

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Transformasi digital dalam sektor pemerintahan telah diteliti selama dua dekade terakhir. Sejak awal tahun 2000-an, kajian mengenai *E-Government* berkembang pesat seiring dengan meningkatnya penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dalam penyelenggaraan layanan publik. Penelitian-penelitian awal, seperti yang dilakukan Layne dan Lee¹ serta Moon.² Dua kajian ini berfokus pada tahapan adopsi *E-Government* dari tingkat yang paling sederhana (katalogisasi informasi) hingga tahap yang paling kompleks (integrasi lintas lembaga). Temuan utama dari penelitian-penelitian tersebut menegaskan bahwa keberhasilan transformasi digital pemerintah tidak ditentukan semata-mata oleh ketersediaan teknologi, melainkan oleh kesiapan kelembagaan, kapasitas sumber daya manusia, dan komitmen politik dari pemimpin pemerintahan.

Perkembangan penelitian selanjutnya bergeser dari pertanyaan tentang "apakah pemerintah mengadopsi teknologi" menuju pertanyaan yang lebih substantif, yaitu "seberapa efektif teknologi tersebut meningkatkan kualitas pelayanan publik". Berbagai kajian empiris yang dilakukan di negara-negara berkembang, termasuk di kawasan Asia Tenggara, secara konsisten menemukan bahwa meskipun sistem digital telah berhasil dibangun, tingkat adopsi dan pemanfaatannya oleh masyarakat sering kali jauh di bawah ekspektasi awal. Huang dkk.³ Dalam kajian komparatifnya, ditemukan bahwa rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap keamanan data dan keterbatasan literasi digital menjadi dua faktor penghambat utama yang bersifat lintas negara. Sejalan dengan itu, Wirtz dan Birkmeyer⁴ menegaskan bahwa kesenjangan antara kapasitas sistem digital pemerintah dan tingkat pemanfaatannya oleh masyarakat mencerminkan

¹ Karen Layne., & Jungwoo Lee. (2001). "Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model." *Government Information Quarterly*, 18(2), 122-136.

² M. Jae Moon. (2002). "The Evolution of E-Government Among Municipalities: Rhetoric or Reality?" *Public Administration Review*, 62(4), 424-433.

³ Huang, Z., et al. (2019). "Factors Influencing the Adoption of E-Government Services in Developing Countries: A Meta-Analysis." *Information & Management*, 56(6), 103-112.

⁴ Bernd W. Wirtz & Steven Birkmeyer. (2015). "Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives." *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396

adanya kegagalan dalam proses implementasi kebijakan, bukan semata-mata kegagalan teknologi.

Dalam konteks digitalisasi pelayanan publik di Indonesia, penelitian-penelitian yang ada menunjukkan dinamika yang serupa. Kajian yang dilakukan Dwiyanto⁵ mengenai reformasi birokrasi di Indonesia mengungkapkan bahwa upaya digitalisasi layanan pemerintah kerap terhambat oleh fragmentasi kelembagaan, lemahnya koordinasi antar instansi, dan kuatnya ego sektoral yang menyebabkan program-program digital berjalan secara parsial dan tidak terintegrasi. Temuan ini diperkuat oleh kajian Prasojo dan Kurniawan⁶ yang secara khusus menyoroti bahwa keberhasilan *E-Government* di daerah sangat bergantung pada kualitas kepemimpinan birokrasi dan kemampuan pemerintah daerah dalam membangun sistem koordinasi yang efektif lintas Organisasi Pemerintah Daerah (OPD).

Penelitian-penelitian lebih mutakhir semakin memperdalam pemahaman tentang kompleksitas digitalisasi pelayanan publik di tingkat lokal. Aprilina dkk.⁷ dalam kajiannya tentang pengelolaan pengaduan publik berbasis *E-Government* di Indonesia menemukan bahwa tantangan terbesar bukan terletak pada pengembangan sistem, melainkan pada penguatan kapasitas sumber daya manusia dan pembangunan mekanisme akuntabilitas yang responsif. Shibambu dan Ngoepe⁸ dalam konteks Afrika Selatan menemukan pola yang tidak jauh berbeda, di mana ketiadaan kerangka kebijakan yang jelas dan lemahnya kepemimpinan transformasional menjadi faktor paling determinan dalam menghambat keberhasilan transformasi digital di sektor publik. Secara keseluruhan, berbagai penelitian tersebut menggambarkan bahwa keberhasilan digitalisasi pelayanan

⁵ Agus Dwiyanto. (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

⁶ Eko Prasojo & Teguh Kurniawan. (2008). "Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices Dari Sejumlah Daerah Di Indonesia." *Jurnal Bisnis & Birokrasi*, 16(1), 7–15.

⁷ Vita Aprilina, Timbul Dompok, Lubna Salsabila, & Karol Teovani Lodan. (2025). "The Role Of Digitalization In Enhancing Public Service Efficiency: Challenges And Opportunities In Managing Public Complaints Through E-Government In Indonesia." *International Journal Of Social Werfare And Family Law*, 2(1).

⁸ Amos Shibambu Dan Mpho Ngoepe. (2024). "Enhancing Service Delivery Through Digital Transformation In The Public Sector In South Africa." *Global Knowledge, Memory And Communication*, 74(11).

publik adalah persoalan tata kelola yang jauh lebih kompleks daripada sekadar persoalan teknis.

Khusus dalam konteks identitas digital, kajian komparatif yang dilakukan di berbagai negara menunjukkan bahwa sistem identitas kependudukan digital menghadapi tantangan implementasi yang khas. Aziz Jaafar dan Mohd Asrah⁹ dalam penelitiannya tentang *MyDigital ID* di Malaysia menemukan bahwa rendahnya kesadaran publik, kekhawatiran terhadap privasi data, dan kenyamanan penggunaan sistem lama menjadi hambatan utama dalam adopsi identitas digital. Temuan ini relevan untuk memahami konteks Indonesia, di mana sistem Identitas Kependudukan Digital (IKD) menghadapi tantangan serupa dalam mendorong masyarakat beralih dari dokumen fisik ke dokumen digital. Di sisi lain, kajian Sa'adah dan Palupi¹⁰ tentang adopsi aplikasi kependudukan di Surabaya mengungkapkan bahwa keberhasilan adopsi layanan digital sangat ditentukan oleh persepsi kemudahan penggunaan dan manfaat yang dirasakan langsung oleh masyarakat, dua aspek yang belum secara konsisten terpenuhi dalam banyak implementasi di daerah.

Di Indonesia, kajian digitalisasi ini kemudian dikembangkan dalam bentuk kebijakan melalui percepatan transformasi digital dalam tata kelola pemerintahan. Kebijakan ini menjadi agenda strategis Indonesia sejak diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Kerangka kebijakan ini meletakkan dasar bagi integrasi layanan publik berbasis digital di seluruh tingkatan pemerintahan. Sebagai kelanjutannya, pada tahun 2022 Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2022 yang menandai lahirnya Identitas Kependudukan Digital (IKD) sebagai bentuk konkret digitalisasi administrasi kependudukan nasional.¹¹

⁹ Aziz Ridzwan Ruzaini Aziz Jaafar & Norhaidah Mohd Asrah. (2025). "The Perception Of Uthm Pagoh Students On The Implementation Of Mydigital Id In Malaysia." *Enhanced Knowledge In Sciences And Technology*, 5(2). 462-472.

¹⁰ Choirotus Sa'adah, & Ghea Sekar Palupi. (2023). "Gabungan E-Government Adoption Model Dan Utaut Untuk Mengetahui Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Adopsi Aplikasi Klampid New Generation (KNG) Dispendukcapil Kota Surabaya." *Journal Of Emerging Information Systems And Business Intelligence*, 4(3), 126-138.

¹¹ Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2022 tentang Standar dan Spesifikasi Perangkat

Pada dasarnya, dibentuknya IKD adalah untuk menindaklanjuti UU No. 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang menyatakan bahwa negara memiliki kewajiban untuk memberikan sertifikasi dan pengakuan atas status sah dari peristiwa kependudukan dan peristiwa penting lainnya yang dialami oleh setiap penduduk Indonesia baik yang berada di Indonesia maupun warga negara Indonesia yang berada di luar Indonesia. UU ini juga merupakan revisi dari UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. UU No. 23 tahun 2006 ini belum membahas mengenai pemenuhan standar teknologi informasi seperti yang dijelaskan oleh UU No. 24 tahun 2013.

Dengan adanya digitalisasi dalam pelayanan publik melalui IKD ini, diharapkan pemerintah mampu untuk memberikan pelayanan yang lebih profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif. Pemanfaatan IKD seharusnya mampu untuk memberikan keefektifan dan keefisienan sesuai dengan konsep *E-Government* yang dijelaskan oleh World Bank yaitu penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk mengubah pemerintahan dengan membuatnya lebih mudah diakses, efektif, dan akuntabel.¹² Dengan konsep ini, IKD mampu untuk menciptakan kebijakan publik yang efektif dan efisien.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 tahun 2022 tentang Standar dan Spesifikasi Perangkat Keras, Perangkat Lunak, dan Blangko Kartu Tanda Penduduk Elektronik Serta Penyelenggaraan Identitas Kependudukan Digital pasal 1 ayat 18, IKD adalah informasi elektronik yang digunakan untuk merepresentasikan Dokumen Kependudukan dan data balikan dalam aplikasi digital melalui gawai yang menampilkan Data Pribadi sebagai identitas yang bersangkutan. Terdapat 4 tujuan dari IKD yang dijelaskan dalam pasal 14, yaitu untuk:

- a. mengikuti penerapan teknologi informasi dan komunikasi mengenai digitalisasi kependudukan;
- b. meningkatkan pemanfaatan digitalisasi kependudukan bagi Penduduk;

Keras, Perangkat Lunak, dan Blangko KTP-el serta Penyelenggaraan Identitas Kependudukan Digital.

¹² Bruno Lanvin. (2002). "The E-Government Handbook For Developing Countries: A Project Of Info Dev And The Center For Democracy & Technology." Information For Development Program.

- c. mempermudah dan mempercepat transaksi pelayanan publik atau privat dalam bentuk digital; dan
- d. mengamankan kepemilikan Identitas Kependudukan Digital melalui sistem autentikasi guna mencegah pemalsuan dan kebocoran data.

Sesuai dengan pasal 15, IKD juga memiliki fungsi untuk pembuktian identitas melalui verifikasi data identitas untuk membuktikan kepemilikan IKD, autentikasi identitas melalui verifikasi biometrik, data identitas, kode verifikasi, dan *QR code* untuk pembuktian pemilik IKD, dan otorisasi identitas yaitu hak otorisasi pemilik IKD terhadap data IKD agar dapat diakses oleh pengguna data. Melalui tujuan dan fungsi ini, diharapkan IKD berperan dalam digitalisasi kebijakan publik agar berjalan lebih efektif dan efisien (IKD secara spesifik dapat dilihat pada poin 4.1. Gambaran Umum Identitas Kependudukan Digital).

Secara akademik, kajian terhadap IKD mulai berkembang seiring peluncurannya. Gelombang pertama penelitian, yang dominan pada periode 2022–2023, umumnya menempatkan IKD dalam kerangka analisis administratif dan teknokratis. Penelitian Widiyarta (2023) di Kelurahan Jepara, Kota Surabaya, misalnya, menggunakan kerangka Edwards III untuk melihat proses aktivasi IKD dan menemukan bahwa keterbatasan peralatan operasional terutama komputer yang lambat menjadi hambatan teknis utama.¹³

Memasuki 2023–2025, kajian IKD berkembang ke berbagai lokus yang lebih beragam. Dalam penelitiannya Yamin dan Fietroh menemukan bahwa penggunaan tiga elemen yang terdapat dalam *E-Government*, yaitu *Elemen Support*, *Elemen Capacity*, dan *Elemen Value* di Kabupaten Sumbawa Barat memberi dampak positif bagi pelayanan kependudukan sehingga membantu masyarakat mengakses dokumen kependudukan.¹⁴ Sejalan dengan itu, Pasrah dkk juga menemukan keberhasilan pengelolaan IKD di Kabupaten Sinjai. Walaupun dalam pelaksanaannya masih menemukan sedikit hambatan, yakni lembaga

¹³ Agus Widiyarta & Isni Humaidah. (2023). “Implementasi Aktivasi Identitas Kependudukan Digital (IKD) Dalam Mendorong Digitalisasi Di Kelurahan Jepara Kota Surabaya.” *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 9(18), 43-51

¹⁴ Anryana S., Ahmad Yamin, & Muhammad Nurr Fietroh. (2024). “Penerapan E-Government Melalui Aplikasi Identitas Kependudukan Digital Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumbawa Barat.” *Jiip - Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 7(1), 188-193.

pengguna dokumen kependudukan masih belum mampu menerapkan identitas kependudukan digital tersebut karena ego sektoral masing-masing OPD.¹⁵

Penelitian selanjutnya yang juga menjadi rujukan peneliti adalah artikel dari Vivtania Salsa Bella dan Djoko Widodo dengan judul “Implementasi Aplikasi Identitas Kependudukan Digital (IKD) Dalam Menunjang Pelayanan Publik Masyarakat Di Kecamatan Tambaksari.” Penelitian ini menemukan bahwa implementasi IKD di Kecamatan Tambaksari dibantu dengan aspek komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi yang dijelaskan oleh teori implementasi George C. Edward III sehingga diharapkan dapat meningkatkan tingkat pengetahuan dan penguasaan masyarakat terhadap IKD. Peningkatan ini dilakukan agar implementasi dapat berjalan dengan maksimal untuk menunjang proses pelayanan publik masyarakat di Kecamatan Tambaksari.¹⁶

Sejauh ini, kajian mengenai implementasi kebijakan digital, khususnya Identitas Kependudukan Digital (IKD), cenderung didominasi oleh pendekatan administratif dan teknokratis. Sebagian besar penelitian berfokus pada aspek kesiapan infrastruktur, kualitas layanan, literasi digital masyarakat, serta efektivitas sistem informasi dalam mendukung pelayanan publik. Pendekatan tersebut masih memiliki keterbatasan dalam menjelaskan dinamika implementasi kebijakan secara lebih mendalam, khususnya yang berkaitan dengan aspek struktural dan politik dalam birokrasi pemerintahan. Penelitian-penelitian sebelumnya belum banyak mengkaji bagaimana relasi antar lembaga, distribusi kewenangan, serta dinamika kepentingan antar aktor birokrasi mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan digital.

Dengan demikian, terdapat kesenjangan penelitian (*research gap*) dalam kajian implementasi kebijakan digital, yaitu kurangnya perhatian terhadap dimensi struktural dan politik dalam menjelaskan hambatan implementasi kebijakan. Penelitian sebelumnya cenderung menempatkan permasalahan pada aspek administratif, sementara aspek struktural seperti fragmentasi birokrasi, ego sektoral

¹⁵ Arham Pasrah, Umar Congge, & Rajamemang Rajamemang. (2025). “Akuntabilitas Pelayanan Publik (Studi Kasus Pengelolaan Identitas Kependudukan Digital Di Kabupaten Sinjai).” *The Journalish: Social And Government*, 6(1), 1-10.

¹⁶ Vivtania Salsa Bella & Djoko Widodo. (2024). “Implementasi Aplikasi Identitas Kependudukan Digital (Ikd) Dalam Menunjang Pelayanan Publik Masyarakat Di Kecamatan Tambaksari.” *Jurnal Administrasi Publik*, 6(1).14-31.

antar OPD, serta lemahnya koordinasi kelembagaan belum banyak dikaji secara mendalam. Sehingga, penelitian ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis implementasi kebijakan IKD di Kota Solok melalui perspektif struktural, dengan menekankan pada dinamika hubungan antar lembaga, distribusi kewenangan, serta interaksi antar aktor dalam birokrasi pemerintahan daerah. Dengan pendekatan ini, penelitian tidak hanya menjelaskan “apa” yang menjadi hambatan implementasi, tetapi juga “mengapa” hambatan tersebut terjadi dalam konteks struktur dan relasi kekuasaan.

Dari temuan penelitian ini, disimpulkan bahwa IKD memang mendukung pelayanan publik. Untuk itu, kesenjangan penelitian yang dapat diidentifikasi adalah belum adanya kajian yang secara khusus dan kontekstual menelusuri akar penyebab hambatan penerapan IKD pada level kelembagaan, khususnya dalam konteks pemerintah daerah, serta upaya strategis pemerintah daerah dalam mengatasi hambatan tersebut agar IKD benar-benar berfungsi sebagai instrumen pendukung pelayanan publik yang terintegrasi. Penelitian ini kemudian memosisikan Kota Solok sebagai lokus untuk mengisi kekosongan tersebut, dengan fokus pada dinamika kelembagaan, koordinasi antar-sektoral, dan respons kebijakan pemerintah daerah terhadap hambatan implementasi IKD.

Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya menggeser fokus kajian IKD dari sekadar pengukuran keberhasilan implementasi dan dampaknya terhadap kualitas pelayanan publik ke analisis mendalam dari hambatan kelembagaan yang bersifat struktural dan relasional di tingkat pemerintah daerah. Berbeda dengan penelitian Yamin dan Fietroh serta Pasrah dkk. yang menempatkan IKD sebagai instrumen *E-Government* yang secara umum berhasil meningkatkan akses pelayanan kependudukan, penelitian ini secara khusus menelaah akar persoalan implementasi IKD dalam konteks Kota Solok, terutama yang berkaitan dengan dinamika kelembagaan, ego sektoral antar OPD, serta lemahnya integrasi lintas sektor. Dengan demikian, penelitian ini menghadirkan kebaruan konseptual dan empiris melalui pemetaan relasi antar-aktor kelembagaan serta perumusan strategi kebijakan pemerintah daerah dalam mengatasi hambatan implementasi IKD agar berfungsi secara optimal sebagai sistem pelayanan publik yang terintegrasi, adaptif, dan berkelanjutan.

1.2. Rumusan Masalah

Sebagai sebuah inovasi dari Dirjen Kependudukan dan Catatan Sipil Kemendagri, IKD berperan mendigitalisasi dokumen kependudukan warga negara Indonesia yang telah memiliki Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP). Di Kota Solok penggunaan IKD bertujuan untuk mempercepat pelayanan publik secara digital. Namun, dalam pengimplementasiannya, masih banyak tantangan yang harus dihadapi. Masyarakat masih belum percaya sepenuhnya dengan adanya digitalisasi data kependudukan ini mengingat peretasan data masih sering terjadi. Peretasan data yang merupakan pelanggaran privasi ini terjadi seiring dengan tingginya penggunaan media elektronik sebagai alat komunikasi. Selain itu, pemerintah juga belum mampu mengatasi permasalahan ini mengingat keterbatasan instrumen hukum sehingga belum cukup untuk mendorong perkembangan digital saat ini.¹⁷ Kekhawatiran ini berakibat kepada tidak tercapainya target 30% masyarakat yang menggunakan IKD di tahun 2024 di seluruh Indonesia dari 514 Kabupaten/Kota se-Indonesia.¹⁸

Di Kota Solok, tidak ditemukan jumlah pengguna IKD hingga akhir 2024 untuk melihat tercapainya target 30% yang diberikan oleh pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa keterbatasan transparansi data yang dapat diakses oleh masyarakat tidak hanya berdampak pada rendahnya kepercayaan publik, tetapi juga mencerminkan belum optimalnya strategi komunikasi kebijakan serta lemahnya komitmen kelembagaan dalam membangun legitimasi terhadap implementasi IKD. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 663 Tahun 2024 tentang Hasil Evaluasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik pada Instansi Pusat dan Pemerintahan Daerah Tahun 2024 tertanggal 31 Desember 2024, indeks Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) 2024 Kota Solok mencapai 3.75, dari tabel 1.1, Hasil Evaluasi SPBE Pemerintah Daerah di Sumatera Barat dapat dilihat bahwa Kota Solok masih

¹⁷ Adelika & Nurbaiti. (2023). "Upaya Pencegahan Terjadinya Pencurian Data Pada E-Ktp Bagi Penduduk Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Medan." *Jurnal Pengabdian Masyarakat Khatulistiwa*, 6(2).125-133.

¹⁸ Lisna Rahmawati, Agus Sya'bani Arlan, & Nida Urahmah. (2024). "Implementasi Identitas Kependudukan Digital (Ikd) Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Hulu Sungai Utara." *Jurnal Kebijakan Publik*, 1(1). 25-30.