

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Globalisasi dan modernisasi yang berkembang seperti dirasakan sampai sekarang ini, membawa dampak perubahan dalam segala aspek kehidupan, hal ini memungkinkan pelaksanaan kegiatan menjadi lebih efektif dan efisien. Perubahan ini secara garis besar karena transformasi yang dihadapi oleh Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK). Perkembangan TIK meningkat dengan tajam sejalan dengan manfaat yang diperoleh oleh masyarakat. Berbagai kegiatan masyarakat yang sudah dioperasikan secara digitalisasi dan menggunakan elektronik merupakan bentuk dari pemanfaatan TIK. Sejalan dengan berbagai pemanfaatan, peningkatan pengoperasian TIK menjadi fenomena yang banyak dilirik oleh berbagai kepentingan agar menghasilkan pembaharuan dalam kehidupan sehari-hari (*inovativensess*). Akademisi juga tidak melewatkan hal ini, fenomena TIK menjadi isu yang menarik untuk diteliti, baik dari segi persiapan, adopsi maupun pelaksanaannya pada perusahaan dan pemerintahan di negara maju dan negara berkembang.

Berbagai inovasi yang dapat dihasilkan dari pemanfaatan TIK pada perusahaan-perusahaan, menjadi cara yang efektif dalam meningkatkan keuntungan, namun pemerintah juga tidak ketinggalan mengambil kesempatan ini dengan tujuan memaksimalkan kinerja. Pemerintahan digital atau biasa disebut dengan *electronic government (e-government)* merupakan wujud pemanfaatan teknologi oleh pemerintah sekaligus menjadi tuntutan masyarakat untuk penerimaan pelayanan yang cepat, murah dan mudah. Sebagaimana yang disampaikan oleh (Cohen & Eimicke, 2003) bahwa manfaat besar yang diperoleh dari penerapan *e-government* adalah tentang ekonomi dan peningkatan operasi layanan pemerintah termasuk efisiensi, mengurangi biaya transaksi dan meningkatkan layanan kepada warga negara.

Peningkatan ekonomi secara mikro dapat dicapai apabila lembaga-lembaga dan pemerintahan memanfaatkan teknologi dengan maksimal. Berdasarkan laporan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tahun 2020 tentang survey *e-government*, diketahui bahwa strategi digital dapat melingkupi semua sektor ekonomi negara, sebagai contoh negara Afrika telah mengintegrasikan teknologi digital dalam proses

pemerintahan untuk mendukung pembangunan dan melindungi ekonomi didaerahnya melalui penghimpunan pajak, perizinan dan mengurangi aliran dana tak resmi (United Nations, 2020). Pemerintahan digital dapat memicu dorongan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan kualitas hidup, melalui partisipasi tata kelola seperti investasi sumber daya manusia dan modal sosial serta teknologi.

Indonesia juga turut serta melaksanakan pemerintahan berbasis digital, hal ini dibuktikan melalui Instruksi Presiden nomor 3 tahun 2003, yang merupakan acuan penerapan *e-government* di Indonesia. Didukung dengan keterbukaan informasi publik melalui Undang-Undang No. 14 tahun 2008 sebagai tuntutan pelaksanaan transparansi lembaga pemerintah dan daerah. Gembiranya saat ini juga sudah dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan *e-government* di lembaga pemerintahan dan daerah dalam suatu sistem yang disebut dengan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). SPBE dapat diterjemahkan sebagai pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah dengan tujuan peningkatan pelayanan kepada pengguna untuk perwujudan tata kelola yang efektif, transparan, akuntabel oleh pemerintah dan pemberian pelayanan publik yang berkualitas serta terpercaya (Perpres No. 95 tahun 2018). Diharapkan keberadaan SPBE di Indonesia membawa perubahan besar dalam kegiatan pemerintahan dan tuntutan masyarakat.

Berdasarkan laporan yang diterbitkan oleh *United Nations*, Indonesia dianggap kedalam kelompok negara *High E-Government Development Index* (EGDI), pada tahun 2020 berada diposisi 88 dari 193 negara di dunia. Sementara pada tahun 2018, Indonesia pada rangking 107 atau lebih rendah 19 peringkat daripada negara lain. Hasil ini menunjukkan perkembangan *e-government* belum mengembirakan secara nasional. Penyebabnya adalah daerah belum mendukung secara penuh pemanfaatan *e-government*, sebagai contoh dari 548 pemda yang ada di Indonesia, kurang dari 60% saja menggunakan sistem informasi website dalam penyampaian informasi (Kurniawan, Rakhmawati, Abadi, Zuhri, & Sugiyanto, 2017).

Sebagaimana yang disampaikan diatas, tuntutan untuk mewujudkan akuntabilitas dalam penyelenggara pemerintahan menjadi kewajiban, sehingga Elgohari (2017) dan Luna-Reyes & Gil-garcia (2011) menyarankan pengembangan

program *e-government* merupakan solusi yang tepat untuk mengatasinya. Namun beberapa peneliti memberikan pendapat yang berbeda, selain memiliki berbagai gangguan yang kompleks, hal ini juga disebabkan dengan adanya anggapan bahwa hubungan *e-government* masih belum jelas dan melibatkan banyak proses untuk peningkatan akuntabilitas (Al-Shbail & Aman, 2018). Pina et. al (2010), juga menjelaskan bahwa *e-government* belum beroperasi sebagai alat yang efektif untuk meningkatkan akuntabilitas. Kendala yang terjadi disebabkan karena ada faktor yang menyebabkan disfunksinya hubungan antara *e-government* terhadap akuntabilitas. Fenomena ini menarik dan perlu diteliti lebih lanjut, selain masih terbelakangnya literatur yang meneliti hubungan ini, faktor ini cenderung akan mempengaruhi kegagalan dalam pengadopsian dan pelaksanaan *e-government* (Al-Shbail & Aman, 2018).

Pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat memiliki keinginan untuk menjadikan daerahnya sebagai daerah *smartcity*, namun dari evaluasi SPBE Kabupaten/Kota di Sumatera Barat yang berjumlah 19 daerah, pada tahun 2019 diketahui hanya 5 daerah yang mendapat penilaian baik. Hasil ini membuktikan rendahnya perkembangan pemerintahan digital, yang dipengaruhi oleh berbagai faktor dalam Daerah di Provinsi Sumatera Barat. Hal ini tentu saja berbeda pada daerah yang beberapa kali menerima *e-Government award* dari pemerintah. Sebut saja Pemerintah Kota Surabaya, yang sudah diakui menjadi pelopor pemerintahan digital secara nasional, bahkan sistem *e-procurement* merupakan aplikasi pertama kali yang dilahirkan oleh Kota Surabaya pada tahun 2002 ketika Walikota Surabaya pada saat itu ibu Tri Rismaharini masih menjabat sebagai Kabag. Bina Pembangunan. Berkat tangan dingin dan komitmen Ibu Risma semenjak menjadi Walikota, Kota Surabaya menjadi barometer secara nasional dalam pelaksanaan pemerintah daerah terutama menjalankan pemerintahan berbasis digital. Hal ini menunjukkan bahwa komitmen pimpinan dan semangat daerah untuk mewujudkan pemerintahan berbasis digital dapat dicapai melalui keinginan kuat kepala daerahnya.

Dengan demikian pemerintahan digital (*e-government*) memiliki fenomena multidimensi yang keberhasilan implementasinya dipengaruhi oleh berbagai faktor dan konteks. Sementara itu pemberian layanan publik melalui *e-government*

dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai sisi penawaran e-government. Untuk itu perlu menyelidiki perspektif pemerintah daerah tentang *e-government* agar lebih memahami potensi keberhasilan implementasi e-government di Daerah Sumatera Barat. Pemahaman tentang perspektif daerah tentang *e-government* dapat membantu dalam menemukan faktor penting yang diarahkan pada desain strategi untuk implementasi dan pengembangan *e-government* yang sukses dan pengaruhnya mewujudkan akuntabilitas daerah.

Berdasarkan fenomena diatas, maka penulis ingin menginvestigasi masalah-masalah yang dominan secara empiris dan deskriptif dengan memberikan kontribusi *political will* sebagai celah temuan lain dalam kerangka TOE untuk memprediksi implementasi pemerintahan digital (*e-government*) dan pengaruhnya terhadap akuntabilitas daerah.

Berbagai faktor yang menyebabkan disfungsinya hubungan *e-government* dan akuntabilitas dijelaskan dari berbagai literatur sebelumnya. Penyebabnya bisa saja terjadi pada level individu dan organisasi, namun pembahasan tingkat organisasi memiliki jumlah yang terbatas. Berbagai teori dan model didirikan untuk menjelaskan adopsi teknologi, dengan mengembangkan faktor-faktor baru di semua bidang seperti *Theory Reasoned Action* (TRA), *Theory Planned Behavior* (TPB), *Technology Acceptance Model* (TAM), *unified technology* (UTAUT), *Motivational Model*, *Theory of Innovation Dissemination* dan *Technological Organization Environment* (TOE). Studi ini berfokus terutama pada faktor-faktor di lingkup organisasi yaitu menggunakan kerangka TOE yang dihasilkan oleh Tornatzky dan Fleischer (1990). Salah satu alasannya adalah bahwa variabel penjelas dalam *framework* TOE terlihat selaras dengan variabel penjelas dalam model adopsi lainnya. Meskipun TOE *Framework* tidak sepopuler dan memiliki kelemahan dengan model lain, namun kerangka TOE merupakan kerangka kerja yang mencakup tiga akar berbeda dalam perspektif organisasi untuk pengambilan keputusan.

Baker (2011) merekomendasikan penggunaan model *technology-organization-environment* (TOE) sebagai rujukan bagi peneliti berikutnya dalam melakukan penelitian empiris dan inovasi perkembangan teknologi. Prinsip-prinsip dasar dalam pembangunan organisasi dapat terpenuhi dari konteks teknologi,

organisasi dan lingkungan (Ahmed, 2020), sehingga dianggap dapat mengakomodir lingkup bidang apapun dalam pembangunan model yang diinginkan. Selain itu kerangka TOE berkontribusi pada banyak bidang dengan menjelaskan perkembangan teknologi yang berbeda seperti *commerce*, perencanaan bisnis, usaha kecil menengah (UKM) dan lainnya.

Infrastruktur TIK bagian dari konteks teknologi dalam kerangka TOE merupakan faktor yang krusial dalam inovasi teknologi organisasi. Infrastruktur merupakan faktor utama keberhasilan suatu teknologi (Al-Shbail & Aman, 2018), karena teknologi dapat dijalankan jika didukung oleh ketersediaan infrastruktur. Pertumbuhan dan kematangan suatu sistem membutuhkan infrastruktur TIK (Bwalya, 2009). Teknologi dan infrastruktur dianggap sebagai dua tangan yang saling bertautan, teknologi tanpa infrastruktur atau ada infrastruktur namun tidak memiliki teknologi tidak akan dapat terwujud apapun yang menjadi tujuan organisasi.

Selain teknologi, konteks organisasi merupakan bagian penting dalam kerangka TOE. Faktor-faktor yang terkait dalam organisasi berperan dalam mewujudkan inovasi dari teknologi. Sumber daya manusia merupakan bagian dari organisasi. Kapasitas sumber daya manusia merupakan faktor dalam pencapaian keberhasilan *e-government* dalam organisasi (Das, Singh, & Joseph, 2016a). Sumber daya manusia memiliki pengaruh signifikan terhadap adopsi *e-government* dan pengembangan program pelatihan karyawan terkait dengan TIK perlu dilakukan (Wairiuko, Nyonje, & Omulo, 2018b). Agar kegiatan organisasi dapat dilakukan perlu pendanaan yang cukup, bagaimanapun rendahnya kondisi keuangan mempengaruhi pemanfaatan *e-government* (Thi, Lim, & Al-zoubi, 2014). Wairiuko et al. (2018) menjelaskan bahwa ketersediaan sumber daya keuangan membantu meningkatkan ataupun membangun infrastruktur TI dalam organisasi. Artinya keuangan merupakan salah satu prediktor inovasi yang paling kuat dan perlu ditingkatkan dalam bentuk alokasi anggaran untuk melancarkan implementasi *e-government*. Dalam organisasi juga punya budaya organisasi berbeda-beda yang dapat mempengaruhi dan mendukung jalannya kebijakan dalam organisasi. Choi & Chandler (2019) merekomendasikan untuk mempertimbangkan peran budaya organisasi dalam mengatasi kegagalan inovasi pemerintahan digital, hal ini disebabkan dalam organisasi memiliki hubungan struktur kerja dengan perilaku

dalam kasus-kasus dalam organisasi. Nguyen (2016) juga memberikan rekomendasi bahwa dimensi budaya dapat sebagai prediktor lain terhadap pengembangan layanan secara online.

Perspektif pimpinan dengan mengintegrasikan tekanan eksternal dan budaya organisasi dapat meningkatkan dan menjadi tolak ukur keberlanjutan dari kinerja sistem (Dubey et al., 2017). Nurdin et al (2017) menjelaskan bahwa ada perspektif baru terkait dengan tekanan eksternal pada adopsi dan implementasi pemerintahan digital di tingkat pemerintah daerah (Nurdin, Stockdale, & Scheepers, 2017). Tekanan eksternal mempengaruhi daerah untuk menerapkan sistem pemerintahan digital agar dapat meningkatkan dan membuktikan kinerja administrasi dan layanan. Tekanan eksternal dapat dikelompokkan dalam konteks lingkungan dalam *framework* TOE.

Faktor politik merupakan salah satu penyebab disfungsinya *e-government* terhadap pelaksanaan akuntabilitas (Al-Shbail & Aman, 2018), sehingga politik menjadi salah satu faktor yang dihadapi dalam permasalahan pemerintahan digital. Prioritas dan inisiatif pemerintah untuk memanfaatkan teknologi informasi dalam pelaksanaan pemerintahan masih lemah, hambatan ini disebabkan oleh peran legislatif dalam mengadopsi inovasi teknologi informasi (Gibbs & Kraemer, 2004). Beberapa literatur memberikan pendapat bahwa peran politik dalam pengembangan pemerintahan digital masih belum banyak diperbincangkan oleh peneliti sebelumnya karena ada anggapan bahwa rumit dilakukan secara politik (El-Sofany, Al-Tourki, Al-Howimel, & Al-Sadoon, 2012).

Politik merupakan aksi dari penguasa dalam suatu organisasi dan membutuhkan peran lingkungan dalam pengelolaan kekuasaan tersebut, sehingga politik memainkan peran penting dalam inovasi sektor publik dan dalam perkembangan pemerintahan digital. Gabungan partai yang dominan dalam legislatif dapat mempengaruhi perkembangan pemanfaatan teknologi dalam pemerintahan karena perbedaan ideologi yang dapat mempengaruhi gaya administrasi politik. Solusi terbaik untuk mengatasi peran politik dalam konsep dan aktivitas pemerintahan adalah kemauan politik (*political will*). Rendahnya *political will* dianggap sebagai kata kunci yang menjadi alasan kebuntuan dalam mengatasi masalah di pemerintahan termasuk pelaksanaan pemerintahan digital.

Political will merupakan istilah yang tidak familiar digunakan di Indonesia, hal ini disebabkan masih terbatasnya referensi tentang *political will* khususnya hubungannya dengan pemanfaatan teknologi di Indonesia. Kemauan politik (*political will*) dalam implementasi pemerintahan digital dapat diterjemahkan sebagai keinginan kepala daerah untuk menggunakan teknologi informasi secara menyeluruh dan berkomitmen untuk mengimplementasikan dalam pemerintahannya. Dengan demikian para politisi ini dapat mendefinisikan apa yang menjadi prioritas kepala pemerintah dan berfokus pada investasi pemerintahan digital (Manenji & Marufu, 2016). Untuk itu *political will* merupakan strategi yang bisa dilakukan dalam pengembangan pemerintahan digital (Harijadi & Satriya, 2000). Artinya disini kepala pemerintah memiliki komitmen yang tegas agar dapat memprioritaskan praktek pemerintahan digital dalam lingkup kegiatan di pemerintahan.

(Ahn & Bretschneider, 2011) mengungkapkan bahwa kepemimpinan dalam politik adalah alat untuk mengendalikan birokrasi pemerintah dengan baik. Melalui *political will* keinginan pimpinan atau elit politik di tingkat individu dan organisasi berfungsi dalam mempengaruhi dan memberikan kebijakan kepada instansi dan dapat mengendalikan sumber daya yang ada (Clemens & Cook, 1999). Bagaimanapun sumber daya utama dalam organisasi adalah manusia, uang, mesin dan teknologi informasi yang nantinya akan digunakan oleh pimpinan untuk mengembangkan dan mengoperasikan organisasi (Rockart, 1995).

B. Rumusan Masalah

Pemanfaatan teknologi di Indonesia, memungkinkan pelaksanaannya memiliki berbagai faktor hambatan yang perlu ditindak lanjuti terutama pelaksanaan di daerah. Hal ini penting dilakukan karena kebutuhan masyarakat akan cara kerja pemerintah yang akuntabel serta pemenuhan layanan masyarakat yang efektif dan efisien dilingkungan masyarakat yang dapat dibidang melek teknologi menjadi suatu hal yang harus direspon oleh pemerintah daerah melalui pemanfaatan teknologi.

Untuk itu agar berjalannya implementasi pemerintahan digital, daerah dengan kepala daerahnya masing-masing tentu saja dapat mengetahui faktor dominan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan digital agar dapat berhasil, dengan

mengamati perbedaan potensi yang dimiliki masing-masing daerah. Dengan demikian faktor ini perlu diteliti lebih lanjut untuk diuji dalam model penelitian dengan jabaran yang tertuang dalam rumusan masalah berikut:

1. Apakah infrastruktur teknologi informasi komunikasi, keuangan, sumber daya manusia, budaya organisasi, tekanan eksternal dan *political will* berpengaruh terhadap implementasi pemerintahan digital?
2. Apakah *political will* dapat memediasi pengaruh infrastruktur teknologi informasi komunikasi, keuangan dan sumber daya manusia terhadap implementasi pemerintahan digital?
3. Apakah implementasi pemerintahan digital berpengaruh terhadap akuntabilitas daerah?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan sebelumnya, maka penulis dapat mengungkapkan tujuan penelitian yaitu:

1. Menganalisis pengaruh infrastruktur teknologi informasi komunikasi, keuangan, sumber daya manusia, budaya organisasi, tekanan eksternal dan *political will* terhadap implementasi pemerintahan digital.
2. Menguji *political will* sebagai mediasi pengaruh antara infrastruktur teknologi komunikasi, keuangan dan sumber daya manusia terhadap implementasi pemerintahan digital.
3. Menganalisis pengaruh implementasi pemerintahan digital terhadap akuntabilitas daerah

2. Tujuan Penelitian

Manfaat penelitian ini secara umum diharapkan dapat memberi manfaat kepada pihak-pihak yang berkepentingan baik secara akademis maupun secara praktis, adapun manfaat yang dapat diberikan adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini dapat menambah referensi terkait teori penerimaan teknologi dengan menggunakan *technology organization environment (TOE) framework* dengan mengkolaborasi faktor politik dalam model yang akan diuji, selain itu sebagai rujukan bagi peneliti selanjutnya dalam

pengembangan penelitian lanjutan terkait implementasi pemerintahan digital (*e-government*) serta kaitannya dengan akuntabilitas daerah yang dipandang dari perspektif pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

Daerah dapat mengetahui perspektif mereka terhadap faktor terbaik dalam penerapan pemerintahan digital saat ini khususnya di Sumatera Barat, sehingga menjadi informasi dalam membuat kebijakan berkenaan penggunaan teknologi. Selain itu hasil penelitian hendaknya dapat menjadi pertimbangan oleh kepala daerah yang akan mencalonkan diri atau yang sudah duduk dipemerintahan agar memiliki kekuatan perubahan dan kemauan politik yang kuat untuk memaksimalkan pemanfaatan teknologi dalam pemberian layanan publik yang akuntabel.

D. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini menjelaskan penerimaan teknologi dari sisi organisasi sebagai penyedia informasi, sehingga ruang lingkup penelitian ini dapat dibedakan dari:

a. Ruang lingkup wilayah

Lokasi penelitian dilakukan pada lingkup wilayah pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Barat. Belum efektifnya pelaksanaan pemerintahan digital sebagai tanggung jawab pemerintah daerah dalam menyediakan informasi dan layanan, memunculkan perspektif yang berbeda di daerah dan butuh penyelidikan lebih jauh .

b. Ruang lingkup teori

Berdasarkan pelaksanaannya, penelitian ini mengadopsi teori institusional, dimana menjelaskan keberadaan organisasi pada cakupan organisasional yang luas. Organisasi perlu mengetahui elemen lain yang dapat membentuk proses adopsi teknologi sehingga membentuk institusional (pelebagaan) dalam mencapai tujuan yang dimaksud. Elemen yang mempengaruhi organisasi dalam implementasi pemerintahan digital menggunakan *framework technology-organizational-vironment* (TOE) dalam konstruk teori institusional.

E. Kebaruan Penelitian

Kebaruan yang diharapkan dari penelitian ini, dapat memberikan kontribusi dibidang akademik dalam bentuk :

1. Kontribusi Teoritis

Sesuai dengan saran Baker (2011), bahwa perlu dikembangkan faktor lain disamping *framework* TOE untuk membangun model yang mendukung dan mengkritisi *framework* TOE. Sehingga tiga konteks elemen yang dihasilkan oleh kerangka ini sebagai inovasi teknologi dalam organisasi dapat disempurnakan. Penelitian ini memberikan kontribusi untuk mengembangkan unsur lain dengan mengintegrasikan faktor politik yaitu *political will* dalam kerangka TOE. Hasilnya dapat memperbaiki disfungsi implementasi pemerintahan digital terhadap pengaruhnya terhadap akuntabilitas daerah. Disamping masih terbatasnya riset-riset dilingkup pemerintah daerah, diharapkan hasil riset memberikan rekomendasi untuk pengukuran awal dari perspektif organisasi, dengan mengetahui faktor determinan yang mengganggu implementasi pemerintahan digital.

2. Kontribusi praktis (kebijakan)

Hasil penelitian ini dapat menjadi rekomendasi dan pertimbangan oleh kepala daerah dalam menentukan kebijakan tentang kegiatan pemerintahan yang berbasis teknologi dan digitalisasi sebagai eksekusi dari penerapan *political will* yang dimiliki. Sehingga memungkinkan daerah untuk dapat mengantisipasi dalam berbagai hal yang dapat menghambat pelaksanaan pemerintahan digital di daerahnya melalui potensi yang dimiliki masing-masing. Dengan demikian daerah dapat berkonsentrasi pada faktor yang memiliki dampak lebih besar untuk peningkatan akuntabilitas pemerintah daerah.

3. Kontribusi Metodologi

Studi tentang implementasi pemerintahan digital secara umum banyak ditinjau secara makro dalam lintas negara (konteks global). Data yang digunakan secara umum adalah data sekunder dan data time series (Nguyen, 2016; Srivastava & Teo, 2006) sehingga sering menimbulkan masalah multikolinearitas dan endogenitas (García-sánchez, Cuadrado-ballesteros,

& Frias-Aceituno, 2012). Namun tidak banyak yang membahas secara mikro, dalam konteks regional (Pudjianto et al, 2011). Menilai perspektif daerah sebagai penerapan awal dengan menggabungkan teknik kuantitatif dan kualitatif (*mixed method*) diharapkan dapat menutupi kekurangan dan menambah referensi dari metodologi.

