

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Tingginya harapan masyarakat terhadap pelayanan publik yang semakin efektif, efisien, transparan, dan akuntabel mendorong pemerintah untuk terus meningkatkan kapabilitasnya dalam bidang TIK. Untuk mendukung perbaikan kualitas layanan publik, berbagai sarana dan infrastruktur TIK telah dibangun serta sejumlah aplikasi dikembangkan guna menciptakan sistem kerja yang responsif, tepat, dan akurat, sekaligus mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang terbuka dan bertanggung jawab (Bouty et al., 2019).

Kemajuan TIK sendiri telah menyentuh berbagai sektor kehidupan, termasuk sektor pemerintahan. Salah satu bentuk pemanfaatannya adalah melalui pengembangan *electronic government* atau *e-government*. *E-government* merupakan inisiatif pemerintah dalam memusatkan aktivitas administratif berbasis teknologi digital, yang bertujuan untuk mengintegrasikan sistem manajemen dan proses kerja agar lebih sinkron. Melalui sistem pemerintahan berbasis elektronik ini, seluruh elemen seperti instansi pemerintah, masyarakat, dunia usaha, hingga pemangku kepentingan lainnya dapat mengakses layanan dan informasi resmi secara mudah dan tanpa batasan waktu (Susianto et al., 2022).

Secara umum, pemanfaatan TIK untuk mendukung penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat pemerintah daerah telah memperoleh dukungan dari pemerintah pusat, yang diwujudkan melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 3

Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*.. Menindaklanjuti instruksi tersebut, Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) merumuskan sejumlah dokumen penting guna mendorong pelaksanaan *e-government*, di antaranya: (1) cetak biru (*blueprint*) sistem aplikasi *e-government* untuk pemerintah daerah; (2) panduan penyusunan rencana induk pengembangan *e-government* bagi lembaga; serta (3) panduan pembangunan infrastruktur portal pemerintah.

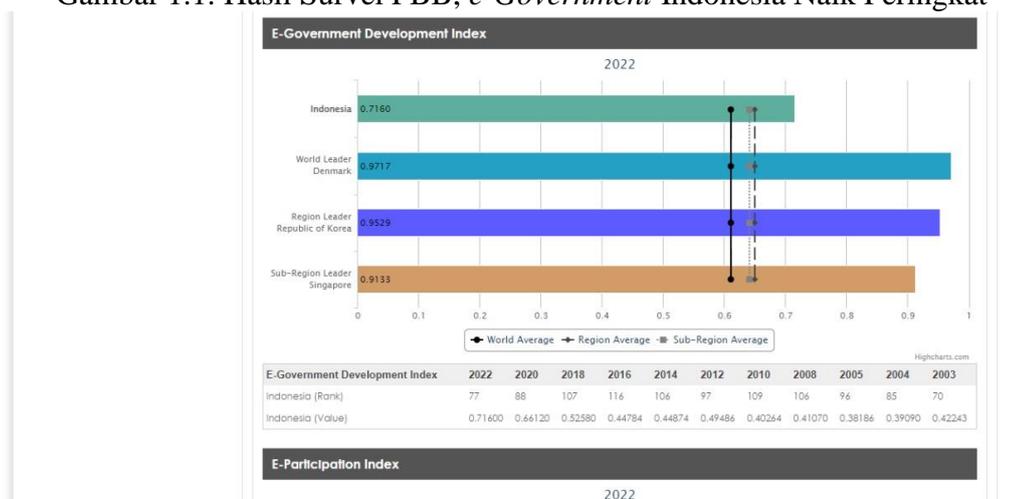
Upaya ini diperkuat lebih lanjut melalui regulasi Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 yang mengatur tentang Pedoman Evaluasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Dalam regulasi tersebut ditekankan bahwa evaluasi berkala terhadap implementasi SPBE diperlukan sebagai bagian dari upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan berkualitas dalam memberikan layanan kepada publik.

Komitmen pemerintah dalam memperkuat implementasi SPBE juga tercermin melalui kerja sama strategis dengan Institute of Global Change yang dipimpin oleh Tony Blair. Menteri PANRB, Abdullah Azwar Anas, menyatakan bahwa kolaborasi ini diformalkan melalui penandatanganan *Letter of Intent* (LoI) sebagai bentuk keseriusan kedua belah pihak dalam mengembangkan solusi inovatif dan berbagi praktik terbaik guna memperkuat transformasi digital pemerintahan di Indonesia. Inggris, sebagai mitra kerja sama, dikenal sebagai pelopor dalam penerapan arsitektur SPBE dan termasuk negara unggulan dalam

peringkat *e-Government Development Index* yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (Kominfo.go.id, 2023).

Pembahasan mengenai *e-government* menjadi salah satu topik yang terus mengalami perkembangan signifikan dalam beberapa dekade terakhir. Pemerintah di berbagai belahan dunia telah menggelontorkan dana dalam jumlah besar hingga miliaran dolar untuk membiayai proyek-proyek *e-government* nasional, dengan harapan bahwa inisiatif ini dapat membawa modernisasi serta meningkatkan efisiensi sistem pemerintahan dan birokrasi yang selama ini kerap menghadapi berbagai permasalahan klasik, seperti praktik administrasi yang berbelit-belit (*red tape*). Di sisi lain, kalangan akademisi juga menunjukkan minat yang besar dengan melakukan kajian, analisis, dan evaluasi terhadap penerapan *e-government* di berbagai negara. Dari sinilah kajian mengenai *e-government* mulai berkembang secara konsisten dan membentuk karakteristiknya sendiri sebagai bidang studi yang mandiri (Indrayani, 2020).

Gambar 1.1. Hasil Survei PBB, *e-Government* Indonesia Naik Peringkat



Sumber: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia dalam Menpan.go.id (2022)

Berdasarkan data dari *United Nations E-Government Survey* tahun 2022, Indonesia berhasil menempati posisi ke-77 dalam hal kinerja pengembangan dan implementasi *e-government* atau SPBE. Pencapaian ini menunjukkan peningkatan signifikan, di mana Indonesia naik 11 peringkat dari posisi 88 pada tahun 2020, posisi 107 pada tahun 2018, dan posisi 116 pada tahun 2016. Dalam survei ini, PBB mengelompokkan negara berdasarkan skor indeks pengembangan *e-government* (EGDI), dengan kategori: *Very High EGDI* (skor > 0,75), *High EGDI* (skor 0,50–0,75), *Middle EGDI* (skor 0,25–0,50), dan *Low EGDI* (skor < 0,25). Indonesia memperoleh skor 0,71600 dan masuk dalam kelompok *High EGDI*, yang menempatkannya di peringkat ke-77 dari 193 negara.

Namun, pada tingkat implementasi, khususnya di pemerintah daerah, proses evaluasi terhadap pemanfaatan TIK belum berjalan secara optimal. Terdapat sejumlah kendala dan tantangan dalam penerapan *e-government* di Indonesia. Salah satu tantangan utama adalah keterbatasan kapasitas manajerial dan kesiapan pelaksana, bukan pada sisi teknologinya. Keberhasilan implementasi *e-government* justru bergantung pada kolaborasi yang erat antara tenaga ahli di bidang teknologi informasi dan para manajer dalam merancang serta menjalankan perubahan dalam kegiatan dan praktik pemerintahan. Jika tidak ditangani secara serius, hal ini dapat memperparah kesenjangan digital (*digital divide*). Selain itu, masih terdapat hambatan dalam menjalin kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta untuk mobilisasi sumber daya, termasuk pembiayaan (Sosiawan, 2018). Berbagai persoalan dalam aspek kebijakan, tata kelola, layanan, dan infrastruktur

juga menjadi faktor yang menghambat optimalisasi pemanfaatan TIK di lingkungan pemerintah daerah.

Dalam praktiknya, sebagian besar pengembangan aplikasi *e-government* saat ini masih sebatas penyediaan website dan layanan informasi. Terdapat pandangan keliru bahwa kepemilikan website sudah cukup untuk dikategorikan sebagai penerapan *e-government*. Padahal, konsep *e-government* mencakup transformasi mendasar dalam interaksi antara pemerintah dan para pemangku kepentingan yang sebelumnya berlangsung secara konvensional menjadi berbasis teknologi digital (Nugraha, 2018).

Selain itu, pola sentralisasi masih dominan dalam pengelolaan pelayanan publik saat ini (Effendy & Subowo, 2018). Fenomena ini menjadi dilema tersendiri mengingat semakin banyak inovasi penyelenggaraan pelayanan publik justru bermunculan di tingkat daerah sebagai wujud dari pelayanan yang lebih efisien, efektif, dan demokratis. Lumbanraja (2020) menilai bahwa lambatnya proses transisi reformasi pelayanan publik menjadi salah satu penyebab utama terjadinya ketidakpastian dan ambivalensi dalam pelaksanaannya.

Padahal, reformasi pelayanan publik sangat penting dalam membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara layanan publik, yang sejalan dengan meningkatnya harapan dan tuntutan dari seluruh warga negara untuk perbaikan kualitas pelayanan. Musaddad et al., (2020) menegaskan bahwa dalam proses reformasi tersebut dibutuhkan dasar hukum yang jelas, agar pelayanan publik berjalan sesuai prinsip-prinsip pemerintahan yang baik,

sekaligus memberikan perlindungan terhadap warga negara dari potensi penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara layanan.

Mengingat *e-government* sangat bergantung pada teknologi berbasis internet, maka salah satu fokus kajian yang berkembang adalah studi mengenai situs resmi pemerintahan. Hal ini tidak terlepas dari dinamika perkembangan teknologi serta perubahan sosial-ekonomi masyarakat yang menuntut pemerintah untuk semakin adaptif dan inovatif dalam menjalankan tugas-tugasnya (Amrullah et al., 2023). Dalam konteks ini, evaluasi terhadap situs resmi pemerintah menjadi sangat penting untuk menilai sejauh mana situs tersebut mampu mendukung pencapaian tujuan pemerintahan dan mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) (Kusumasari et al., 2018).

Para peneliti *e-government* telah mengembangkan berbagai matriks dan model evaluasi untuk menilai serta membandingkan kualitas website pemerintah, baik di tingkat nasional maupun lokal. Model serta indikator yang digunakan bervariasi, tergantung pada fokus penelitian masing-masing. Salah satu perhatian penting dalam studi evaluatif ini adalah pengukuran tingkat kematangan atau tahapan perkembangan *e-government* dari suatu instansi pemerintah (Holzer & Manoharan, 2016).

Evaluasi *website* resmi pemerintah, baik dari segi matriks kualitas maupun identifikasi kedewasaan *e-government*, menjadikan kajian ini bersifat dinamis. Fokus penelitian tidak hanya terbatas pada aspek teknis situs, namun juga memperhatikan kontribusinya terhadap penguatan prinsip-prinsip demokrasi (Lee-

Geiller & Lee, 2019). Salah satu daerah yang dikenal dengan inovasi dalam penerapan *e-government* adalah Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya.

Pada tahun 2020, pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya sempat mengalami kontraksi sebesar -4,85% akibat pandemi COVID-19. Namun, Surabaya berhasil memulihkan kondisi tersebut, salah satunya melalui peningkatan sektor perdagangan besar dan eceran yang tumbuh sebesar 7,37%. Respon cepat dari pemerintah kota terhadap situasi ini diwujudkan dalam bentuk inovasi berbasis ekonomi digital, yaitu peluncuran *platform e-commerce* bernama *Pemberdayaan dan Ketahanan Ekonomi Nang Suroboyo* (E-Peken) pada 31 Oktober 2021 (Alysia, 2021).

Mengacu pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2021 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, salah satu misi utama pemerintah kota adalah mewujudkan transformasi birokrasi yang bersih, dinamis, tangkas, dan berbasis digital. Dengan demikian, Pemkot Surabaya dituntut untuk menyediakan layanan publik berbasis teknologi yang dapat diwujudkan melalui pengembangan inovasi daerah. Inovasi di sini merujuk pada ide atau pendekatan baru yang memiliki nilai kebaruan serta memberikan manfaat nyata bagi individu, kelompok, atau organisasi.

Sebagai implementasi dari misi tersebut, Pemkot Surabaya mengembangkan teknologi inovatif dalam bentuk platform digital yang menjadi wadah promosi dan pemasaran bagi produk-produk UMKM. Inisiatif ini selaras dengan amanat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi serta Usaha Mikro, Kecil,

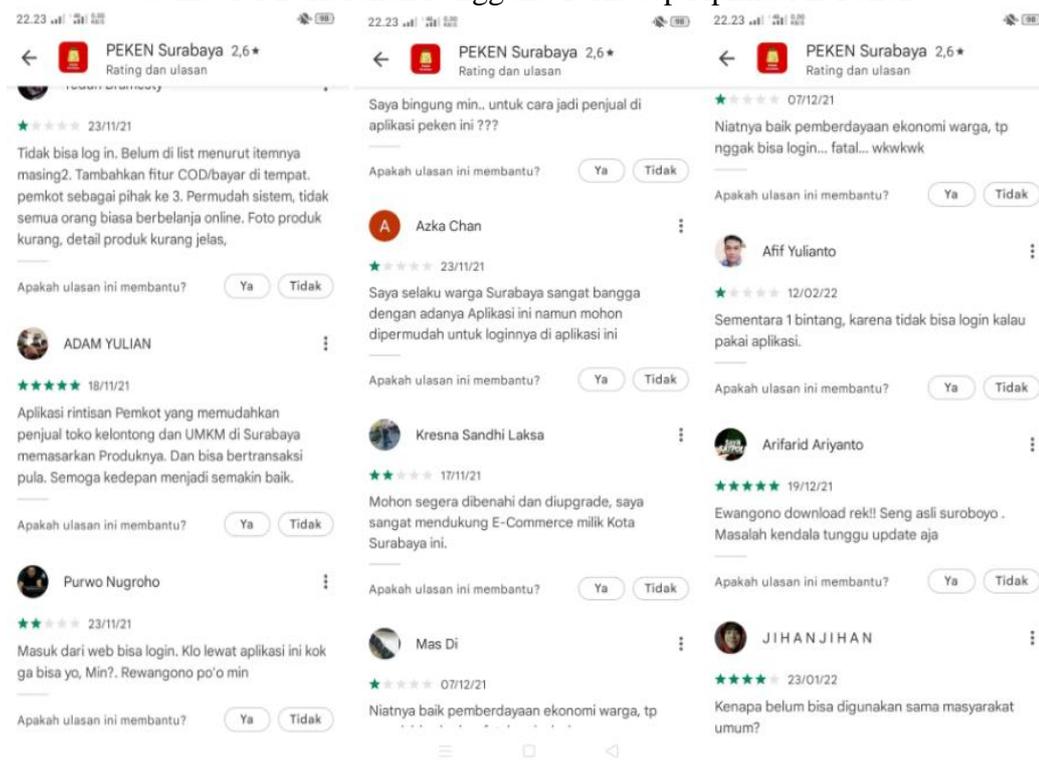
dan Menengah, khususnya Pasal 71 huruf f yang mengatur tentang pemasaran produk UMKM melalui sistem perdagangan elektronik. Inovasi E-Peken ini juga telah disahkan melalui Keputusan Wali Kota Nomor 188.45/427/436/1/2/2021 tentang Penerapan Inovasi Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya.

E-Peken merupakan aplikasi berbasis web mobile yang dirancang untuk memberdayakan pelaku UMKM dan memudahkan masyarakat Surabaya dalam memenuhi kebutuhannya. Aplikasi ini merupakan pengembangan dari dua inovasi sebelumnya, yaitu E-Local Market (untuk pemasaran produk UMKM) dan E-Diskon (untuk distribusi bahan pokok milik Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, dan Perdagangan—Dinkopdag—Kota Surabaya). Saat ini, E-Peken menjual produk dalam tiga kategori utama: produk UMKM olahan rumah tangga, makanan siap saji dari Sentra Wisata Kuliner (SWK), dan toko kelontong yang menjual kebutuhan pokok. Kategori produk UMKM dan SWK dikelola oleh bagian pemberdayaan usaha mikro, sementara toko kelontong berada di bawah pengawasan bagian distribusi perdagangan.

Yang menarik, berbeda dari SWK dan toko kelontong yang umumnya telah memiliki gerai fisik, pelaku UMKM rumah tangga seringkali belum memiliki outlet sendiri. Oleh karena itu, E-Peken diharapkan mampu memperluas jangkauan pasar mereka, yang sebelumnya hanya terbatas pada lingkungan sekitar tempat tinggal. Tujuan utama E-Peken adalah untuk meningkatkan daya saing dan jangkauan pemasaran produk UMKM agar dapat berkembang lebih pesat. Di era digital saat ini, keterhubungan UMKM dengan teknologi menjadi keharusan, sehingga konektivitas dengan pasar digital perlu terus ditingkatkan (Putra, 2022).

Namun, meskipun memiliki tujuan yang baik, aplikasi E-Peken masih menghadapi berbagai keluhan dari pengguna. Beberapa pengguna mengalami kesulitan saat login, memahami alur pembelian, maupun dalam proses pendaftaran sebagai penjual. Bahkan ada pengguna yang menyimpulkan bahwa aplikasi ini belum siap dioperasikan secara optimal, dan lebih memilih untuk berbelanja langsung di toko fisik daripada melalui aplikasi. Keluhan-keluhan tersebut juga terlihat dari berbagai komentar negatif yang ditinggalkan di halaman Google Play Store (Resty, 2022), seperti yang tergambar di bawah ini.

Gambar 1.2. Keluhan Pengguna Terhadap Aplikasi E-Peken



Sumber: Google Playstore dalam Resty (2022)

Keluhan-keluhan tersebut sejalan dengan temuan dari penelitian Alysia (2021) yang mengidentifikasi bahwa masih terdapat berbagai kendala yang dialami baik oleh pelaku UMKM maupun konsumen dalam menggunakan aplikasi E-Peken. Oleh karena itu, pengamatan lebih lanjut diperlukan sebagai

dasar untuk melakukan perbaikan dan pengembangan aplikasi demi meningkatkan kenyamanan pengguna. Hal ini juga diperkuat oleh laporan media dari Suaraturabaya.net (2022) yang menyampaikan bahwa:

**Suaraturabaya.net** – “... Aplikasi belanja daring E-Peken milik Pemerintah Kota Surabaya hingga saat ini masih sulit diakses oleh para pedagang, terutama karena kendala gagal login pada perangkat Android. ‘Baru bisa login kalau pakai komputer atau laptop, padahal kami pedagang tidak semuanya punya,’ ujar Fitri, salah satu penjual di E-Peken. Aplikasi ini perlu pengembangan dan penyempurnaan secara menyeluruh agar dapat mencapai tujuannya.”

(Sumber: <https://www.suaraturabaya.net/kelanakota/2022/pedagang-masih-kesulitan-login-di-aplikasi-e-peken-milik-pemkot-surabaya/>, diakses pada 31 Oktober 2023)

Dari informasi di atas, terlihat bahwa para pelaku UMKM masih mengalami kesulitan teknis dalam mengakses E-Peken. Salah satu hambatan yang dihadapi adalah ketiadaan fitur pendaftaran (register) pada halaman awal aplikasi setelah diunduh, yang menyebabkan kegagalan login bagi para pedagang. Meskipun ide pengembangan *platform* belanja daring yang bertujuan untuk mendukung UMKM merupakan langkah inovatif, namun dari segi pelaksanaan masih menemui berbagai tantangan.

Pernyataan dari perwakilan Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya—selaku instansi yang menangani aspek teknis dan server aplikasi E-Peken—juga mengonfirmasi hal tersebut dalam hasil observasi:

“E-Peken ini adalah aplikasi baru, dan saat menggunakan aplikasi baru, biasanya kita akan membandingkan dengan aplikasi lain yang sudah lama ada. Sementara di Pemkot, kami menangani sangat banyak aplikasi, tidak hanya E-Peken, jadi fokus kami terbagi. Berbeda dengan e-commerce yang dikembangkan oleh perusahaan besar yang hanya fokus pada satu aplikasi saja.” (Observasi, 1 November 2023)

Sementara itu, temuan dari penelitian Akbhari & Prathama (2023) juga menunjukkan bahwa aplikasi E-Peken masih memerlukan perbaikan, baik dari sisi kinerja teknis, fungsi, maupun fitur-fitur yang tersedia agar dapat memberikan pengalaman pengguna yang lebih baik bagi para pelaku UMKM. Tak hanya dari sisi aplikasi, Pemerintah Kota Surabaya juga perlu meninjau ulang kebijakan internal yang mendorong ASN dan OPD untuk berbelanja produk UMKM melalui E-Peken. Meskipun kebijakan ini mengacu pada instruksi presiden, pelaksanaan di tingkat daerah seharusnya didukung oleh peraturan tertulis resmi untuk memberikan dasar hukum yang jelas.

Urgensi penelitian ini semakin kuat mengingat bahwa kajian evaluatif terhadap *e-government*, khususnya pada konteks aplikasi resmi pemerintah di Indonesia, masih belum banyak mengeksplorasi aspek-aspek substansial dan praktik lapangan secara mendalam. Sebagian besar studi hanya berfokus pada identifikasi tahapan atau tingkat kematangan *e-government*. Sebagai contoh, penelitian oleh Yunita & Aprianto (2018) menggunakan model *benchmarking* dari PBB dan menemukan bahwa sebagian besar situs *web* pemerintah daerah di Indonesia masih berada pada tahap awal *e-government*. Hanya satu situs yang mencapai tahap transaksi dan tidak ada yang mencapai tahap akhir.

Sebagian besar kajian evaluasi e-government Indonesia masih terbatas pada satu model atau matriks tunggal, bahkan sering kali hanya merujuk pada model yang diatur oleh peraturan perundang-undangan nasional (Sukarna, 2015; Kurniawan et al., 2017). Sementara studi-studi lain lebih menekankan peran e-

*government* dalam reformasi administrasi publik atau aspek penerimaan publik (Prahono & Elidjen, 2015; Rozak & Reza, 2022).

Melihat dari celah literatur tersebut, maka penelitian terhadap evaluasi aplikasi E-Peken menjadi penting. Penelitian ini tidak hanya relevan dalam konteks pengembangan kebijakan digital di Surabaya, tetapi juga memberikan kontribusi pada kajian evaluasi *e-government* Indonesia yang selama ini belum banyak mengadopsi model atau matriks evaluasi yang berkembang secara global. Di negara-negara lain, evaluasi *e-government* telah menggunakan berbagai pendekatan dan model yang terus diperbarui demi akurasi dan relevansi evaluasi (Indrayani, 2020).

Evaluasi kebijakan juga sangat berkaitan dengan penyediaan informasi yang berguna dalam perumusan kebijakan publik. Melalui evaluasi, dapat diperoleh data yang valid untuk menilai kinerja kebijakan, memahami sejauh mana kebutuhan dan tujuan publik dapat dicapai, serta sebagai sarana klarifikasi nilai-nilai yang mendasari pilihan kebijakan (Dunn dalam Poti & Mahadiansar, 2020). Oleh karena itu, aplikasi E-Peken masih memerlukan pengembangan agar dapat benar-benar menjadi inovasi digital yang bermanfaat dalam mendukung UMKM di Kota Surabaya. Penelitian ini akan memfokuskan pada evaluasi kebijakan penerapan *e-government* melalui aplikasi E-Peken dengan mengacu pada model evaluasi *e-government* dari United Nations (UN) yang dikutip dalam Irawan & Hidayat (2021:35). Model ini terdiri dari lima tahapan, yaitu: 1) *emerging*; 2) *enhanced*; 3) *interactive*; 4) *transactional*; dan 5) *connected*. Model UN dipilih

karena salah satu kerangka evaluasi *e-government* yang paling luas digunakan untuk menilai perkembangan inisiatif digital pemerintahan di berbagai negara.

Berangkat dari latar belakang tersebut, penelitian ini mengangkat judul **“Evaluasi Kebijakan Penerapan E-Government Berbasis Ekonomi Digital Pada Inovasi Aplikasi E-Peken Kota Surabaya.”**

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian penjelasan yang terdapat di latar belakang, perlu dilakukan penelitian dengan rumusan masalah yaitu “Bagaimana evaluasi kebijakan penerapan *e-government* berbasis ekonomi digital pada inovasi aplikasi E-Peken Kota Surabaya?”

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan penerapan *e-government* berbasis ekonomi digital pada inovasi aplikasi E-Peken Kota Surabaya.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

#### **1. Bagi Peneliti**

Penelitian ini memberikan kontribusi dalam memperluas wawasan dan pengetahuan secara empiris, khususnya dalam kajian evaluasi kebijakan terkait penerapan *e-government* berbasis ekonomi digital. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya yang relevan.

## 2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini dapat menambah khazanah literatur dan referensi ilmiah di lingkungan Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Politik. Secara khusus, hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai bahan pendukung dalam pengembangan akademik di bidang evaluasi kebijakan publik dan penerapan *e-government*.

## 3. Bagi Pemerintah Kota Surabaya

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan berupa informasi dan gambaran yang dapat dijadikan acuan oleh Pemkot Surabaya. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dalam meninjau dan menyempurnakan kebijakan penerapan *e-government* berbasis ekonomi digital melalui inovasi aplikasi E-Peken agar pelaksanaannya lebih optimal dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.