

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Transformasi digital kini menjadi keharusan bagi instansi pemerintah, terutama pemerintah daerah, untuk meningkatkan kualitas layanan publik, efisiensi operasional, dan transparansi (Kennedy et al., 2024; Nurhidayat et al., 2024). Salah satu wujud implementasi transformasi ini adalah penerapan *e-government*, yang memerlukan kesiapan dalam berbagai faktor, dimulai dari finansial, kompetensi pegawai, hingga ketersediaan infrastruktur (Hidayat & Sofiani, 2024). Untuk memastikan kesiapan ini, konsep *electronic readiness* atau *e-readiness* memegang peranan penting sebagai fondasi utama. *E-readiness* sendiri dapat didefinisikan sebagai tingkat kesiapan individu maupun organisasi dalam mengadopsi teknologi informasi dan komunikasi, yang berperan sebagai tahapan awal agar penerapan produk *E-Government* dapat berjalan dengan baik (Riani et al., 2021).

Menurut Nugroho (2020) konsep *e-readiness* hadir karena masih banyak kegagalan dalam penerapan e-government, terutama di negara-negara berkembang. Melalui pengukuran *e-readiness*, pemerintah dapat menilai sejauh mana tingkat kesiapan dalam memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (TIK). Penilaian ini juga berfungsi untuk mengidentifikasi peluang dan tantangan yang dapat memengaruhi keberhasilan digitalisasi layanan publik. Dengan memahami kondisi tersebut, pemerintah dapat mengevaluasi penerapan e-government yang telah berjalan. Selanjutnya, hasil evaluasi menjadi dasar penting dalam merumuskan kebijakan yang lebih tepat dan berkelanjutan (Nugroho, 2020).

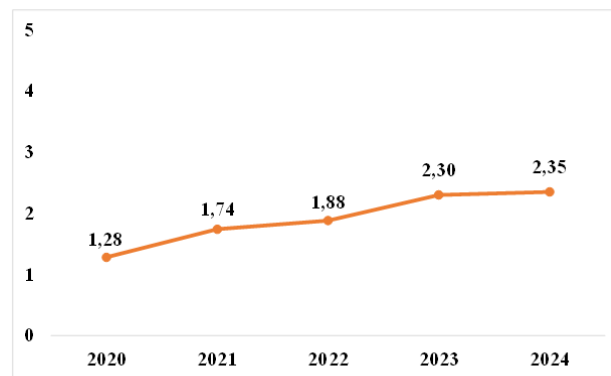
The World Bank (2009) mendefinisikan *E-Government* sebagai pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi oleh pemerintah untuk meningkatkan jangkauan dan kualitas informasi serta layanan yang diberikan kepada warga negara, dunia usaha, organisasi masyarakat sipil, dan instansi pemerintah lainnya secara efisien, hemat biaya, dan mudah, sehingga proses pemerintahan menjadi lebih transparan dan akuntabel serta memperkuat demokrasi (The World Bank, 2009). Basir & Syamsiar (2023) menambahkan bahwa penggunaan teknologi informasi kemudian membentuk hubungan baru seperti G to C (*government to citizen*), G to B (*government to business*), dan G to G (*Government to Government*) (The World Bank, 2009). Menurut Indrayani (2020) terdapat 4 tahapan untuk melihat perkembangan *E-Government* diantaranya sebagai berikut; 1) Pemerintah *online*, ditandai dengan pemerintah menciptakan kehadiran di web; 2) Pemerintah interaktif, portal mudah diadopsi dari sudut pandang fungsional dan bukan perspektif organisasi; 3) Pemerintah Terpadu, merupakan tingkat baru pembangunan ditata kembali dan; 4) Pemerintah *On-demand*, kemampuan untuk respon yang fleksibel dan cepat belum pernah terjadi sebelumnya untuk mengubah permintaan pelanggan, atau peluang. Agar tahapan *E-Government* dapat tercapai secara sistematis, diperlukan landasan regulatif yang jelas sebagai pedoman dalam perumusan dan pelaksanaan strategi digital pemerintah (Indrayani, 2020).

Indonesia mendorong perkembangan *E-Government* dengan diatur dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*. Instruksi Presiden Nomor 3

Tahun 2003 membahas bagaimana pengembangan *E-Government* dapat dilaksanakan melalui 4 (empat) tingkatan sebagai berikut; Tingkat 1. Persiapan yang meliputi : Pembuatan situs informasi di setiap lembaga; Penyiapan SDM; Penyiapan sarana akses yang mudah misalnya menyediakan sarana Multipurpose Community Center, Warnet, SME-Center; Sosialisasi situs informasi baik untuk internal maupun untuk publik; Tingkat 2. Pematangan yang meliputi : Pembuatan situs informasi publik interaktif; Pembuatan antar muka keterhubungan dengan lembaga lain; Tingkat 3. Pemantapan yang meliputi : Pembuatan situs transaksi pelayanan publik; Pembuatan interoperabilitas aplikasi maupun data dengan lembaga lain; Tingkat 4. Pemanfaatan yang meliputi : Pembuatan aplikasi untuk pelayanan yang bersifat G2G, G2B dan G2C yang terintegrasi (Pemerintah Pusat, 2003).

Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 menjadi landasan awal pengembangan *e-government* di Indonesia dengan menetapkan tahapan pengembangan mulai dari persiapan hingga pemanfaatan. Kebijakan ini kemudian diperkuat dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). SPBE dirancang bukan hanya untuk mendorong pemanfaatan teknologi informasi, tetapi juga untuk mengintegrasikan proses bisnis, data, dan infrastruktur antarinstansi guna mewujudkan pemerintahan yang efektif, transparan, dan akuntabel. Secara lebih khusus, SPBE merupakan pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dengan tujuan meningkatkan efisiensi, kualitas layanan publik, serta kinerja administrasi pemerintahan, sehingga

menjadi komponen penting dalam agenda reformasi birokrasi di Indonesia. Dengan adanya SPBE, pemerintah pusat maupun daerah diarahkan untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang lebih efisien, terpadu, dan adaptif terhadap perkembangan teknologi (KEMENPANRB, 2024).



• 4,20-5,00 (Memuaskan) • 3,50-<4,20 (Sangat Baik) • 2,60-<3,50 (Baik) • 1,80-<2,60 (Cukup) • <1,86 (Kurang)

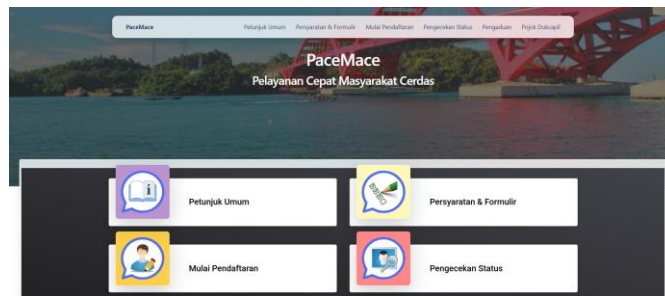
Gambar 1. 1 Indeks SPBE Kota Jayapura (diolah kembali)

Sumber : Laporan Hasil SPBE Tahun 2020-2024

Di Kota Jayapura, implementasi SPBE setiap tahunnya menunjukkan peningkatan meskipun masih berada pada level yang relatif rendah dan jauh dari target nasional, yakni indeks 2,85 dengan kategori “baik.”. Gambar 1.1 menunjukkan indeks SPBE Kota Jayapura pada tahun 2020 tercatat sebesar 1,28 kategori “kurang”, meningkat menjadi 1,74 pada 2021 kategori “kurang”, kemudian 1,88 pada 2022 kategori “cukup”, 2,30 pada 2023 kategori “cukup”, dan 2,35 pada 2024 kategori “cukup”. Kenaikan ini mengindikasikan adanya progres, tetapi sekaligus menunjukkan bahwa pencapaiannya masih terbatas pada kategori “cukup” dan belum mencapai level “baik” sebagaimana diharapkan (KEMENPANRB, 2024).

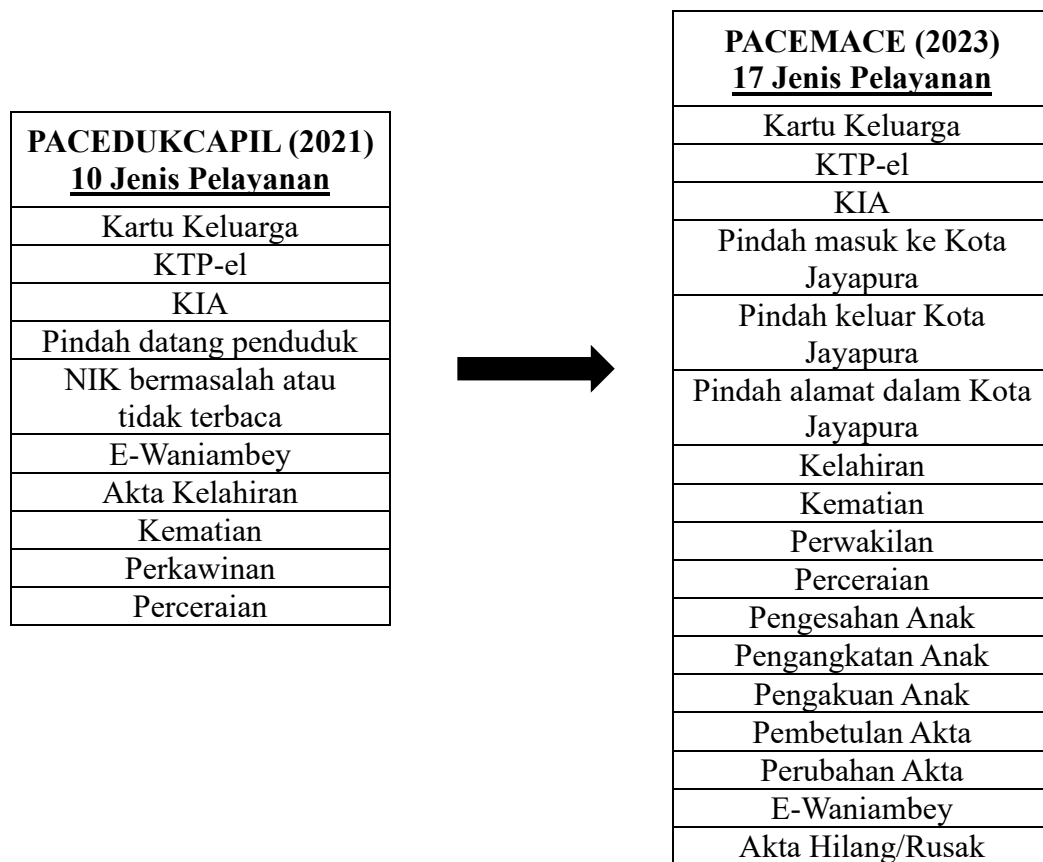
Capaian tersebut memperlihatkan bahwa digitalisasi pemerintahan di Kota Jayapura masih menghadapi tantangan dalam mencapai kategori “baik” sesuai target nasional. Kondisi ini semakin terlihat pada tingkat perangkat daerah, di mana sebagian besar OPD belum memiliki sistem layanan daring yang optimal. Saat ini, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan satu-satunya OPD di Kota Jayapura yang telah mengembangkan layanan publik berbasis *website*, yaitu PACEMACE (Pelayanan Cepat Masyarakat Cerdas). Layanan ini ditujukan untuk mempermudah masyarakat dalam mengurus administrasi kependudukan secara *online* (BAPPEDA, 2025).

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Jayapura dapat dikatakan lebih maju dalam penerapan layanan *e-government* yang bersifat interaktif dibandingkan dengan OPD lain yang sebagian besar masih memanfaatkan *website* hanya sebagai media informasi. Perbedaan ini menunjukkan bahwa DISPENDUKCAPIL berupaya menghadirkan layanan digital yang benar-benar digunakan masyarakat, bukan sekadar penyampaian berita atau data. Salah satu contoh nyata adalah layanan PACEMACE, yang memberikan akses daring bagi masyarakat untuk mengurus administrasi kependudukan. Penelitian Bao et al. (2023) menyebutkan bahwa PACEMACE merupakan bentuk layanan publik berbasis teknologi yang memungkinkan masyarakat mengakses layanan kependudukan tanpa harus datang langsung ke kantor. Kehadiran PACEMACE menjadi terobosan penting bagi peningkatan kualitas layanan publik sekaligus bukti nyata pelaksanaan *e-government* di tingkat daerah (Bao et al., 2023).



Gambar 1. 2 Tampilan halaman utama PACEMACE  
Sumber : <http://dukcapil.jayapurakota.go.id/pacemace/>

PACEMACE (Pelayanan Cepat Masyarakat Cerdas) merupakan sebuah inovasi layanan digital dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Jayapura yang dirancang sebagai sistem pelayanan administrasi kependudukan berbasis website. Platform ini menjadi media satu pintu yang memungkinkan masyarakat untuk mengakses berbagai layanan kependudukan secara daring, cepat, dan efisien. Melalui PACEMACE, masyarakat dapat melakukan pendaftaran dan pengurusan dokumen kependudukan secara mandiri, seperti layanan Kartu Keluarga (KK), KTP-el, Kartu Identitas Anak (KIA), akta kelahiran, akta kematian, pindah datang, pindah keluar, pindah dalam kota, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perbaikan akta, penerbitan akta baru, serta pengurusan dokumen yang hilang atau rusak. Selain melayani penduduk tetap, DISPENDUKCAPIL Kota Jayapura juga menyediakan layanan e-Waniambey, yaitu sistem pendataan untuk penduduk non-permanen atau yang tidak menetap di Kota Jayapura, seperti mahasiswa atau pekerja musiman.



Gambar 1. 3 Perbandingan jenis layanan PACEDUKCAPIL (2021) dan PACEMACE (2023) (diolah kembali)

Sumber : Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, 2025

PACEMACE (Pelayanan Cepat Masyarakat Cerdas) merupakan pengembangan dari PACEDUKCAPIL (Pelayanan Cepat Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Jayapura), sistem ini mulai diterapkan pada tahun 2021. Sistem ini sejak awal dirancang untuk memudahkan masyarakat dalam mengakses layanan kependudukan tanpa harus hadir langsung ke kantor. Kehadiran sistem ini tidak terlepas dari situasi pandemi Covid-19 yang menuntut adanya pembatasan interaksi langsung, sehingga pelayanan daring menjadi alternatif yang mendesak untuk diterapkan. Dengan demikian, PACEMACE tidak hanya menghadirkan inovasi teknologi, tetapi juga menjadi bentuk adaptasi terhadap kebutuhan

masyarakat di tengah situasi krisis kesehatan. Hal ini didukung oleh pernyataan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Jayapura, Raymond Mandibondibo, yang mengatakan:

“Pelayanan secara online memungkinkan masyarakat mengurus dari rumah. Hal ini kami lakukan untuk menghindari warga berdesak-desakan di kantor, apalagi saat pandemi Covid-19, agar penyebarannya dapat dicegah.”  
(Sumber : <https://jubi.id/tanah-papua/2022/warga-diimbau-manfaatkan-pelayanan-online-pake-dukcapil/> diakses pada 18 April 2025)

Tabel 1.1 Keluhan Masyarakat terhadap Pelayanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Jayapura

Nama Warga	Keluhan
Rustan Saru	Kenapa ini sangat mengantri?, dikasih rapi antriannya ini loket nya kosong makanya antriannya banyak loket pelayanan ditambah karena pegawai kalian banyak yang nganggur. Tatakelola Pak Kadis harus bagus
Awie Gemoy	Ada online pun ujung-ujungnya sama saja, tetap antri. Saya sudah capek menunggu ini itu, ujung-ujungnya tetap duduk antri. Tolong bapak wakil walikota, buat aturan yang jelas untuk kami rakyat kecil agar tidak dipersulit kalau mau urus berkas, apalagi anak-anak yang butuh KK untuk daftar sekolah. Masa daftar online masih harus tunggu lama, lalu naik lagi ke SMA, tetap saja harus antri. Terlebih kami yang tidak punya kendaraan, harus naik taksi atau ojek, habis waktu dan biaya, ujung-ujungnya disuruh datang besok lagi. Kalau bisa tolong stopkan sistem daftar online ini, karena kami masyarakat sudah terlalu capek dengan sistem yang berbelit
Syowi Fakdawer	Terima kasih bapak. Keren. Tapi di Capil, kita sudah datang malah disuruh pulang lagi untuk daftar online. Padahal sudah bawa uang transportasi, berkas lengkap sudah di depan mata. Tinggal dibantu saja pelayanannya, jangan disuruh pulang lagi. Tidak semua orang punya HP dan bisa menggunakan aplikasi. Jadi tolong stop dengan model online yang menyusahkan. Kalau pun mau diterapkan, harus ada petugas Capil yang membantu.
Anti Hero	Sistem sekarang online, tapi tidak bisa langsung urus beberapa hal sekaligus, harus satu-satu. Misalnya daftar online tunggu 2x24 jam, baru daftar KK. Setelah itu, kalau mau daftar KTP online, harus tunggu lagi 2x24 jam. Jadi bisa makan waktu sampai 5 hari.



Nama Warga	Keluhan
Aim Only	Banyak pegawai yang duduk mengganggu, sebaiknya bantu yang sedang antri supaya cepat selesai. Kasihan masyarakat Kota Jayapura yang harus bolak-balik urus berkas, habis ongkos.
Kasem	Memang ini zaman digital, tetapi jujur saja banyak orang tua yang mengurus identitas kependudukan tidak paham teknologi. Tidak semua orang punya HP Android. Jadi sebaiknya tetap disiapkan form manual untuk pengisian.
Idha Bukorpioper	Semua pelayanan dibatasi. Baru jam 9 pagi, kuota cetak KTP sudah habis. Untuk pengurusan surat, harus menunggu 2x24 jam atau 2 hari paling cepat. Itu pun kalau tidak ditolak. Kalau ditolak, harus daftar ulang lagi.

Sumber : Video Inspeksi Mendadak oleh Wakil Wali Kota Jayapura, Diunggah melalui Akun Tiktok @Rustansaru8

Namun pada pelaksanaannya, layanan digital melalui *website* PACEMACE masih menghadapi sejumlah persoalan. Dari sisi kepemimpinan dan perencanaan, masyarakat menilai pelayanan tidak berjalan teratur karena kurangnya pengawasan. Hal ini mencerminkan lemahnya kontrol pimpinan dalam memastikan pelayanan berlangsung efektif. Selain itu, arah pengembangan layanan digital juga belum sepenuhnya memperhatikan kondisi masyarakat. Pernyataan yang berasal dari kegiatan inspeksi mendadak yang dilakukan oleh Wakil Walikota Jayapura Ir. H. Rustan Saru, M.M. pada 24 Maret 2024 ini menunjukkan bahwa kebijakan digitalisasi masih kurang komprehensif karena tidak mempertimbangkan keterbatasan masyarakat. Keluhan masyarakat dapat dilihat dari komentar seperti

“...Loketnya kosong makanya antriannya banyak...” (Rustan Saru, 2023), “...Tidak semua orang punya HP dan bisa menggunakan aplikasi...” (Syowi Fakdawer, 2023), dan “...Banyak orang tua yang mengurus identitas kependudukan tidak paham teknologi...” (Kasem, 2023). (Sumber : <https://vt.tiktok.com/ZSACCKUrv/> diakses pada 18 April 2025)

Dari sisi infrastruktur, masyarakat juga menyoroti keterbatasan sistem yang ada. Hal ini memperlihatkan bahwa kemampuan teknologi belum mampu

menampung kebutuhan layanan yang besar. Meski sudah berbasis online, teknologi digital yang tersedia belum sepenuhnya berfungsi untuk mengurangi beban antrean fisik. Berbagai keluhan masyarakat antara lain;

“...Kuota cetak KTP sudah habis...” (Idha Bukorpioper, 2023), “...Sistem sekarang online, tapi tidak bisa langsung urus beberapa hal sekaligus...” (Anti Hero, 2023), “...Ada online pun ujung-ujungnya sama saja, tetap antri...” (Awie GeMoy, 2023), dan “Sudah pakai sistem PACEMACE juga sama sajaa...” (PinangKental666, 2023).  
(Sumber : <https://vt.tiktok.com/ZSACCKUrv/> diakses pada 18 April 2025)

Di sisi lain, kelemahan tata kelola internal juga banyak dikeluhkan. Kondisi ini menunjukkan bahwa sumber daya manusia belum dikelola secara optimal dan koordinasi antarunit masih lemah. Komentar masyarakat terkait hal ini antara lain;

“...Cetak dokumen harus pakai email di HP, padahal tidak semua orang punya...” (07, 2023), “...Di terminal tidak ada petugas, disuruh ke walikota...” (Lusiana15, 2023), serta “...Banyak pegawai yang duduk menganggur...” (aim\_only, 2023).  
(Sumber : <https://vt.tiktok.com/ZSACCKUrv/> diakses pada 18 April 2025)

Selain itu, kesenjangan literasi digital menjadi tantangan tersendiri. Banyak masyarakat, terutama kalangan orang tua, kesulitan menggunakan aplikasi karena keterbatasan pemahaman, sementara kompetensi pegawai juga masih perlu ditingkatkan. Hal ini tercermin dari harapan adanya komentar terkait;

“...Petugas yang bisa mengajari orang tua...” serta komentar “...Pelayanan tidak profesional...” (Praka Ramon M Sondegao, 2023).  
(Sumber : <https://vt.tiktok.com/ZSACCKUrv/> diakses pada 18 April 2025)

Faktor eksternal juga turut berpengaruh. Beberapa fasilitas pelayanan tidak berfungsi optimal dan keterbatasan tenaga pelayanan di sejumlah lokasi membuat masyarakat harus berpindah tempat untuk mengurus dokumen. Kondisi ini semakin menambah beban masyarakat dalam mengakses pelayanan publik. Keluhan masyarakat misalnya

“...Mesin cetak yang di Saga Abe pun tidak bisa digunakan...”  
 (Sariwdianingsih, 2023).  
 (Sumber : <https://vt.tiktok.com/ZSACCKUrv/> diakses pada 18 April 2025)

Salah satu kerangka yang tepat digunakan untuk menilai kesiapan instansi dalam menerapkan layanan digital adalah *STOPE* (*Strategy, Technology, Organization, People, Environment*). Nugroho (2020) menjelaskan bahwa kerangka *STOPE* dipandang menyeluruh karena menilai tidak hanya aspek strategi dan teknologi yang sering menjadi fokus utama, tetapi juga mencakup dimensi organisasi, sumber daya manusia, dan lingkungan eksternal yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi *e-government*. Dalam kajiannya, Nugroho menganalisis berbagai model *e-readiness* seperti model UNDESA, CID Harvard, CSPP, TAM, PeGI, serta model yang dikembangkan Mutula & Brakel, Bayo & Lopez, dan Chanyagorn & Kungwannarongku. Setelah mengetahui kelebihan dan keterbatasan masing-masing model, Nugroho menyimpulkan bahwa *STOPE* merupakan kerangka yang paling sesuai karena memiliki cakupan paling luas, dapat dimodifikasi, dan relevan dengan kebutuhan pemerintah. Nugroho memodifikasi model *STOPE* dengan penambahan domain *budget* sebagai domain utama, karena kesiapan anggaran terbukti menjadi faktor krusial sekaligus hambatan terbesar dalam penerapan *e-government* di negara berkembang. Dengan menggabungkan lima dimensi inti *STOPE* beserta tambahan domain *budget*, kerangka ini memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai kemampuan instansi dalam merencanakan, menyediakan infrastruktur, mengelola sumber daya internal, meningkatkan kapasitas SDM, menyesuaikan diri dengan lingkungan, sekaligus memastikan dukungan pembiayaan yang memadai. Oleh karena itu, *STOPE+budget* dianggap lebih relevan dibandingkan kerangka lainnya karena

dapat melihat kesiapan organisasi secara lengkap dan praktis digunakan sebagai dasar perumusan strategi peningkatan layanan digital ke depan.

Meskipun PACEMACE telah dihadirkan sebagai salah satu bentuk penerapan *E-Government* oleh DISPENDUKCAPIL Kota Jayapura, hingga saat ini belum ada kajian yang secara khusus menilai tingkat kesiapan instansi tersebut dalam mengelola layanan ini secara menyeluruh. Selama ini, pembahasan mengenai PACEMACE lebih banyak berfokus pada fungsi layanan atau kendala teknis dari sisi pengguna, tanpa mengkaji kesiapan internal organisasi sebagai penyelenggara layanan seperti penelitian yang dilakukan oleh Kurniawan (2002) berjudul “Kualitas Pelayanan E-KTP pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Jayapura, Provinsi Papua”. Padahal, untuk memastikan penerapan *E-Government* berjalan secara efektif dan berkelanjutan, diperlukan pengukuran terhadap kesiapan instansi dari berbagai aspek strategis. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan STOPE (*Strategy, Technology, Organization, People, and Environment*) yang dikembangkan oleh Al-Osaimi et al. (2006) sebagai kerangka penilaian kesiapan *E-Government*. Menurut Nugroho (2020), penilaian *e-readiness* yang baik harus mampu menjadi dasar evaluasi menyeluruh terhadap kesiapan instansi dalam menerapkan layanan digital (Nugroho, 2020). Berdasarkan hal tersebut, STOPE dianggap relevan karena menyatukan berbagai aspek penting dalam satu kerangka terpadu. Melalui pendekatan ini, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana kesiapan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Jayapura dalam penerapan *E-Government*, serta mengidentifikasi aspek-aspek yang masih perlu

diperbaiki agar sistem ini dapat berjalan lebih optimal dan sesuai dengan tujuan *E-Government*.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dijelaskan tersebut, maka rumusan masalah yang terdapat di dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana kesiapan aktor pelaksana PACEMACE di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Jayapura?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat kesiapan aktor pelaksana PACEMACE di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Jayapura serta menguraikan dimensi dalam framework STOPE (*Strategy, Technology, Organization, People, dan Environment*) ditambah dimensi *Budget* yang mencerminkan kesiapan maupun ketidaksiapan aktor pelaksana dalam mendukung penerapan PACEMACE.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **A) Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur dan pemahaman dalam bidang Ilmu Administrasi Negara, khususnya terkait kajian *e-readiness* dan implementasi *E-Government* di lingkungan instansi pemerintah daerah.

**B) Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Jayapura dalam mengidentifikasi aspek-aspek yang masih perlu ditingkatkan dalam pengelolaan layanan PACEMACE. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti lain yang ingin melakukan kajian serupa terkait pengukuran kesiapan penerapan *E-Government* di sektor publik.