

KEGAGALAN PENERAPAN E-GOVERNMENT DAN KEGIATAN TIDAK PRODUKTIF DENGAN INTERNET

Wahyudi Kumorotomo

Bagi kebanyakan organisasi publik di Indonesia, tema tentang kegagalan penerapan *e-government* (pemerintahan elektronik) barangkali dianggap kurang relevan. Bagaimana mungkin kita bicara tentang kegagalan *e-government* jika melihat bahwa belum seluruh pemerintah daerah punya situs web sedangkan pengguna Internet di Indonesia hingga tahun 2010 diperkirakan baru akan mencapai sekitar 57,8 juta orang? Tetapi mengingat bahwa kecenderungan pemakaian teknologi digital dalam organisasi publik merupakan sesuatu yang tidak bisa dihindari lagi, sejak awal harus disadari bahwa aplikasi *e-government* mesti dipersiapkan dengan matang supaya tidak terjadi kegagalan dan penurunan kinerja pelayanan.

Terlebih dahulu harus dipahami bahwa diantara para pakar administrasi negara pun seringkali masih terjadi ketidaksepakatan mengenai definisi *e-government*, atau yang sering disingkat *e-gov* saja. Di Indonesia, konotasi tentang *e-gov* merujuk pada penggunaan komputer dalam prosedur pelayanan yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintah. Tetapi dalam khazanah internasional, *e-gov* lebih merujuk kepada teknologi yang sudah tersedia secara luas di negara-negara maju, yaitu teknologi Internet. Berikut ini salah satu definisi yang dibuat oleh Bank Dunia (The World Bank Group, 2001):

E-government refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Network, the Internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of government.

Dari definisi sangat umum ini, dapat dilihat bahwa *e-gov* merujuk pada penggunaan teknologi informasi pada lembaga pemerintah atau lembaga publik. Tujuannya adalah agar hubungan-hubungan tata-pemerintahan (*governance*) yang melibatkan pemerintah, swasta dan masyarakat dapat tercipta sedemikian rupa sehingga lebih efisien, efektif, produktif dan responsif. Ketentuan bahwa yang terlibat di dalam *e-gov* mestinya adalah semua cabang atau instansi pemerintahan (*arms of government*) mengandung arti bahwa *e-gov* hendaknya diterapkan di lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.

Dalam banyak literatur, *e-gov* juga dikaitkan dengan konsep *digital government* atau *online government* dan biasanya dibahas dalam konteks *transformational government*. Intinya dari pengertian ini ialah penggunaan teknologi internet yang diharapkan dapat menjadi wahana untuk mempercepat pertukaran informasi, menyediakan sarana layanan dan kegiatan transaksi dengan warga masyarakat, pelaku bisnis, dan tentunya pihak pemerintah sendiri. Dalam hal ini harus diingat bahwa yang lebih diutamakan adalah konsep transformasinya, bahwa *e-gov* bukan sekadar pemakaian teknologinya tetapi juga keharusan bahwa pemanfaatan teknologi membuat sistem pembuatan kebijakan dan pelayanan publik akan lebih baik.

1. Kebijakan Aplikasi E-Gov di Indonesia

Sebagai negara berkembang, aplikasi e-gov di Indonesia sebenarnya tidak termasuk menggembirakan kendatipun pemerintah sudah berusaha untuk merumuskan banyak peraturan perundangan terkait dengan teknologi informasi. Dibandingkan dengan negara tetangga seperti Singapura dan Malaysia, misalnya, tampak sekali bahwa aplikasi e-gov Indonesia masih tertinggal. Ada banyak faktor yang mempengaruhi keterlambatan ini, dan tentu saja yang paling menentukan adalah kurang adanya komitmen untuk memperkecil kesenjangan digital kita dengan negara-negara maju disamping faktor infrastruktur dan kondisi geografis yang menyulitkan.

Saat ini sebenarnya perangkat perundangan mengenai e-gov di Indonesia sudah cukup lengkap walaupun dibandingkan dengan negara-negara maju relatif terlambat. Dukungan pemerintah mengenai pentingnya e-gov baru mulai tampak pada awal tahun 1990-an walaupun di sektor swasta sudah banyak pelaku bisnis besar yang menggunakan teknologi dengan konsep *e-commerce*, *e-banking* atau *tele-marketing*. Menyadari pentingnya penerapan konsep e-gov, pemerintah menerbitkan Inpres No.3 tahun 2003 mengenai Strategi Pengembangan E-Government. Strategi pokok yang diambil oleh pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Pengembangan sistem pelayanan yang andal dan terpercaya serta terjangkau oleh masyarakat luas.
2. Penataan sistem manajemen dan proses kerja pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara holistik.
3. Pemanfaatan teknologi informasi secara optimal.
4. Peningkatan peran-serta dunia usaha dan pengembangan industri telekomunikasi dan teknologi informasi.
5. Pengembangan sumberdaya manusia di pemerintahan dan peningkatan *e-literacy* masyarakat.
6. Pelaksanaan pengembangan secara sistematis melalui tahapan yang realistis dan terukur.

Tampak bahwa pedoman yang dibuat dalam Inpres ini sebenarnya masih sangat umum dan bisa ditafsirkan secara beragam oleh jajaran lembaga pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. Namun ketidakjelasan ini dapat dimaklumi karena begitu luasnya kebutuhan pengembangan sistem informasi elektronik di lembaga pemerintah.

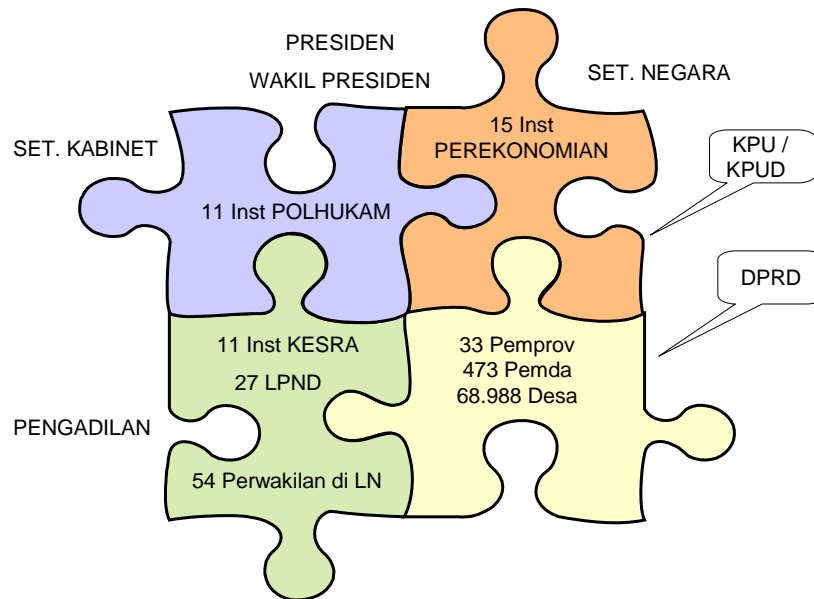
Sebagai lembaga yang memiliki portofolio utama bagi pengembangan e-gov, pada tahun 2004 Departemen Komunikasi dan Informasi (Depkominfo) menyebarluaskan rencana strategis e-gov yang selanjutnya menggariskan panduan umum bagi departemen, LPND maupun pemerintah daerah. Enam panduan itu mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Standar mutu dan jangkauan pelayanan serta pengembangan aplikasi (*e-services*).
2. Kebijakan kelembagaan, otorisasi, informasi dan keikutsertaan swasta dalam penyelenggaraan e-gov.

3. Kebijakan pengembangan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan manajemen perubahan (*change management*)
4. Pelaksanaan proyek dan penganggaran e-government.
5. Standar kompetensi pengelola e-government.
6. Cetak-biru aplikasi e-government pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Panduan yang dibuat oleh Depkominfo itu memang relatif lebih konkret dan sudah mengarah kepada tujuan utama pengembangan e-gov untuk menciptakan tata-pemerintahan yang baik, perubahan kelembagaan yang diperlukan, alokasi anggaran untuk e-gov serta kebutuhan standarisasi kompetensi bagi pengelola e-gov. Namun bagi sebuah lembaga sektoral yang menyelenggarakan tugas-tugas sangat khusus, banyak hal yang harus diterjemahkan dari pedoman umum ini kepada tindakan-tindakan teknis sesuai dengan kebutuhannya. Karena beragamnya kebutuhan di masing-masing lembaga pemerintah, strategi pengembangan e-gov yang harus diterapkan juga berbeda-beda.

Bagan 1. Agenda Integrasi Data untuk Pengembangan e-Gov



Sumber: Azis, 2008

Dari gambaran pada Bagan 1, tampak bahwa pengembangan e-gov secara nasional merupakan pekerjaan besar yang harus dimulai dengan mengintegrasikan data elektronik dari berbagai lembaga pemerintah yang bersifat permanen maupun ad-hoc dengan kepentingan yang sangat beragam. Pada tingkat eksekutif puncak, selain harus mengintegrasikan data dari kantor presiden dan wakil presiden, e-gov harus mampu mengintegrasikan data dari kantor Sekretariat Negara (Setneg) dan Sekretariat Kabinet (Setkab). Jika jajaran kabinet dapat dikategorikan menjadi tiga kelompok besar, maka itu berarti ada 11 instansi atau lembaga di jajaran Politik, Hukum dan Keamanan, 15 lembaga di jajaran Perekonomian, dan 11 lembaga di jajaran Kesejahteraan Rakyat.

Diantaranya terdapat 27 LPND (Lembaga Pemerintah Non-Departemen), sedangkan jaringan politik luar negeri diwakili oleh 54 lembaga perwakilan di luar negeri. Selanjutnya, di daerah terdapat 33 pemerintah provinsi dan 473 pemerintah kabupaten/kota. Di luar jajaran eksekutif tentu masih terdapat lembaga legislatif yaitu DPR di tingkat pusat dan DPRD di tingkat daerah dan lembaga yudikatif yang juga memiliki jenjang di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Dengan demikian, jika program aplikasi e-gov hendak dilaksanakan secara serius dengan mencakup skala nasional, diperlukan kesediaan dari semua pihak di tingkat pusat maupun daerah untuk melakukan sinergi kebijakan supaya integrasi data dapat diwujudkan untuk kepentingan bersama.

Komitmen pemerintah dalam mewujudkan e-gov dalam masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono antara lain tampak dengan keluarnya Keppres No.20 tahun 2006 tentang Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional (DeTIKNas). Dewan yang diketuai oleh Menteri Kominfo ini terdiri dari 14 pengarah yang di bawah presiden dan jajaran menteri kabinet terkait, 9 orang pelaksana, beberapa penasihat, dan tim mitra yang terdiri dari pada akademisi, praktisi, dan pelaku industri elektronik. Tugas dari DeTIKNas adalah: 1) Merumuskan kebijakan umum dan arahan strategis pembangunan nasional melalui pendayagunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK), 2) Melakukan pengkajian dalam menetapkan langkah-langkah penyelesaian permasalahan strategis yang timbul dalam rangka pengembangan TIK, 3) Melakukan koordinasi nasional dengan instansi pusat dan daerah, BUMN/BUMD, dunia usaha, lembaga profesional, dan komunitas TIK serta masyarakat pada umumnya dalam rangka pengembangan TIK, dan 4) Memberikan persetujuan atas pelaksanaan program TIK yang bersifat lintas departemen agar efektif dan efisien.

Untuk mendorong agar jajaran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah membuat dan mengelola website secara profesional serta menyeragamkan nama domain milik pemerintah, Depkominfo mengeluarkan Peraturan Menteri No.28 tahun 2006 tentang pembuatan domain dengan penggunaan ekstensi **go.id**. Bagi sebagian pengelola website pemerintah daerah yang sudah terlebih dahulu mengembangkan nama domain secara otonom, peraturan menteri ini memang datangnya terlambat dan ketentuan di dalamnya dirasakan merupakan hambatan. Namun bagi lembaga pemerintah daerah yang masih dalam tahap awal pengembangan e-gov, peraturan ini memang merupakan pemacu untuk mengelola website secara serius sebagai sarana komunikasi yang efektif bukan hanya di dalam negeri tetapi juga ke masyarakat global.

Terbentuknya DeTIKNas telah membantu agar pemerintah lebih fokus kepada isu-isu strategis dalam aplikasi e-gov. Dari konsolidasi dan pembahasan internal di dewan ini, telah dapat dirumuskan 16 program utama (*flagship programs*) yang menjadi agenda untuk segera diwujudkan. Ke enambelas program itu meliputi: Palapa Ring project, e-Procurement, National Single Window, Nomor Identitas Nasional, e-Anggaran, e-Edukasi dan e-Learning, Legal Software, Undang-undang ITE, implementasi Digital TV, pengembangan

BWA, program PC murah, standar kompetensi profesi sumberdaya manusia TIK, Techno Park, Venture Capital untuk TIK, UU Konvergensi, dan e-Health. Belum semua program ini dijalankan atau bahkan masih banyak yang masih terbatas pada gagasan konseptual.

Namun salah satu yang sudah dapat diwujudkan adalah disahkannya Undang-undang tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE), yaitu UU No.11 tahun 2008. Meskipun datangnya relatif terlambat, tetapi setidaknya undang-undang ini telah memberi dukungan legal terhadap transaksi pelayanan publik yang dilakukan secara elektronik sehingga menepis keraguan banyak pihak tentang keabsahan transaksi yang selama ini sudah banyak dilakukan. Sebagai contoh, jika banyak orang selama ini masih meragukan keabsahan tanda-tangan elektronik dari hasil pemindaian (*scanning*), undang-undang ini telah menjamin keabsahannya sepanjang tanda-tangan tersebut memang sah dan diketahui oleh orang yang membubuhkan tanda-tangan. Demikian juga, undang-undang ini juga menegaskan perlindungan pemerintah atas hak cipta dari informasi atau karya yang diterbitkan dalam bentuk berkas elektronik.

Sementara itu, program-program utama yang lain seperti e-Procurement, pembuatan Techno Park, program PC murah, pengembangan bandwidth, UU Konvergensi dan lain-lainnya masih dalam tahap konsepsi atau perintisan awal. Program-program ini sebenarnya ada yang dapat dilaksanakan secara otonom oleh masing-masing departemen atau pemerintah daerah, tetapi ada yang membutuhkan komitmen pemimpin puncak semisal UU Konvergensi, pembuatan Nomor Identitas Nasional, dan sebagainya.

2. Penyebab Kegagalan Aplikasi e-Gov

Apabila di masa lalu konsep e-gov lebih merujuk kepada komputerisasi dan pengembangan Sistem Informasi Manajemen yang berbasis komputer, konsep e-gov yang berkembang sekarang di Indonesia mengarah kepada integrasi data dan informasi antar lembaga pemerintah melalui teknologi Internet dengan perangkat lunak yang berbasis **http** (*hypertext transfer protocol*) dan dengan bahasa yang mendukung **html** (*hypertext medium language*). Dengan demikian hampir bisa dipastikan bahwa rujukan tentang e-gov selalu mengarah kepada upaya pembuatan website oleh lembaga pemerintah.

Mengenai pengembangan website oleh lembaga pemerintah, ASPA (*American Society for Public Administration*) menyebutkan lima tahapan sebagai berikut:

1. *Emerging*: tahap di mana pemerintah hanya menampilkan website sebagai sumber informasi alternatif.
2. *Enhanced*: sudah terdapat peningkatan dalam informasi yang ditampilkan sehingga website menjadi lebih dinamis.
3. *Interactive*: ada fasilitas untuk mengunduh (*download*) formulir, interaksi melalui surel (surat elektronik, *e-mail*), dan tersedia fitur bagi pengguna (*user*) untuk berinteraksi.
4. *Transactional*: pengguna dapat berinteraksi secara *on-line* melalui fasilitas *on-line payment*.

5. *Seamless*: tingkatan yang paling canggih berupa integrasi penuh layanan publik secara *on-line*.

Sementara itu, sebagian pakar dari Indonesia lebih menyederhanakan tahapan-tahapan pengembangan e-gov ini dengan meringkasnya menjadi tiga tahapan pokok (Djunaedi, 2002), yaitu: 1) tahap informatif, 2) tahap interaktif, dan 3) tahap transaktif. Tahap informatif berarti bahwa pembukaan situs web oleh organisasi pemerintah sebatas digunakan sebagai sarana penyampaian informasi mengenai kegiatan pemerintahan di luar media elektronik maupun non-elektronik yang selama ini ada. Tahap interaktif berarti penggunaan teknologi internet yang memungkinkan kontak antara pemerintah dan masyarakat melalui situs web dapat dilakukan secara *on-line* sehingga lebih intensif dan terbuka. Selanjutnya tahap transaktif adalah penggunaan teknologi internet yang memungkinkan transaksi pelayanan publik melalui situs web, melakukan pengunduhan formulir, membayar pajak, asuransi publik, dan sebagainya.

Diantara organisasi publik di Indonesia, tahapan e-gov yang terjadi masih berbeda-beda. Disamping karena perbedaan infrastruktur dan sumberdaya manusia di seluruh wilayah tanahair, perbedaan itu juga terjadi karena kondisi geografis serta perkembangan ekonomi setiap daerah yang sangat beragam. Oleh sebab itu, ada daerah yang bahkan belum memiliki situs web atau masih tertinggal dalam hal penggunaan teknologi informasi. Namun di lain pihak ada yang sudah cukup maju sehingga situs web yang dikembangkan sudah dapat menunjang *e-procurement*, atau menyelenggarakan transaksi publik sebagaimana terdapat dalam model-model *e-commerce* atau *e-banking* yang sudah lama diselenggarakan oleh sektor swasta.

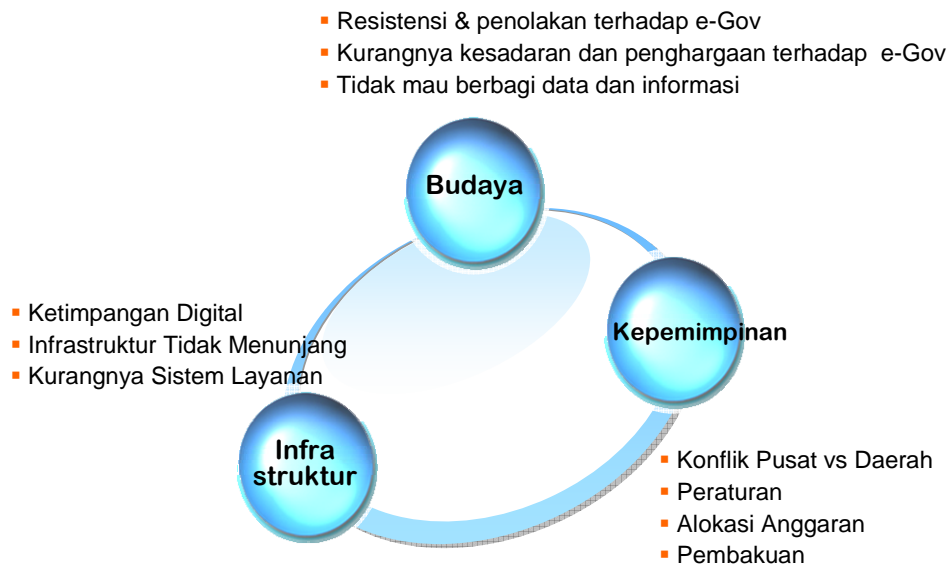
Informasi yang ditampilkan di dalam website pemerintah ternyata menunjukkan keberagaman, sekalipun berada di bawah provinsi yang sama. Dari sebuah survai *on-line* yang dilakukan terhadap 30 kabupaten dan enam kota di Jawa Tengah (Rokhman, 2008), misalnya, terdapat beberapa kesimpulan yang menarik. Pertama, website Pemda kabupaten dan kota itu memang sudah dapat diakses dengan baik, tetapi sebagian besar masih masuk pada tahap pertama, yaitu sekadar mempublikasikan informasi seputar profil daerah yang bersangkutan. Menu utama (beranda, *home*) dari situs web tersebut kebanyakan berisi: profil daerah, prosedur pelayanan publik, dan berita daerah. Untuk berita daerah, ternyata sebagian besar berasal dari sumber sekunder, yaitu pemberitaan di koran mengenai daerah yang bersangkutan. *Webmaster* di kebanyakan daerah ternyata masih menjadi pelaku publikasi yang pasif, tidak berperan sebagai sumber primer dalam pemberitaan daerah.

Kedua, semua website Pemda kota sudah masuk ke tahap interaktif, tetapi untuk Pemda kabupaten masih kurang dari separuh (40%) yang sampai ke tahap ini. Sekali lagi, ini menunjukkan adanya fenomena *digital divide* bahkan di tingkat wilayah yang sama, bahwa teknologi informasi memang lebih bias perkotaan (*urban bias*) karena ketimpangan infrastruktur yang menunjang penggunaan teknologi digital. Aplikasi interaksi yang digunakan antara lain adalah: 1) buku tamu, 2) forum, 3) *chatting*, 4) tautan kontak (*link*), dan 5) jajak-pendapat (*polling*). Namun kebanyakan aplikasi interaksi itu ternyata belum dimanfaatkan secara optimal. Buku tamu sekadar menampilkan keluhan

masyarakat dan tidak menampilkan tanggapan dari *webmaster*, pejabat atau staff birokrat yang berkompeten. Forum diskusi kebanyakan masih kosong dan tidak ada aktivitas. Beberapa situs web bahkan hanya sekadar menambahkan ruang ini tetapi sama sekali tidak ada aktivitas di dalamnya. Fasilitas chatting lebih sering hanya digunakan antar pengguna (*user*), bukan sebagai sarana dialog antara warga dan pejabat pemerintah tentang hal-hal yang penting seperti pelayanan publik. Fasilitas *polling* sebenarnya sangat strategis untuk menjangkau aspirasi warga mengenai kebijakan tertentu yang sudah atau akan diambil oleh pemerintah daerah. Namun kebanyakan fasilitas ini belum digunakan sebagaimana mestinya.

Ketiga, dari seluruh kabupaten dan kota di Jawa Tengah yang sudah pernah mendapatkan penghargaan e-gov (Warta Ekonomi, 2007), ternyata belum ada satu pun yang sudah sampai ke tahap transaktif dalam menunjang pelayanan publik. Sebagian dari situs web yang menampilkan menu pelayanan publik baru sebatas menyediakan informasi berupa persyaratan dan prosedur pelayanan. Ini kembali membuktikan bahwa tahapan transaktif memang masih sangat jauh dari cita-cita pengembangan e-gov di Indonesia. Sejauh ini di tingkat pusat tahapan transaktif memang baru dimiliki oleh jajaran Direktorat Pajak di bawah Departemen Keuangan sedangkan di tingkat daerah baru terwujud dalam *e-procurement* di Pemda kota Surabaya.

Bagan 2. Masalah Pokok Aplikasi E-Government



Sumber: Disesuaikan dari Azis, 2008

Mengenai penyebab kegagalan pengembangan e-gov di Indonesia, berbeda dengan anggapan dari banyak orang, ternyata sumber masalahnya tidak selalu terkait dengan ketersediaan teknologi informasi. Bagan 2 menunjukkan bahwa persoalan yang dihadapi dalam pengembangan e-gov di tingkat pusat maupun di tingkat daerah saling kait-mengait antara masalah

pengembangan infrastruktur, kepemimpinan dan budaya masyarakat kita. Harus diakui bahwa ketersediaan teknologi seperti terangkum dalam masalah infrastruktur seringkali masih menjadi kendala di negara berkembang. E-gov memang menuntut adanya teknologi satelit, jaringan listrik, jaringan telepon, pengadaan komputer dalam lembaga pemerintah beserta infrastruktur penunjang yang andal dan terdapat secara merata di seluruh wilayah. Di sinilah pentingnya gagasan pembentukan Palapa Ring serta penyediaan jaringan internet dengan *bandwidth* yang memadai dan merata di seluruh tanahair supaya ketimpangan digital dapat diatasi dengan segera.

Namun bagi sebagian besar daerah, kendala yang menjadi penyebab kegagalan penerapan e-gov di Indonesia bisa berasal dari faktor kepemimpinan. Faktor ini dipengaruhi oleh adanya konflik antara kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, peraturan yang masih kurang mendukung, alokasi anggaran yang kurang memadai, pembakuan sistem yang tidak jelas, yang kesemuanya ditentukan oleh komitmen dari para pemimpin atau pejabat bagi terlaksananya e-gov. Sudah banyak bukti bahwa keberhasilan pemanfaatan e-gov di daerah memang sangat ditentukan oleh komitmen Gubernur, Bupati atau Walikota di daerah yang bersangkutan. Kasus-kasus keberhasilan penerapan e-gov di Pemda kabupaten Takalar di Sulawesi Selatan, kabupaten Sragen dan Kebumen di Jawa Tengah, atau di kota Surabaya, menguatkan bukti betapa pentingnya faktor kepemimpinan dalam menentukan keberhasilan penerapan dan pemanfaatan e-gov.

Sementara itu, yang sangat mendasar tetapi memerlukan komitmen perubahan yang kuat adalah faktor budaya. Jajaran pemerintah di Indonesia sebenarnya cukup mudah dalam memperoleh akses teknologi, dan tidak kurang juga banyak pemimpin yang punya visi pengembangan layanan secara elektronik. Namun masalahnya adalah bahwa pemanfaatan e-gov sering terbentur dengan faktor budaya masyarakat yang memang kurang mendukung. Faktor budaya diantara para birokrat dalam lembaga pemerintah inilah yang acapkali mengakibatkan kurangnya kesadaran dan penghargaan terhadap pentingnya e-gov. Yang sering muncul adalah ketakutan atau kekhawatiran yang berlebihan bahwa aplikasi e-gov akan mengancam jabatannya yang sudah mapan. Kita juga sering melihat bahwa integrasi diantara lembaga negara, lembaga departemen maupun non-departemen masih selalu terkendala karena masing-masing tidak mau berbagi data dan informasi. Inilah kendala yang paling pokok bagi penerapan e-gov secara serius. Karena hambatan sikap dan cara berpikir yang sempit diantara pejabat pemerintah sendiri, upaya integrasi masih menyisakan bentukan sistem berupa pulau-pulau *database* yang sulit untuk dikomunikasikan apalagi diintegrasikan.

Gambaran mengenai betapa pentingnya kaitan antara infrastruktur, kepemimpinan, dan budaya sangat terlihat dari banyak praktik pengembangan e-gov di daerah. Di Pemda kota Jogja, misalnya, sejak tahun 2003 telah dikembangkan Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK) dengan dukungan TIK karena komitmen walikota untuk mengembangkan interaksi antara warga dan pejabat Pemda secara intensif dan terbuka. Layanan pengaduan ini tersedia melalui telepon, SMS dengan kode 2740, alamat email: upik@jogja.go.id dan

situs web www.upik.jogja.go.id. Warga secara antusias menggunakan sarana ini untuk mengadukan berbagai persoalan mengenai perijinan, pendidikan, pekerjaan umum, pariwisata dan berbagai fungsi pemerintah lainnya. Harus diakui bahwa keluhan warga melalui UPIK telah mampu meningkatkan kemampuan Pemda untuk mengenali kebutuhan masyarakat, mengembangkan program sesuai aspirasi dan kebutuhan masyarakat, dan meningkatkan komitmen aparat dalam melayani masyarakat. Pada awalnya, setiap hari hingga dua ratus lebih SMS dan email masuk ke UPIK dengan berbagai macam isu yang berkembang di kota Jogja. Tetapi penggunaan teknologi ini ternyata tidak selalu disambut secara baik oleh warga, terutama ketika mereka mendapati bahwa keluhan yang telah disampaikan hanya sekedar ditampung dan tidak ditindaklanjuti dengan perbaikan sesuai yang dikehendaki. Ketika warga menyadari bahwa sistem layanan UPIK yang 24 jam itu ternyata lebih mengandalkan jawaban otomatis melalui program komputer, intensitas dialog antara warga dengan pejabat Pemda lalu menurun.

Kasus pengembangan sistem UPIK di Pemda kota Jogja menunjukkan bahwa TIK sekarang ini sebenarnya bisa sangat membantu dalam membina interaksi yang produktif antara warga dengan pejabat pemerintah. Komitmen pimpinan tampak merupakan salah satu faktor yang sangat penting untuk memanfaatkan teknologi yang sekarang ini investasinya semakin murah. Namun jika penggunaan TIK itu tidak disertai dengan pemahaman semua pihak mengenai visi atau tujuan dari dialog dengan TIK tersebut, tetap saja tujuannya tidak akan tercapai. Betapapun, harus dipahami bahwa TIK hanya merupakan sarana. Selanjutnya, tercapainya tujuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat tergantung kepada bagaimana memastikan bahwa TIK benar-benar digunakan untuk tujuan efisiensi, partisipasi, dan responsivitas pelayanan. Kegagalan pemanfaatan e-gov bisa saja terjadi karena memang tujuannya sejak awal tidak dirumuskan secara jelas dan pemanfaatan teknologi tidak diarahkan untuk mencapai tujuan tersebut.

Salah satu aplikasi e-gov Pemerintah Daerah yang telah berhasil merintis tahap transaktif adalah program *e-procurement* di Pemda kota Surabaya. Sistem e-procurement adalah pengembangan dari sistem pengadaan barang dan jasa publik yang dikelola secara elektronik berbasis Internet. Prosedur pokok pengadaan masih tetap merujuk kepada Keppres No.80 tahun 2003 dengan prinsip bahwa mekanisme pengadaan harus efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil atau non-diskriminatif, dan akuntabel. Harus diakui bahwa prinsip-prinsip ini di dalam praktik pengadaan barang dan jasa selama ini sulit ditegakkan karena banyak pihak yang senantiasa mencari celah dalam peraturan atau mencari kesempatan untuk mengambil keuntungan pribadi atau kelompok. Terobosan e-procurement dimaksudkan untuk menghindari sistem transaksi pengadaan yang mengandalkan tatap muka langsung, kontak surat, atau komunikasi rahasia yang rawan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme).

Sistem e-procurement di Pemda kota Surabaya mula-mula dilakukan dengan membuka situs web dengan nama www.lelangserentak.com pada tahun 2003. Ketika para peserta lelang semakin akrab dengan situs web ini dan terbukti bahwa lelang secara on-line dapat menekan prosedur birokrasi yang

penuh dengan KKN, situs ini selanjutnya dijadikan sebagai portal utama dalam pengadaan barang dan jasa dengan alamat www.surabaya-eproc.or.id pada tahun 2004. Sistem yang secara internal disebut *Surabaya e-Procurement System* (SePS) ini selanjutnya telah bisa mengelola lebih dari 3.000 badan usaha dengan nilai total lelang mencapai hampir Rp 300 miliar. Waktu lelang yang secara manual biasanya berkisar antara 36 hingga 45 hari dapat diperpendek sehingga hanya sekitar 28 hari saja. Dari segi biaya, efisiensi dari e-procurement cukup meyakinkan karena berhasil menekan biaya hingga 80%. Tentu saja karena tidak lagi kontak langsung atau tatap-muka antara penawar tender dengan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), kecenderungan KKN juga dapat ditekan secara signifikan. Manfaat yang lain ialah bahwa Pemda kota Surabaya dapat memanfaatkan program pengadaan barang dan jasa untuk pengembangan ekonomi lokal dengan merangsang perusahaan lokal untuk mengikuti tender. Pada tahun 2004, misalnya, tampak bahwa 380 (96,45%) pemenang tender adalah perusahaan yang berdomisili di kota Surabaya dan hanya 14 (3,55%) pemenang tender yang berasal dari luar daerah.

Akan tetapi, sekalipun sudah banyak kemajuan yang dapat dicapai melalui aplikasi e-procurement di Surabaya, ada beberapa kelemahan yang apabila tidak diantisipasi dapat berpotensi menjadi kegagalan penerapan e-gov. Misalnya, proses penawaran tender yang transparan melalui internet ternyata disiasati oleh kebanyakan penawar dengan berlomba-lomba “membanting harga” penawaran, untuk selanjutnya merundingkan harga dengan PPK di bawah tangan. Kalaupun tidak ada KKN dalam transaksi tersebut, kualitas barang/jasa yang dihasilkan bagi publik yang dikorbankan.

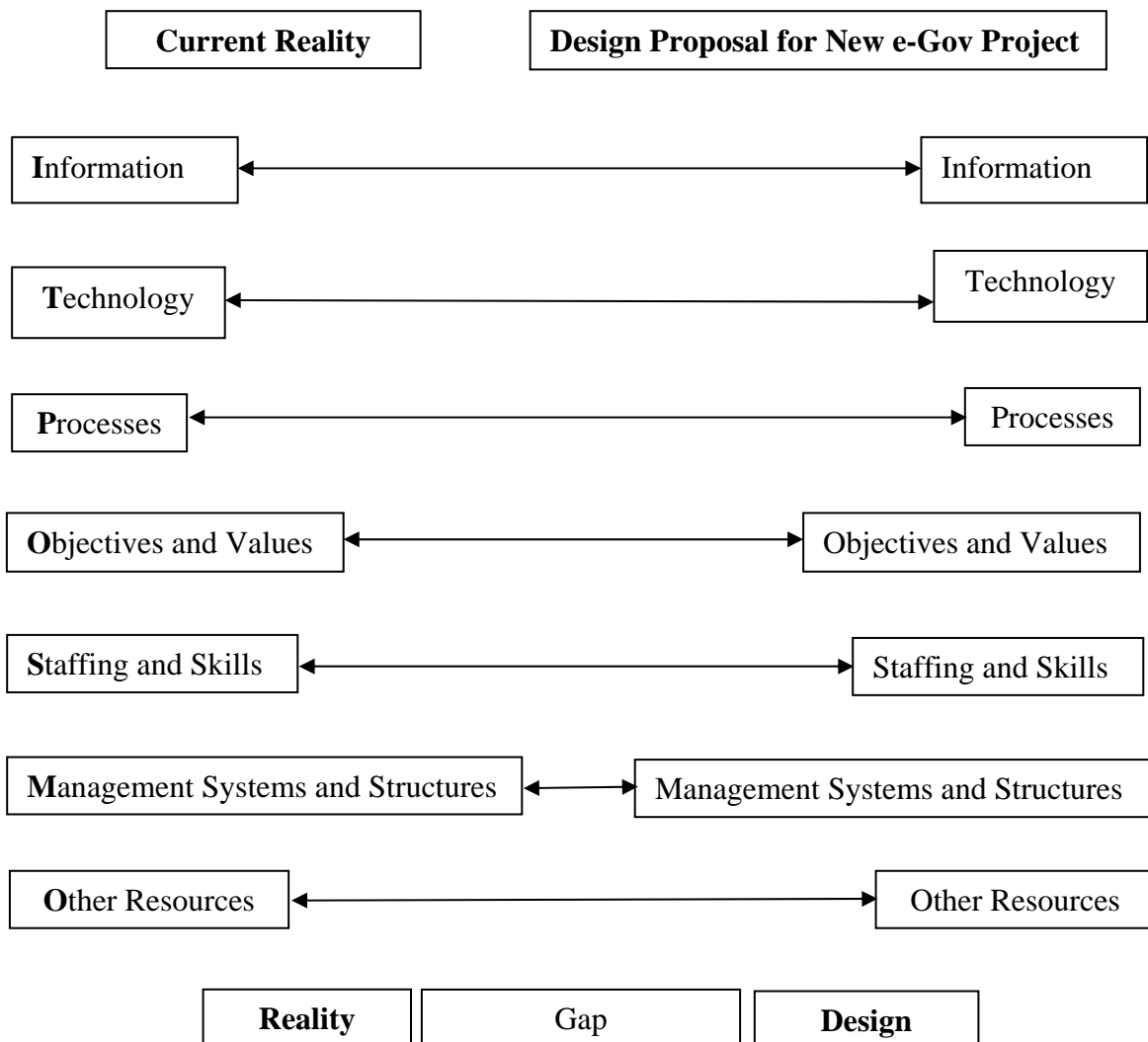
Kecuali itu, sistem e-procurement di Pemda kota Surabaya masih menggunakan komputer utama sebagai *colocation server*. Kelemahan lain adalah bahwa backup database masih dilakukan secara manual dan tidak menggunakan sistem *mirror*. Ini tentunya akan sangat berbahaya jika ada serangan dari *hacker* ke *colocation server*. Sistem yang ada juga masih menggunakan *Public Key Infrastructure* di mana *private key* semua rekanan masih disimpan di dalam sistem komputer oleh administrator jaringan (*admin*). Seorang rekanan yang berhasil menawarkan kolusi dengan admin bisa saja melihat dokumen penawaran yang telah diajukan oleh rekanan-rekanan yang lain sehingga kemungkinan KKN masih tetap ada. Ini berbeda, misalnya, dengan sistem PIN (*Personal Identity Number*) di dalam sistem perbankan. Pihak bank tidak pernah menyalin PIN dari kartu ATM pelanggannya dan pelanggan sendiri bisa mengubahnya sehingga nomornya benar-benar bersifat pribadi dan terjaga kerahasiaannya. Seandainya kartu ATM hilang, perbankan segera mengganti dengan kartu yang baru dengan nomor PIN yang baru pula.

Dari berbagai kasus aplikasi e-gov di jajaran pemerintah daerah, tampak bahwa kegagalan proyek e-gov sebagian besar disebabkan oleh kegagalan sistemik. Seperti telah dikemukakan, kegagalan itu bisa disebabkan karena teknologi atau infrastrukturnya, karena faktor kepemimpinan, atau bisa juga karena faktor budaya. Banyak pakar yang juga mengungkapkan bahwa penyebab kegagalan e-gov sebagian besar karena unsur manusia atau sistemnya. Misalnya, Eko Prasajo (2007) pernah mengungkapkan bahwa 80%

penyebab kegagalan e-gov adalah karena unsur non-TIK dan hanya 20% yang benar-benar disebabkan karena faktor TIK.

Untuk mengantisipasi kegagalan aplikasi e-gov, menarik untuk diingat apa yang dikatakan oleh Robert Heeks (2003) bahwa kebanyakan kegagalan aplikasi e-gov di negara berkembang adalah karena ketidakpahaman mengenai “keadaan sekarang” (*where we are now*) dengan “apa yang akan kita capai dengan proyek e-government” (*where the e-government project wants to get us*). Dengan kata lain, yang seringkali terjadi adalah kesenjangan yang lebar antara realitas yang sekarang dihadapi dengan rancangan e-gov yang dimaksudkan untuk mengubah keadaan. Kesenjangan ini terdapat dalam berbagai dimensi yang oleh Heeks diringkas sebagai ITPOSMO (*Information, Technology, Processes, Objective and Values, Staffing and skills, Management systems and structures, Other resources: time and money*). Bagan 3 menggambarkan bagaimana kesenjangan diantara kenyataan yang dihadapi dan rencana yang dibuat dengan e-gov itu akan mempengaruhi keberhasilannya di kemudian hari.

Bagan 3. Penyebab Kegagalan E-Gov menurut Heeks (2003)



Dalam kasus UPIK di Pemda kota Jogja, misalnya, kesenjangan yang menjadi persoalan sebenarnya bukan teknologinya melainkan unsur tujuan dan nilai-nilai (*objectives and values*) yang hendak dicapai dari aplikasi e-gov yang diciptakan. Teknologi mungkin membantu dalam membuat interaksi antara warga dan para pejabat Pemda. Tetapi jika tujuan dari interaksi tersebut tidak diperhatikan, dalam hal ini tersalurkannya aspirasi warga dan adanya tindakan yang nyata dari aparat untuk melakukan perbaikan, maka kemanfaatan e-gov juga akan dipertanyakan oleh banyak warga. Dalam kasus e-procurement di Pemda kota Surabaya, kesenjangan yang menjadi persoalan adalah dimensi proses dan juga sistem manajemen serta struktur organisasi (*management systems and structures*). Betapapun canggihnya teknologi yang digunakan, jika tidak didukung dengan perubahan sistem manajemen dan struktur organisasi, proses yang lebih cocok dengan penggunaan TIK yang memungkinkan transfer informasi secara lebih cepat, maka e-gov akan gagal mencapai tujuannya. Dalam hal ini tampak juga pentingnya unsur budaya dalam birokrasi pemerintah. Tanpa disertai perubahan dalam budaya birokrasi yang cenderung melanggengkan KKN, maka peran TIK mungkin hanya akan membuat cara-cara korupsi dan kolusi itu semakin cepat dan semakin rapi sehingga sulit dideteksi oleh orang awam.

6. Kegiatan yang Tidak Produktif dengan Internet

Untuk pengembangan e-gov di masa mendatang, kemampuan sumberdaya manusia dalam TIK dan khususnya teknologi Internet merupakan prasyarat mutlak. Seperti telah dikemukakan, *e-literacy* (atau melek teknologi elektronik, khususnya teknologi Internet) sangat strategis bagi pengembangan e-gov di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Harus diakui bahwa kendala aplikasi e-gov di Indonesia antara lain karena belum ada 25% masyarakat Indonesia yang punya akses dan bisa memanfaatkan arus informasi yang beredar sangat cepat melalui Internet.

Namun sebagaimana teknologi di bidang yang lain, para perumus kebijakan dan pimpinan organisasi juga harus bisa mengantisipasi kemungkinan pengaruh buruk dari pemakaian teknologi Internet yang kurang produktif. Sebagaimana disinggung sebelumnya, penggunaan akses Internet yang sangat cepat dengan teknologi *broadband* memang memberi keleluasaan yang luar biasa bagi para pegawai untuk memperoleh informasi dari dalam maupun dari luar negeri. Tetapi jika tidak dikontrol dengan baik, kegiatan dengan Internet juga bisa menurunkan produktivitas dari para pegawai sendiri. Tanpa disadari, kegiatan dengan Internet akan menghabiskan waktu para pegawai tanpa memberi manfaat bagi pegawai yang bersangkutan maupun kinerja organisasi secara keseluruhan. Untuk di Indonesia, mungkin masalah ini belum banyak disadari dan belum menjadi isu pokok karena koneksi Internet *broadband* dalam organisasi publik masih sangat jarang. Namun demikian kita harus dapat mengantisipasi hal ini untuk supaya rancangan aplikasi e-gov tidak justru mengakibatkan kegiatan dalam organisasi publik yang kurang produktif. Berikut

ini adalah sepuluh macam kegiatan dengan Internet yang bisa mengurangi produktivitas kerja sebagaimana dikemukakan oleh Sydney Hazelton (2008).

1. E-mail;
Belum semua pegawai pemerintah mengenal fasilitas surel (surat elektronik) atau e-mail (*electronic mail*) dengan baik. Tapi diantara generasi muda yang nanti akan menjadi staff birokrasi publik, e-mail sudah menjadi kebutuhan sehari-hari. Jika dikendalikan dan dipergunakan dengan baik, e-mail memang bisa membuat komunikasi antar-pribadi dan transfer dokumen berjalan sangat cepat dan efisien. Jauh lebih cepat dan efisien dibandingkan dengan faksimili apalagi surat pos biasa. Namun kegiatan dengan e-mail untuk sekadar menghabiskan waktu atau mengkomunikasikan hal-hal yang tidak relevan dengan pekerjaan tentu akan merugikan. Mengecek e-mail semestinya dibatasi setiap hari hingga dua kali saja, sebelum memulai pekerjaan dan setelah semua pekerjaan selesai.
2. Situs Jaringan Sosial;
Banyak orang yang menghabiskan waktu dengan mengunjungi situs jaringan sosial seperti Friendster, Facebook, MySpace atau Hi5 supaya tetap bisa berhubungan dengan teman sejawat atau keluarga. Masalahnya adalah bahwa semakin banyak orang yang menjadi lupa waktu dengan memanfaatkan jam-jam kantor untuk masuk ke situs ini, bermain, tukar-menukar gambar, dan sebagainya, tanpa peduli dengan kontribusinya pada pekerjaan pokok.
3. Forum;
Situs ini biasanya menjadi ajang komunikasi bagi orang-orang yang memiliki hobi atau kegemaran yang sama. Salah satu yang terkenal adalah forum MyLot. Berbagai macam komunitas orang dengan hobi yang sama dapat mendiskusikan banyak hal di sini. Jika memang hobi itu menjadi pemicu untuk meningkatkan produktivitas dan bermanfaat bagi organisasi, tidak ada masalah. Tetapi jika forum-forum ini berkembang dan menghabiskan banyak waktu ketika orang bekerja di kantor-kantor pemerintah, tentu akan timbul masalah efisiensi yang besar.
4. Messenger dan Chatting;
Ada banyak kegiatan sosial yang dapat dilakukan melalui Internet walaupun orang-orang di dalamnya sesungguhnya jarang bertemu secara fisik. Selain bicara lewat telepon, orang dapat menggunakan Skype dan tentu saja e-mail. Fasilitas untuk ngobrol secara online sudah semakin biasa dilakukan dengan menggunakan fasilitas di Yahoo!, Google atau MSN Messengers. Terdapat juga ruang ngobrol bagi anak-anak muda berbahasa Inggris yang difasilitasi oleh Habbo. Tetapi banyak orang yang mungkin lupa bertanya pada diri-sendiri: Berapa banyak waktu yang dihabiskan setiap harinya untuk ngobrol lewat dunia maya ini?

5. YouTube;
Jika dulu untuk menonton rekaman video harus menyiapkan perangkat video-player sendiri di rumah dan mencari kaset video sesuai yang dikehendaki, sekarang ini orang dapat menonton video-clip setiap saat di Internet dengan mengunjungi YouTube. Banyak anak muda yang sering mengunduh dan mengoleksi rekaman video tersebut di hardisk untuk ditonton kembali suatu saat nanti. Selain mengoleksi video lucu, mereka juga mencari petunjuk-petunjuk praktis, keterampilan khusus, film, atau semacamnya. Tetapi tentunya keasyikan dengan YouTube di kantor tanpa disadari akan merupakan pemborosan waktu yang signifikan.
6. Online Games;
Jika dulu orang hanya main game di komputer dengan program-program yang harus dibeli atau disalin sendiri, sekarang ini orang bisa terhubung ke Internet dan mencari game apapun sesuai keinginan. Dulu mungkin orang hanya main Solitaire atau Minesweeper yang tersedia dalam sistem operasi secara otomatis. Tetapi kini orang dapat main Sudoku, Poker, Ragnarok, atau bermain di World of Warcraft setiap saat dengan Internet. Jika tidak diawasi dengan baik, para pegawai di kantor akan cenderung ketagihan dengan berbagai macam game di Internet.
7. Blog;
Belum banyak orang Indonesia yang paham cara membuat blog (kependekan dari Web-log) dan menggunakannya secara optimal. Tetapi angka peningkatan jumlah blog di Indonesia menunjukkan kenaikan sangat tajam. Blog memang merupakan sarana efektif untuk berkomunikasi ke dunia maya tanpa batas. Kreativitas di dalam blog memang akan menunjang orang yang bisa mengasah kemampuannya dalam menulis atau menciptakan informasi yang bisa bermanfaat buat diri sendiri dan orang lain. Tetapi bagaimanapun kegiatan mengotak-atik blog juga membutuhkan waktu sendiri. Yang menjadi masalah adalah bahwa waktu bekerja di kantor seringkali habis hanya untuk memunggah (upload) sesuatu di dalam blog yang sebenarnya tidak terlalu penting.
8. Social Bookmarking;
Untuk mempromosikan blog atau situs pribadi, orang biasanya sangat menyukai situs-situs social bookmarking seperti Technocrati, Digg, atau StumbleUpon. Di sini komunitas pemilik blog dengan minat yang serupa akan dapat diketahui dan pada umumnya orang akan bangga jika blog yang dimilikinya terkenal dan diakses oleh orang banyak. Tetapi kegiatan semacam ini tentu memakan waktu tersendiri.
9. RSS Feed Reader;
RSS (*Rich Site Summary*) adalah fasilitas unik yang senantiasa terdapat di dalam blog. Dengan fasilitas *shoutbox*, *shoutmix*, atau semacamnya, orang akan dapat menuliskan komentar-komentar pendek dalam sebuah blog atau menanggapi komentar yang sudah

ditulis orang lain sebelumnya. Tentu akan mengasyikkan untuk membaca komentar orang yang terkait diskusi dengan topik tertentu. Namun kegiatan memberi komentar dan membaca komentar orang lain untuk diskusi yang kurang bermanfaat selain akan menyita banyak waktu juga akan membuat orang akan terlupa pada pekerjaan pokoknya yang mungkin sudah terbengkalai.

10. Statistik blog;

Jika sudah memiliki blog dan memasang *statistics counter* bagi para pengunjung blog tersebut, yang sering dilakukan oleh pemilik blog adalah melihat statistik kunjungan tadi. Di Indonesia, orang juga ingin membuat supaya blog yang dimilikinya menghasilkan uang dengan menambah Google AdSense. Dengan metode *pay per click* orang berharap akan dengan mudah meraup uang dari blog yang dimilikinya. Jika ini menjadi kecenderungan dan kegemaran setiap orang yang bekerja di dalam organisasi publik, tentu akan bermasalah dari segi efisiensi karena begitu banyaknya waktu yang dihabiskan untuk melakukan sesuatu yang di luar tugas pokoknya.

Dengan demikian, jika selama ini paradigma administrasi publik mengenal patologi birokrasi yang terkait dengan sistem administrasi atau pelayanan publik konvensional, di masa mendatang kita akan melihat patologi birokrasi dalam bentuk yang lain. Seperti telah diuraikan, inefisiensi dalam birokrasi publik dapat terjadi karena kegagalan aplikasi e-gov yang disebabkan oleh berbagai macam faktor, tetapi juga dapat disebabkan oleh penggunaan teknologi Internet yang merupakan prasyarat dari e-gov itu sendiri. Sebagai negara berkembang, tantangan bagi aplikasi e-gov memiliki dua sisi. Di satu pihak, kampanye untuk aplikasi e-gov dengan peningkatan *e-literacy* adalah sangat penting guna mengejar ketertinggalan dan memperkecil *digital divide* yang terjadi antara Indonesia dengan negara-negara maju. Di pihak yang lain para perumus kebijakan dan pimpinan organisasi publik yang telah menyediakan koneksi Internet dengan teknologi *broadband* harus waspada dengan kemungkinan kegiatan yang tidak produktif dengan Internet seperti yang sekarang ini sudah banyak terjadi diantara para pegawai di negara-negara maju.

DAFTAR PUSTAKA

Anonim (2007). *Panduan Umum Tatakelola Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional*. Jakarta: Depkominfo.

Azis, Herry Abdul (2008). "Integrasi e-Government: Tantangan, Kebijakan dan Implementasi". Jakarta: *Seminar Pelayanan Publik dan E-government*, Bappenas, 19 Desember 2008.

Djunaedi, Achmad (2002). *Beberapa Pemikiran Penerapan E-Government dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jogjakarta: Seminar FMIPA-UGM.

Fabos, Bettina (2004). *Wrong Turn on the Information Superhighway: Education and the Commercialization of the Internet*. New York: Teachers College Press.

Friedman, Thomas L. (2007). *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century*. London: Picador.

Garson, David (1999). *IT and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends*. London: IGP.

Hazelton, Sydney (2008). *Beware: Top 10 Time-Wasting Online Activities*. www.webupon.com/Web-Talk.

Heeks, Richard (2003). "Most e-Government-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced?". *iGovernment Working Paper Series*. Manchester: Institute for Development Policy and Management.

Indrajit, Richardus E. (2002). *Electronic Government*, Yogyakarta: Andi Offset.

Kumorotomo, W. & Subando A.M. (2004). *Sistem Informasi Manajemen dalam Organisasi Publik*, Yogyakarta: Gama Press.

Rokhman, Ali (2008). "Potret dan Hambatan e-Government Indonesia". *Inovasi Online*, Edisi Vol.11/XX, Juli 2008.

Yusof, Mokhtar M. (2005). *Information Systems and Executives' Role*. Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors SDN Berhad.