IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN *E-GOVERNMENT*

Said Abdul Aziz

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: Implementation of e-Government Development. his study aims to identify and explain why the implementation of e-Government development policies in the Departemen of Library, Archives, and Documentation (BPAD) is not effective, and the factors that influence the implementation of e-Government development policies in BPAD Riau Province. The method used in this research is descriptive qualitative approach. Supported by the theory developed by Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier related Implementation Framework Analysis Model to explain the process and policy implementation. For more detailed information about the factors that affect the implementation of the policy, the author refers to the theory of George C. Edward III. The study concluded that the implementation of e-Government Policy in BPAD Riau Province has not run effectively. Ideally, an established policy should be a policy derived at least in the least internal operating organization that has the power and the rule. Factors that influence the implementation of e-Government policy BPAD Riau Province including the Communications factor of policymakers down in the form of guidelines and technical guidelines. Resource factors namely the dimension of its human resources in terms of quality and quantity is low. Disposition is the understanding of the factors related to implementing agencies understand that this policy is merely an appeal and not binding. Factor structure of the bureaucracy no one has successfully developed specifically related field or officials responsible for implementation of e-Government policy in BPAD Riau Province.

Abstrak: Implementasi Kebijakan Pengembangan *e-Government*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan mengapa implementasi kebijakan pengembangan *e-Government* di Badan Perpustakaan, arsip, dan Dokumentasi (BPAD) Provinsi Riau tahun 2009-2014 belum berjalan secara efektif, serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengembangan *e-Government* Indonesia di BPAD Provinsi Riau. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis dengan pendekatan kualitatif. Didukung dengan teori yang dikembangkan oleh Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier terkait Model Kerangka Analisis Implementasi untuk menjelaskan proses dan tahapan implementasi kebijakan. Untuk menggali informasi lebih dalam mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, penulis mengacu pada teori George C. Edward III. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Implementasi Kebijakan *e-Government* di BPAD Provinsi Riau belum berjalan secara efektif. Idealnya sebuah kebijakan yang telah ditetapkan mestinya ada kebijakan turunan setidaknya-tidaknya dalam internal organisasi pelaksana agar memiliki kekuatan dan kepastian hukum untuk melakukan setiap kegiatan pelaksanaan implementasi kebijakan. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan *e-Government* BPAD Provinsi Riau diantaranya adalah Faktor Komunikasi dari pembuat kebijakan turun dalam bentuk pedoman dan panduan teknis. Faktor Sumberdaya yaitu pada dimensi SDM nya yang secara kualitas dan kuantitas masih rendah. Faktor Disposisi adalah terkait pemahaman badan pelaksana yang memahami bahwa kebijakan ini hanya bersifat himbauan dan tidak mengikat. Faktor struktur birokrasi belum ada yang berhasil dikembangkan terkait bidang atau pejabat khusus yang bertanggung jawab atas implementasi kebijakan *e-Government* di BPAD Provinsi Riau.

Kata Kunci: impelemtasi, kebijakan, evaluasi, *e-Government*

PENDAHULUAN

Pemerintah daerah dituntut untuk mengikuti *roadmap* yang telah ditentukan oleh pemerintah Republik Indonesia melalui kementerian Informasi dan Komunikasi (Kominfo) sebagai kementerian yang memiliki kewenangan dan bertanggung jawab terhadap pengembangan *e-Government* Indonesia. Hingga tahun 2012, pemerintah pusat telah melakukan penilaian terhadap pengem-

bang *e-Government* pada setiap Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia yang diistilahkan dengan Pemerinkkatan *e-Government* Indonesia (PeGI). Melalui Pemerinkkatan *e-Government* Indonesia, setiap pemerintah daerah mendapatkan penilaian yang dilakukan oleh Kementerian Kominfo sebagai bahan evaluasi bagi Pemerintah Daerah dalam pengembangan *e-Government*.

Sementara di tingkat dunia, Persekutuan Bangsa-Bangsa (PBB) telah melakukan Indeks pemeringkatan *e-Government* Sejak tahun 2003 (*E-Government Development Index*-disingkat EGDI) sebagai dasar pemeringkatan negara-negara yang menjadi anggota PBB. EGDI adalah indikator komposit yang mengukur kemauan dan kapasitas administrasi pemerintahan untuk menggunakan TIK untuk menyediakan dan memberikan layanan publik. EGDI untuk edisi 2012 diukur berdasarkan tiga sub *index* yaitu *online service index*, *telecommunication index*, dan *human capital index*. Berdasarkan pemeringkatan yang dirilis oleh PBB, Indonesia menempati peringkat posisi ke 97 dunia dengan nilai EGDI 0.4949, atau meningkat sebanyak 12 tangga dibandingkan edisi 2010. Nilai EGDI Indonesia sedikit di atas rata-rata dunia yaitu sebesar 0.4877. Namun di wilayah ASEAN Indonesia masih menempati posisi tujuh dibawah Singapura, Malaysia, Brunei, Vietnam, Filipina, dan Thailand.

Dalam memfokuskan penelitian pada kebijakan pengembangan *e-Government* di Indonesia, penulis melandaskan pada kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat mengenai Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government*. Melalui kebijakan tersebut tentunya Pemerintah Daerah dapat mengembangkan lebih lanjut layanan berbasis TIK dengan apa yang sudah ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Melalui subjek penelitian pada Badan Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi (BPAD) Provinsi Riau sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2009-2014, dimana penelitian ini ingin menggambarkan implementasi kebijakan pengembangan *e-government* yang telah dirumuskan oleh Pemerintah Pusat di daerah, terkhusus pada Pemerintah Daerah Provinsi Riau dalam hal ini adalah Badan Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi (BPAD) Provinsi Riau

Pemilihan subjek penelitian ini dikarenakan BPAD Provinsi Riau dikarenakan karena BPAD Provinsi Riau ditunjuk menjadi *central of excellent* atau bisa dikatakan sebagai perpus-

takaan percontohan dari Pemerintah Pusat, dan juga BPAD merupakan SKPD Provinsi Riau yang memiliki *data center* berstandar internasional. Selain aspek teknis tersebut, BPAD Provinsi Riau yang berkedudukan di kota Pekanbaru sebagai ibukota provinsi dimana masyarakat perkotaan tentunya lebih banyak yang “melek” teknologi, ditambah lagi keberadaan berbagai Perguruan Tinggi yang memerlukan arus informasi dari berbagai disiplin ilmu, menjadikan BPAD Provinsi Riau utamanya Perpustakaan Wilayah (Puswil) Soeman HS sebagai tempat yang banyak dikunjungi oleh masyarakat luas.

Berdasarkan laporan PeGI Kementerian kominfo, memasuki tahun 2012 pemeringkatan *e-Government* Indonesia telah diumumkan dan menempatkan beberapa Pemerintah Daerah masuk dalam kategori terbaik, diantaranya adalah lima Kabupaten/Kota yakni; Pemerintah Kota Medan, Pemerintah Kota Surabaya, Pemerintah Kota Malang, Pemerintah Kota Pekalongan dan Pemerintah Kota Surakarta yang mendapatkan penghargaan dari PeGI. Namun ironis, tidak ada satupun Pemerintah Daerah Kab/Kota yang ada di Provinsi Riau maupun Pemprov Riau sendiri yang termasuk dalam kategori baik dalam PeGI (Pemeringkatan *e-Government* Indonesia).

Sejak mulai dicanangkannya *e-government* tahun 2003, perkembangan penerapan *e-govern-ment* di Provinsi Riau sampai tahun 2012 masih berada dalam kategori kurang. Berdasarkan data tersebut maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa ada kendala yang dialami oleh Pemerintah Provinsi Riau dalam hal mewujudkan implementasi *e-government* yang ideal. Oleh karena itu, maka dianggap perlu untuk mengetahui faktor-faktor penyebab beserta elemen penjelasnya yang menyebabkan kurang optimalnya impelementasi *e-government* di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau khususnya di BPAD Provinsi Riau.

Upaya penerapan kebijakan pengembangan *e-Government* menunjukkan bahwa inisiatif tersebut belum menunjukkan ke arah pembentukan *e-Government* yang baik. Beberapa kelemahan yang menonjol adalah pelayanan yang diberikan belum ditunjang oleh sistem manajemen dan proses kerja yang efektif. Kesiapan peraturan,

prosedur tetap/ baku, dan keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) saat ini juga sangat membatasi penetrasi komputerisasi ke dalam sistem manajemen dan proses kerja pemerintah tersebut, selain itu belum mapannya strategi serta tidak memadainya anggaran yang dialokasikan untuk pengembangan *e-Government*.

Faktor Sumber Daya Manusia (SDM) dan kurangnya anggaran masih menjadi kendala klasik dalam ruang gerak organisasi. Rendahnya profesionalisme adalah profesionalisme/kualitas di bidang SDM yang belum memenuhi standar lima dimensi Pemingkatan *e-government* Indonesia (PeGI) yakni pada dimensi Kelembagaan (struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi, serta kelengkapan unit dan aparatur). Pemahaman terhadap *e-government* mulai dari pimpinan puncak sampai pada jajaran terbawah masih sangat rendah. Persoalan ini menimbulkan berbagai pertanyaan, bahwa mengapa implementasi kebijakan ini belum dirasa optimal, dan hal apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengembangan *e-Government* yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat di Provinsi Riau, dan dikhususkan pada BPAD Provinsi Riau.

Kebijakan apapun bentuknya sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hoogwood dan Gunn membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) ke dalam dua kategori yaitu tidak terimplementasikan (*non implementation*) dan implementasi yang tidak berhasil (*unsuccessful implementation*) (Wahab, 2001). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau permasalahan yang dibuat di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak mengun-

tungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa penggantian kekuasaan, bencana alam, dan sebagainya), kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh beberapa faktor antara lain; pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*) (Wahab, 2001).

Implementasi *e-Government* yang tepat akan secara signifikan memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat di suatu negara secara khusus, dan masyarakat dunia secara umum. Oleh karena itu implementasinya di suatu negara tidak dapat ditunda-tunda dan harus pula dilaksanakan secara serius di bawah suatu kepemimpinan dan kerangka pengembangan yang holistik, yang pada akhirnya akan memberikan keunggulan kompetitif secara nasional.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan mengapa implementasi kebijakan pengembangan *e-Government* di Badan Perpustakaan, Arsip, dan Dokumentasi (BPAD) Provinsi Riau tahun 2009-2014 belum berjalan secara efektif, serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengembangan *e-Government* Indonesia di BPAD Provinsi Riau.

METODE

Bentuk penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitian yang dilakukan sehingga subjek penelitian yang telah tercermin dalam fokus penelitian ditentukan secara sengaja. Analisis data pada hakikatnya adalah pemberitahuan peneliti kepada pembaca tentang apa saja yang hendak dilakukan terhadap data yang sedang dan telah dikumpulkan. Dalam hal ini, sifat analisis induktif sangat menekankan pentingnya apa yang sebenarnya terjadi dan ditemukan di lapangan yang pada dasarnya bersifat khusus berdasarkan karakteristik konteksnya dalam kondisi alamiahnya. Peneliti menggunakan *purposive sampling*, yaitu penentuan informan didasarkan tujuan yang tetap berhubungan dengan permasalahan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Pengembangan *e-Government*

Dari sudut pandang sistem, maka implementasi adalah proses bagaimana menstransformasikan *input* (tujuan dan isi kebijakan) ke dalam bentuk rangkaian tindakan operasional guna mewujudkan hasil yang diinginkan oleh kebijakan tersebut (*outputs dan outcomes*). *Outputs* adalah hasil langsung dari pengimplementasian kebijakan (*effects of programmes performance*). Sedangkan *outcomes (impacts)* adalah dampak perubahan yang terjadi setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Penjelasan terhadap tahap-tahap implementasi kebijakan pengembangan *e-Government* Indonesia di BPAD Provinsi Riau berdasarkan pada kerangka analisis implementasi yang dikembangkan oleh Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dapat diuraikan:

Output Kebijakan dari Lembaga Pelaksana

Salah satu program yang berkaitan langsung dengan pencapaian visi dan misi adalah peningkatan kualitas pelayanan melalui penyediaan referensi-referensi yang dapat disajikan melalui perpustakaan serta informasi-informasi penting yang terekam dalam kegiatan kearsipan dan dokumentasi. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, menyebutkan bahwa Rencana Strategis (Renstra) merupakan suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu 5 (lima) tahun kedepan dengan memperhitungkan potensi, kelemahan, peluang dan kendala atau hambatan yang mungkin timbul.

Rencana Strategis Badan Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi Provinsi Riau dirumuskan melalui tahapan dari yang bersifat konseptual sampai dengan yang bersifat teknis/kualitatif dalam rangka untuk menyesuaikan alur waktu masa berlakunya Renstra yang ada pada Provinsi Riau. Melalui Rencana Strategis Badan Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi Provinsi Riau diharapkan dapat dikoordinasikan kepada seluruh jajaran dan unit kerja di lingkungan Badan Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi Provinsi Riau dan juga kepada lembaga / Dinas instansi

yang berkaitan. Diharapkan berbagai perubahan, perkembangan akan menjadi tantangan baru yang muncul dari dalam (internal) maupun dari luar (eksternal) terjadi secara berkala dapat disikapi dengan arif dan bijaksana sesuai dengan rumusan Rencana Strategis ini.

Kepatuhan Kelompok Sasaran

Sebuah kepatuhan baru dapat diukur apabila ada regulasi yang jelas dan berkekuatan hukum yang berfungsi sebagai ukuran untuk melakukan penilaian. Karena sejauh yang penulis ketahui, idealnya sebuah kebijakan yang datang dari pemerintah pusat maka daerah (Pemda atau SKPD) juga dapat melahirkan kebijakan turunan yang dapat memberikan kepastian hukum bagi para *implementor* dalam bertindak dan sekaligus bisa dijadikan ukuran baik buruk ataupun benar salahnya birokrat dalam pelaksanaan setiap pekerjaannya.

Namun sejauh pengamatan lapangan yang penulis lakukan, belum ada sebuah produk hukum turunan sebagai alas legalitas walaupun tidak dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) tetapi setidaknya dalam bentuk peraturan Kepala Badan (Perkaban) yang berfungsi sebagai *instrument* hukum dalam setiap tindak tanduk pelaksana kebijakan. Yang tersedia sejauh ini hanyalah Rencana Strategi (Renstra) sebagai *output* dari kebijakan dari badan-badan pelaksana yang berisi arahan dan acuan tentang apa yang harus dilakukan secara garis besar.

Sudah saatnya pelayanan publik berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat. Apabila pelayanan yang dilakukan menggunakan perspektif masyarakat sebagai pelanggan, maka keikutsertaan masyarakat sebagai pihak pengontrol tata kelola pemerintahan merupakan legitimasi dari masyarakat. Pelayanan yang berkualitas tidak hanya untuk lembaga penyelenggara jasa komersial (swasta), tetapi sudah harus merembes ke lembaga-lembaga pemerintahan yang selama ini resisten terhadap tuntutan akan kualitas pelayanan publik.

Tujuan besar dari penerapan *e-government* adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. *E-government* dapat mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang tran-

sparan, akuntabel, bebas korupsi, ramping birokrasi, dan meningkatkan partisipasi warga negara dalam kontrol penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik yang baik, efektif, dan efisien, dapat menjadi tolok ukur keberhasilan pembangunan di suatu negara. Pemerintah juga perlu menyediakan secara proporsional tenaga ahli di bidang Teknologi Informasi dan Komunikasi dalam tubuh lembaga pemerintahan dan penyedia layanan publik, serta menjembatani kesenjangan aksesibilitas teknologi di seluruh wilayah Indonesia.

Lingkup pengembangan *e-Government* mencakup skala nasional. Maka diperlukan kerangka komunikasi antar sistem *e-government* di daerah untuk saling berhubungan dan saling bekerjasama. Dalam implementasinya, perlu ada mekanisme komunikasi baku antar sistem, sehingga masing-masing sistem aplikasi dapat saling bersinergi untuk membentuk *e-Government services* yang lebih besar dan kompleks.

Sejak 2004, Pemerintah Republik Indonesia melalui Departemen Komunikasi dan Informatika telah membuat *blue-print* untuk pengembangan aplikasi sistem *e-Government*. Dalam lembar cetak biru tersebut telah dijelaskan bagaimana penggunaan dan pengkoneksian jaringan di tingkat daerah maupun pusat. Hal-hal yang sudah tertuang dalam *blue print* itu seyogyanya dapat dimanfaatkan oleh instansi pemerintah untuk menjawab tantangan pelayanan publik yang lebih modern dan efektif.

Berdasarkan kondisi riil ini, implementasi *e-Government* di Indonesia masih separuh jalan dan masih jauh di bawah standar yang ideal dan yang diinginkan. Agar mencapai kondisi yang ideal, harus dilakukan penyempurnaan konsep dan strategi implementasi *e-Government* dari berbagai sisi. Bila kita berkaca dari Kabupaten Sragen yang sudah menerapkan *e-Government* dalam penyelenggaraan pemerintahan dari tingkat Kabupaten hingga Desa, menjadi bukti jika teknologi informasi dan komunikasi dapat diterapkan di Indonesia apabila ada keinginan yang kuat untuk menggarap dengan serius program pengembangan *e-Government* ini sehingga menjadi sarana terpenting dalam perbaikan tata kelola pemerintahan.

Dampak Nyata Output Kebijakan

Akibat yang segera dapat dirasakan biasa disebut sebagai *effect* sedangkan akibat yang baru bisa dirasakan dalam jangka waktu yang cukup lama bisa disebut sebagai *impact*. Baik *effect* maupun *impact* maka itulah yang menjadi dampak yang harus mampu memberikan perubahan tatkala sebuah kebijakan telah diimplementasikan. Hal tersebut mengindikasikan bahwa ketika kebijakan telah dibuat, dan kemudian kebijakan tersebut harus diimplementasikan, maka hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan.

Dari berbagai pengadaan sarana dan prasarana yang sangat memadai tersebut ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pemustaka terhadap informasi tentang budaya-budaya yang ada di wilayah Pulau Sumatera melalui pengembangan perpustakaan diharapkan akan mampu menyelenggarakan layanan perpustakaan yang menerapkan standar kinerja sangat tinggi sehingga semua kemudahan proses kerja tersebut akan berdampak pada kualitas pelayanan.

Berdasarkan keterangan yang berhasil penulis himpun dari beberapa informan dan berbagai pihak yang pada intinya mengatakan bahwa dari awal implementasi yang dilakukan secara serius pada tahun 2008-2009 yang berdampak signifikan adalah terjadinya kemudahan dalam proses kerja yang akhirnya berdampak pada peningkatan kualitas kerja dengan indikator tingkat kunjungan baik tingkat local, nasional, maupun internasional.

Sampai saat ini perpustakaan Soeman HS yang kini jadi *landmark/ icon* kebangkitan dunia pendidikan sekaligus wisata edukasi Provinsi Riau ini, seharusnya bisa dikunjungi hingga 1000 orang baik dari dalam maupun dari luar daerah sendiri. Pengunjung berasal dari berbagai lapisan masyarakat, mulai dari pelajar, mahasiswa, sampai eksekutif pejabat dan ibu-ibu rumah tangga. Hingga April 2009 lalu jumlah anggota aktif lebih dari 20.358 orang dan mereka dapat mengakses sekitar 72.259 judul buku yang berjumlah 213.432 eksemplar.

Saat ini juga BPAD Provinsi Riau, ditunjuk oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Perpustakaan Nasional RI sebagai salah satu dari 6

(enam) perpustakaan di Indonesia sebagai “*Center of Excellent*” (CoE) sebagai Pusat Pengembangan dan Pelestarian Budaya Melayu dan “*Local Content*” untuk kawasan Sumatera. Selain itu juga berperan sebagai Pusat Bibliografi Daerah yang bertujuan menghimpun seluruh informasi tentang Riau baik yang diterbitkan di dalam maupun di luar negeri.

Dampak Output Kebijakan Sebagaimana Dipersepsi

Implementasi *e-Government* memang masih memiliki banyak kendala yang harus diretas. Diawali dengan belum adanya payung hukum yang kokoh dari badan pelaksana sehingga secara keseluruhan akan berpengaruh terhadap kinerja BPAD utamanya pada tiga domain yang menjadi tanggung jawabnya yakni bidang Perpustakaan, Arsip, dan Dokumentasi. Untuk mengimplementasikan *e-Government* harus ada payung hukumnya, karena kita tidak bisa fokus ke infrastruktur dan aplikasi saja, harus ada regulasi turunan dari pusat dan juga harus ada penguatan SDM dibidang TIK, dan tentunya dukungan anggaran yang memadai.

Aspek Budaya terkait resistensi dan penolakan dari masyarakat bahkan jajaran aparat pemerintah terhadap *e-Government* juga mesti mendapatkan perhatian. Hal yang terpenting adalah aspek Kepemimpinan dimana selalu saja terjadi konflik kepentingan diantara pemangku kebijakan baik di tingkat pemerintah pusat dan daerah. Pengalokasian anggaran untuk pembangunan infrastruktur pelayanan publik yang memanfaatkan *e-Government* APBD juga belum menjadi prioritas. Akibat dari hal itu semua, banyak sekali program-program implementasi *e-Government* yang belum terealisasi dengan baik, sedangkan pada tataran teknis masih banyak pedoman-pedoman dalam penerapan dan pengembangan *e-Government* di tingkat daerah belum tersosialisasikan serta penerapannya pun belum merata.

Tidak selamanya apa yang diputuskan oleh pemerintah pusat mencapai hal yang diharapkan setelah dilaksanakan. *Output* implementasi mungkin saja bisa sesuai dengan yang dikehendaki, namun *outcome* nya bisa sangat berbeda,

padahal justru pencapaian *Outcome* tersebutlah yang menentukan berhasil-tidaknya sebuah kebijakan dalam mencapai tujuannya. Berbagai faktor dapat mempengaruhinya, yang dalam perspektif proses kebijakan, bahkan sudah dimulai dari awal perancangan kebijakan tersebut. Analisis proses kebijakan di atas diharapkan menjadi *starting point* untuk memahami letak proses implementasi dalam keseluruhan proses kebijakan.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengembangan *e-Government*

Edward III mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan, yaitu faktor Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Adapun pembahasan terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan pengembangan *e-Government* Indonesia di BPAD Provinsi Riau adalah sebagai berikut:

Faktor Komunikasi

Dalam Instruksi Presiden 3/2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government*, diamanatkan bahwa setiap Gubernur dan Bupati/ Walikota berhak untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya masing-masing guna terlaksananya pengembangan *e-Government* secara nasional. Kenyataannya, walaupun sudah sekitar 20 tahun sistem informasi berbasis TIK dikenal di Indonesia dan sudah 12 tahun berjalannya Inpres No. 3 Tahun 2003 tetapi pengimplementasiannya pada kantor-kantor pemerintah relatif masih rendah jika dibandingkan dengan sektor swasta.

Sektor swasta benar-benar memanfaatkan sistem informasi melalui perumusan *Business Process Procedure* (BPP) beserta *Business Process Reengineering* (BPR) untuk mencari solusi optimal dalam memperbaiki efisiensi dan efektifitas kinerja organisasi. Pemanfaatan TIK dinyatakan optimal jika menghasilkan pelayanan publik yang efisien dari segi biaya, waktu, dan tenaga. Pemerintah Provinsi Riau menghadapi

berbagai hambatan birokratis, mulai dari peraturan perundangan, kebijakan daerah, hingga struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) yang tidak mudah untuk diubah atau disempurnakan.

Bila dirujuk kembali berdasarkan pemahaman teori, maka dengan adanya *roadmap e-Government* diharapkan akan menjadi acuan besar dalam penerapan *e-Government* sehingga kita tahu siapa saja pejabat/birokrat yang bertanggung jawab untuk melaksanakannya. Semakin jelas juga tujuan dan cara yang akan digunakan dalam sebuah kebijakan merupakan hal yang mutlak agar dapat diimplementasikan sebagaimana yang telah diputuskan. Setelah itu semua pihak yang berkepentingan tinggal melihat sejauh mana konsistensi pelaksanaannya.

Faktor Sumber Daya

Terkait informasi dan kewenangan belum ada sebuah pola dan bentuk informasi serta model kewenangan yang baku yang dapat dijadikan pegangan atau tolok ukur pejabat/pegawai dalam melaksanakan setiap kegiatan dalam rangka implementasi *e-Government*. Yang berlaku hanyalah improvisasi berdasarkan instruksi yang atasan hanya didasarkan pada kebutuhan sesaat organisasi tanpa ada perencanaan matang yang di sertai dengan pengukuran pencapaian kerja.

Berdasarkan beberapa kondisi dan keadaan dan keterangan yang penulis dapatkan dari beberapa informan, terlihat dengan jelas bahwa masih banyak kendala yang dihadapi terkait sumber daya dalam implementasi *e-Government* di BPAD. Dari keempat aspek yang menjadi perhatian penting dalam faktor sumberdaya yaitu SDM, anggaran, fasilitas, serta kewenangan dan informasi tampaknya SDM menjadi titik terlemah baik secara kualitas maupun kuantitas. Kelemahan kedua yakni bobot kewenangan dan informasi yang belum jelas.

Faktor Disposisi/ Sikap Pelaksana

Karakter dari pelaksana juga akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimple-

mentasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan apa yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dengan sikap pelaksana tersebut dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya.

Secara kognitif terkait pengetahuan dan pemahaman implementor pada dasarnya baru pada sebatas tahu maksud dan tujuan dari kebijakan secara umum, namun belum mengetahui persis secara teknis apa yang menjadi amanat utama dari kebijakan *e-Government* ini. Aspek kognitif tersebut akhirnya berpengaruh pada sisi afektif (emosi/ keinginan) para pelaksana yang pada gilirannya akan mempengaruhi besar-kecilnya kemauan untuk betul-betul melaksanakan kebijakan tersebut.

Faktor Struktur Birokrasi

Implementasi *e-Government* lebih terkonsentrasi pada pembangunan infrastruktur saja namun tidak didukung SOP yang lengkap dalam perspektif *e-Government* apalagi *Business Process Procedure* (BPP) yang mengatur semua tata langkah baku dalam setiap kegiatan pelayanan, akan tetapi yang ada hanya SOP manual tentunya tidak dapat dijalankan secara elektronik. Dalam pandangan penulis, solusi yang tepat dalam mengatasi permasalahan ini adalah *top leader* (Kepala BPAD) harus mengambil inisiatif untuk bekerja sama dengan pihak luar (konsultan) yang menguasai tentang sistem *e-Government* dalam upaya memenuhi semua standar pembangunan sistem *e-Government* yang efektif berdasarkan pada 5 kriteria Peningkatan *e-Government* Indonesia (PeGI) yaitu aspek Kebijakan, Kelembagaan, Infrastruktur, Aplikasi, dan Perencanaan.

Dari temuan tersebut artinya pemahaman *e-Government* oleh badan-badan pelaksana kebijakan umumnya masih belum komprehensif yakni hanya terkait pada penggunaan perangkat-perangkat elektronik secara parsial saja, padahal *e-Government* adalah sebuah sistem kerja yang menggunakan perangkat elektronik dengan dukungan jaringan yang bersifat tertutup (internal organisasi saja) dan juga terbuka (eksternal/ antara organisasi pemerintah dengan pihak lain)

yang terhubung secara *online* tanpa sekat ruang dan waktu.

Kemudian terkait pengembangan struktur birokrasi, menurut pemahaman yang penulis tangkap dari keterangan koordinator IT BPAD bahwa dikarenakan kegiatan dan pekerjaan teknis implementasi *e-Government* hanya dipahami dan dimengerti oleh pegawai teknis di bidang tersebut maka kebutuhan terhadap kewenangan dan tanggung jawab tentunya pegawai teknis itu juga yang memahaminya, termasuk dalam susunan organisasi yang bertanggung jawab penuh terhadap penerapan *e-Government*. Oleh sebab itu, inovasi organisasi untuk mendudukkan tanggung jawab tersebut senantiasa memperhatikan masukan dan pertimbangan mereka.

SIMPULAN

Implementasi Kebijakan *e-Government* di Badan Perpustakaan, Arsip, dan Dokumentasi (BPAD) Provinsi Riau belum terimplementasi secara optimal karena belum didukung oleh kebijakan turunan sebagai bentuk penafsiran dari lembaga pelaksana. Hal tersebut berakibat kepada tingginya improvisasi para pelaksana kebijakan dalam menafsirkan maksud dan tujuan kebijakan dengan pemahaman yang terpisah-pisah dan tidak komprehensif. *Output* dari badan pelaksana yang termaktub dalam Renstra BPAD 2014 hanyalah sebagai upaya penafsiran terhadap *e-Government* secara parsial yang berimbas pada tingkat kepatuhan yang terkesan seperti tidak patuh walaupun dampak nyata dari *output* kebijakan tersebut dapat dilihat dari berbagai perangkat dan fasilitas elektronik yang ada di BPAD dan juga proyek-proyek pengembangan *e-Government* dalam jangka panjang sebagaimana yang dipersepsikan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan *e-Government* di BPAD adalah faktor Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, dan Struktur birokrasi. Faktor Komunikasi dari pembuat kebijakan turun dalam bentuk pedoman dan panduan teknis dari Kemenkominfo. Pada faktor Sumberdaya yang sangat berpengaruh adalah SDM dari segi kualitas dan kuantitas yang masih rendah, serta masalah kewenangan atas belum jelasnya siapa mengerjakan

apa. Faktor Disposisi adalah terkait pemahaman badan pelaksana yang memahami bahwa kebijakan ini hanya bersifat himbauan dan tidak mengikat sehingga perubahan pemahaman dan tindakan terkesan lambat. Semua faktor tersebut berakibat pada tidak adanya struktur birokrasi yang berhasil dikembangkan terkait bidang atau pejabat yang bertanggung jawab penuh atas implementasi kebijakan *e-Government* di BPAD Provinsi Riau.

DAFTAR RUJUKAN

- Anwar, M. Khoirul. 2004. *Aplikasi Sistem Informasi Manajemen Bagi Pemerintahan di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Heeks, Richard. 2001, *Understanding e-Governance for Development. E-Government Working Paper Series*, Paper No. 11
- Indrajit, Richardus Eko. 2002. *Electronic Government: Strategi Pembangunan dan Pengembangan Sistem Pelayanan Berbasis Teknologi Digital*. Yogyakarta: Andi
- Naihasy, Syahrin. 2005. *Kebijakan Publik (Public Policy)*. Pustaka Pelajar: Jakarta
- Nurmandi, Achmad. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Sinergi Visi Utama
- Subarsono, A.G. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sutanta, Edhy. 2003. *Sistem Informasi Manajemen*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Syafri, Wirman dan Israwan P Setyoko. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik dan Etika Profesi Pamong Praja*. Jatinangor: Alqa Prisma Interdelta
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Waluyo. 2007. *Manajemen Publik. Konsep, Aplikasi & Implementasinya Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju
- Wibawa, Samodra, Yuyun Purbokusumo dan Agus Pramusinto. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.