkan lewat selembar kertas, namun cukup dikirim melalui *SMS*. Dalam pidatonya Fadel menyebut TI berbasis teknologi telekomunikasi selular melalui *SMS* ini dengan sebutan *mobile government* (Sudane, 2008).

Teknologi Informasi berbasis *SMS* yang diterapkan di instansi Kelurahan Pisangan Timur mempunyai karakteristik tersendiri dibandingkan dengan TI berbasis internet yang umum dimanfaatkan oleh banyak instansi pemerintah dalam melayani publik. Masyarakat yang tinggal di wilayah administratif Kelurahan Pisangan Timur yang ingin mengakses jenis layanan tertentu yang disediakan tidak lagi dibatasi oleh ruang gerak layaknya mengakses jenis layanan publik berbasis internet yang membutuhkan perangkat komputer dan ketersediaan jaringan internet (*internet network*). Hal ini disebabkan karena untuk mengakses jenis layanan ini, masyarakat di wilayah Kelurahan Pisangan Timur hanya membutuhkan seperangkat telepon selular (*handphone*) yang penggunaannya

telah diaktifkan. Kebutuhan jaringan (*network*)-nya sendiri, telah banyak disediakan oleh pihak penyedia (*provider*) jasa telekomunikasi selular.

Survey yang dilakukan salah satu produsen telepon selular menyebutkan, sekitar 60% dari total penduduk Indonesia yang tinggal di kota-kota besar, dan 30% dari total penduduk Indonesia yang tinggal di pelosok negeri telah memiliki dan menggunakan teknologi telepon selular (*handphone*) (Majalah Warta Ekonomi, Maret 2008, hal. 16). Data Dewan TI dan Komputer (TIK) Nasional menyebutkan bahwa tingkat penetrasi penduduk Indonesia terhadap telepon selular mencapai 125 juta per tahunnya (MTI Universitas Gadjah Mada, 2006). Tingginya tingkat kepemilikan *handphone* oleh masyarakat Indonesia tentu merupakan salah satu faktor pendukung yang kondusif dalam penerapan TI berbasis *SMS* dalam mekanisme pelayanan publik yang dilakukan oleh instansi Kelurahan Pisangan Timur.

Tingginya tingkat kepemilikan *handphone* bagi masyarakat Indonesia, termasuk di wilayah kerja instansi Kelurahan Pisangan Timur, didasari oleh beberapa alasan. Pertama, komunikasi saat ini menjadi hal penting yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat, oleh karena itu perangkat *handphone* menjadi pilihan bagi masyarakat yang tinggal di wilayah Kelurahan Pisangan Timur. Alasan kedua, harga perangkat telepon selular (*handphone*) di pasaran saat ini relatif makin murah. Hal tersebut disebabkan oleh kemampuan para produsen *handphone* untuk menekan ongkos produksi sesuai perkembangan teknologi (wawancara pribadi, Februari 2008). Alasan ketiga, tingginya tingkat kepemilikan *handphone* juga ditunjang dengan makin murahnya tarif percakapan telekomunikasi selular, termasuk tarif *SMS* yang dipicu oleh banyaknya perusahaan operator telekomunikasi selular di Indonesia, seperti Telkomsel, Indosat, Satelindo, Excelcomindo, Telkom, Mobile-8, dan NTS. Para operator telekomunikasi selular tersebut berlomba-lomba menawarkan tarif percakapan telekomunikasi selular murah, termasuk tarif *SMS*. Ukuran perangkat telepon selular (*handphone*) saat ini juga semakin menarik, kecil, simpel, dan mudah dalam pengoperasiannya. Fenomena ini sesuai dengan prediksi Lee (1995) yang mengatakan bahwa industri komputer dan telekomunikasi tengah memasuki era baru, di mana *microprocessor* dan modul *mini computer* digunakan untuk

mengontrol fitur-fitur serta fungsi yang rumit dan banyak. Penggunaan *Large Scale Integrated System (LSIS)*, di suatu waktu akan mengurangi harga, dan ukuran perangkat telepon selular, sehingga mudah dibawa dalam ukuran yang kecil. Teknologi ini akan terus berkembang hingga nanti.

Berdasarkan gambaran tersebut, asumsi peneliti bahwa pilihan digunakannya TI berbasis *SMS* dalam mekanisme pelayanan publik di instansi Kelurahan Pisangan Timur cukup beralasan (*reasonable*). Tingkat kepemilikan perangkat *handphone* oleh masyarakat yang berdomisili di wilayah administratif Kelurahan Pisangan Timur yang cenderung tinggi, memungkinkan TI berbasis *SMS* yang diterapkan oleh Kelurahan Pisangan Timur dapat diakses oleh semua lapisan warganya. Saat pidato peresmian digunakannya TI berbasis *SMS* ini pada November 2007 lalu, Gubernur DKI Jakarta Fauzi Bowo mengatakan, “Kelak seluruh kelurahan yang ada di DKI Jakarta akan menggunakan mekanisme ini” (Majalah Warta Ekonomi, edisi Februari 2008).

Bertolak dari pernyataan Gubernur DKI Jakarta Fauzi Bowo inilah penelitian dilakukan dengan bersandar pada beberapa alasan sebagai berikut, pertama, apabila nantinya seluruh kelurahan yang ada di wilayah DKI Jakarta menggunakan teknologi serupa dalam pelayanan publik di wilayah kerjanya masing-masing, tentunya dibutuhkan acuan (*role model*) serta gambaran yang detail dan spesifik tentang bagaimana proses dan berjalannya penerapan teknologi *SMS* dalam pelayanan publik di tingkat instansi kelurahan, serta faktor pendukung dan penghambatnya. Alasan kedua yaitu penggunaan TI berbasis *SMS* di instansi Kelurahan Pisangan Timur menurut peneliti juga bisa dijadikan acuan penggunaan TI berbasis *SMS* di instansi kelurahan lainnya. Hal ini disebabkan instansi Kelurahan Pisangan Timur merupakan instansi kelurahan pertama dan satu-satunya di Indonesia yang menerapkan TI berbasis *SMS* dalam pelayanan publik bagi warganya, sehingga keingintahuan peneliti tentang bagaimana teknologi tersebut berjalan (*on going*) sangat tinggi.

## 1.2. POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam skripsi ini adalah:

1. Bagaimanakah proses pra penerapan dan masa penerapan TI berbasis *SMS* di instansi Kelurahan Pisangan Timur?
2. Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat penerapan TI berbasis *SMS* di instansi Kelurahan Pisangan Timur?

## 1.3. TUJUAN PENELITIAN

1. Mengetahui proses pra penerapan dan masa penerapan TI berbasis *SMS* di instansi Kelurahan Pisangan Timur Jakarta;
2. Menjelaskan faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat penerapan TI berbasis *SMS* di instansi Kelurahan Pisangan Timur.

## 1.4. SIGNIFIKANSI PENELITIAN

1. Signifikansi akademis  
Penelitian ini diharapkan berguna untuk pengembangan ilmu administrasi, khususnya terkait penerapan TI oleh instansi pemerintah dalam upaya meningkatkan pelayanan publik.
2. Dari sisi praktis, hasil penelitian ini diharapkan mampu menyebarluaskan pengetahuan (*knowledge sharing*) kepada banyak pihak, dan dapat dijadikan bahan acuan/referensi bagi kelurahan-kelurahan lainnya di seluruh Indonesia yang berminat dan berencana menerapkan sistem serupa seperti yang dilakukan oleh Kelurahan Pisangan Timur Jakarta.
3. Bagi peneliti pribadi, dapat menjadi sarana pengembangan ilmu pengetahuan yang diperoleh selama di bangku kuliah.

## **1.5. RUANG LINGKUP PENELITIAN**

Ruang lingkup dalam penelitian ini fokus pada instansi kelurahan yang menerapkan TI berbasis *SMS* guna memberikan pelayanan kepada masyarakat di wilayah kerjanya, yaitu instansi Kelurahan Pisangan Timur yang beralamat di Jl. H. Mugeni II, Kelurahan Pisangan Timur Kecamatan Pulogadung Jakarta Timur.

## **1.6. SISTEMATIKA PENULISAN**

Sistematika laporan hasil penelitian dengan judul “Teknologi Informasi Berbasis *Short Message Services (SMS)* dalam Pelayanan Publik di Instansi Kelurahan Pisangan Timur Jakarta”, dituangkan oleh peneliti dalam lima (5) bab, yang terdiri dari:

### **BAB 1 PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, ruang lingkup penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

### **BAB 2 PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi tentang tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, serta metodologi penelitian yang digunakan dalam skripsi ini. Tinjauan pustaka merupakan hasil penelitian sebelumnya yang relevan. Kerangka pemikiran digunakan peneliti untuk menjelaskan berbagai macam konsep dan teori yang digunakan dalam penelitian ini, sehingga penelitian lebih terfokus dan terarah. Metode penelitian memberikan penjelasan terhadap penelitian yang dilakukan, yang meliputi: pendekatan penelitian, jenis penelitian, lokasi penelitian, metode pengumpulan data, proses penelitian, pembatasan penelitian, dan keterbatasan penelitian.

### **BAB 3 GAMBARAN UMUM INSTANSI KELURAHAN PISANGAN TIMUR JAKARTA**

Bab ini berisikan gambaran tentang instansi Kelurahan Pisangan Timur Jakarta sebagai pihak yang menerapkan TI berbasis *SMS* dalam mekanisme pelayanan publik di wilayah kerjanya. Gambaran umum ini meliputi tugas pokok dan fungsi, struktur organisasi, batas wilayah administratif instansi Kelurahan Pisangan Timur Jakarta, dan gambaran

umum sub-unit di instansi Kelurahan Pisangan Timur yang bertanggung jawab dalam operasional penerapan TI berbasis *SMS*.

#### **BAB 4 ANALISIS TEKNOLOGI INFORMASI BERBASIS *SMS* DALAM PELAYANAN PUBLIK DI INSTANSI KELURAHAN PISANGAN TIMUR JAKARTA**

Bab ini memberikan gambaran proses pada pra penerapan dan masa penerapan TI berbasis *SMS* dalam mekanisme pelayanan publik di instansi Kelurahan Pisangan Timur Jakarta. Data terdiri dari pra penerapan sistem yang mencakup latar belakang, tujuan dan manfaat, dasar hukum, serta identifikasi pihak-pihak terkait dan perannya dalam masa penerapan TI berbasis *SMS*. Selain itu, penelitian ini juga berupaya menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat penerapan TI berbasis *SMS* tersebut.

#### **BAB 5 SIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab terakhir dari skripsi ini, peneliti akan menguraikan dan menyimpulkan secara singkat mengenai proses penerapan TI berbasis *SMS* di instansi Kelurahan Pisangan Timur Jakarta, dan faktor-faktor pendukung dan penghambat penerapan TI berbasis *SMS* tersebut.