

# POLICY BRIEF

## Desain Kebijakan Strategis Transformasi Pemerintahan Digital di Indonesia



## A. Isu Digital Government di Indonesia

Tahun 2020 menandai 17 tahun pelaksanaan amanat Inpres Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*. Instansi pusat dan daerah kemudian menerjemahkan amanah ini dengan membuat website, membuat inovasi pelayanan publik maupun administrasi pemerintahan dalam bentuk sistem (sistem perizinan online, sistem informasi kepegawaian, dsb.), peningkatan nilai pengadaan perangkat keras maupun lunak Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK), hingga inisiasi *portal open data*.

Berbagai pencapaian penting tercatat selama kurun waktu tersebut. Pada 2020, pemerintah berinisiatif meluncurkan *Open Government Partnership* (OGP) yang salah satu program unggulannya adalah *Open Data*. Pada tahun 2019, lebih dari 50 inovasi (dari total 99 inovasi) yang diikutsertakan dalam Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (KIPP) Kemenpan-RB berbasis TIK. Selain itu, beberapa daerah seperti Banyuwangi, Kota Denpasar, Provinsi Jawa Tengah, dan Provinsi DKI Jakarta, menerima *Innovative Government Award* dari Kemendagri pada 2019 karena keberhasilannya dalam mengembangkan inovasi berbasis TIK.



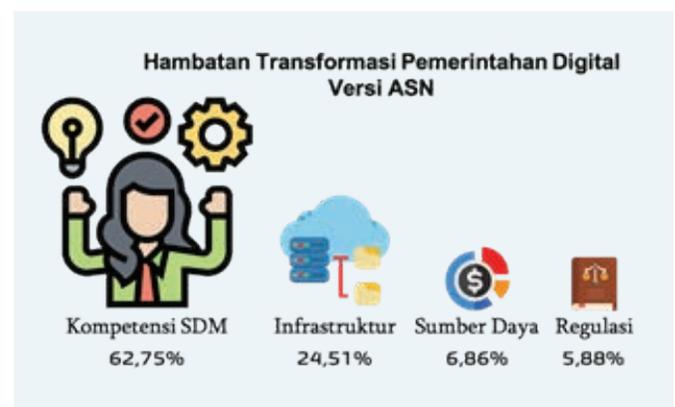
Beberapa capaian penting juga ditorehkan oleh Indonesia dalam pengembangan *e-government*. Di tingkat global, peringkat Indonesia dalam UN *e-Government Survey* mengalami kenaikan, yaitu dari peringkat 116 (2016) menjadi peringkat 107 (2018) dan kemudian naik ke peringkat 88 (2020). Di tingkat nasional, meskipun secara umum masih berada pada predikat “Cukup”, indeks SPBE (skala 1-4) naik dari 1,98 (2018) menjadi 2,18 (2019).



Meski demikian, Indonesia masih mengalami ketertinggalan dalam penerapan *e-government*. Di tingkat global, adopsi teknologi digital dalam pemerintahan atau dikenal dengan *digital government* berjalan secara masif. Teknologi seperti *big data*, *artificial intelligence*, *blockchain*, *social media*, dikembangkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan. Pelayanan publik terintegrasi berbasis *online*, *open data*, dsb., merupakan contoh dari pengembangan *digital government*.

Sementara itu, penerapan *e-government* di Indonesia sudah berjalan secara masif namun masih bersifat parsial dan menyisakan beberapa isu seperti (1) *silo mentality* yang menghambat integrasi data maupun layanan, (2) ketiadaan produk hukum yang bersifat strategis (misal berbentuk Undang-Undang), (3) ketiadaan *roadmap* yang mengatur sektor strategis yang menjadi prioritas pengembangan *e-government* secara nasional, (4) permasalahan kompetensi ASN (*digital literacy*), dan (5) isu terkait teknologi seperti ketiadaan standarisasi perangkat keras dan lunak yang menghambat interoperabilitas.

Dalam survei *online* yang dilakukan tim peneliti kepada pegawai ASN, hampir separuh dari 144 responden (44,45%) menyatakan bahwa transformasi pemerintahan digital akan menghadapi hambatan di instansinya. Secara umum, hambatan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam kompetensi SDM (62,75%), infrastruktur (24,51%), sumber daya (6,86%), dan regulasi (5,88%).



Berbagai isu tersebut muncul karena ketiadaan strategi transformasi digital government di Indonesia yang berbentuk *roadmap*. Negara yang berhasil mengembangkan *digital government*, misalnya Korea Selatan, Singapura, dan Selandia Baru, telah memiliki *roadmap* transformasi *digital government* jangka panjang. Dengan demikian, Indonesia perlu untuk segera memiliki sebuah *roadmap* transformasi *digital government* supaya pengembangan digital government tidak bersifat parsial dan menjadi sebuah isu strategis nasional.

## B. Transformasi Digital Government

Dalam literturnya, Mergel (2019) memperkenalkan model transformasi pemerintahan digital yang terdiri dari masukan, proses, hingga luaran. Berikut adalah operasionalisasi konsep transformasi pemerintahan digital yang diturunkan dari Mergel (2019) dan Vail (2019) dan digunakan dalam studi ini.

Tabel 1. Operasionalisasi Konsep Transformasi Digital

| Dimensi | Sub-Dimensi             | Indikator  | Studi Situasi  |
|---------|-------------------------|--|--|
| Masukan | Gangguan/Alasan         | Tekanan dari lingkungan ( <i>stakeholders</i> );   | Mergel (2019); Vail, (2019); Bassano et al. (2017); Berghaus & Back (2017)                         |
|         | Respon Strategis/Tujuan | Proses bisnis; produk organisasi (pelayanan Publik); hubungan dengan masyarakat dan <i>stakeholders</i>  | Mergel (2019); Vail, (2019); Berghaus & Back (2017)  |
| Proses  | Teknologi               | Proses digitasi; digitasi dokumen fisik; digitasi hubungan; digitasi produk layanan; menggunakan teknologi terbaru ( <i>mobile computing, IoT, smart platform</i> ); membangun kompetensi baru | Mergel (2019); Vail, (2019);   |
|         | Organisasi              | Perubahan terstruktur (struktur organisasi, budaya organisasi, kepemimpinan, peran dan kemampuan SDM); dan keterbatasan organisasi (resistensi manajemen konflik                               | Mergel (2019); Vail, (2019); Berghaus & Back (2017); Agarwal et al. (2011); Bolton et al. (2017)   |
| Luaran  | <i>Value Creation</i>   | <i>New-Improve services; New Product; New-Improve Process; Digital environment; society improvement; digital society; digital channel; agility and ambidexterity</i>                           | Mergel (2019); Vail, (2019); Becker et al. (2018); Andrade & Doolin (2016); Berghaus & Back (2017) |
|         | (Perubahan) Organisasi  | <i>New skill; Hubungan lebih baik; digital environment; democratic principle; operational efficiency; organizational performace</i>  | Mergel (2019); Vail, (2019); Deliyannis et al. (2009); Barua et al. (2004); Chantias (2017)        |



Terdapat enam dimensi yang diadaptasi untuk membentuk rekomendasi kebijakan dalam tulisan ini yaitu, dimensi gangguan/alasan, dimensi respon strategis/tujuan, dimensi teknologi, dimensi organisasi, dimensi *value creation* dan dimensi perubahan organisasi. Adapun keenam dimensi tersebut menjadi landasan kunci untuk menelaah orkestrasi transformasi digital yang telah dilaksanakan oleh Indonesia. Dimensi-dimensi tersebut membentuk landasan empiris untuk membangun penilaian pelaksanaan transformasi digital tiga aktor *governance* (*public sector, private sector, civil society*). Dengan demikian, kerangka literatur ini berkontribusi sebagai perspektif dasar untuk mendapatkan data temuan lapangan yang menjadi masukan strategis dalam membentuk rekomendasi kebijakan strategis transformasi pemerintah digital di Indonesia.

## C. Rekomendasi Kebijakan Strategis

### Transformasi Pemerintah Digital di Indonesia

Isu dan dimensi transformasi digital sebagaimana telah diidentifikasi dalam studi ini mengarahkan pada kebutuhan terhadap 2 (dua) komponen utama transformasi digital, yaitu *enabling environment* dan roadmap.

#### ■ Komponen 1: *Enabling Environment*

Dalam setiap transformasi, dibutuhkan faktor lingkungan yang mendukung berjalannya perubahan secara efektif. Faktor lingkungan ini sekurang-kurangnya meliputi aspek kelembagaan, regulasi, sumber daya manusia (SDM), dan infrastruktur.

##### 1.1. *Enabling factors: Kelembagaan*

Penataan kelembagaan merupakan salah satu prakondisi yang perlu dipersiapkan dalam transformasi digital. Transformasi digital bukanlah sekadar mengubah proses eksisting yang berjalan manual menjadi berbasis teknologi (*digitization*), melainkan melibatkan perubahan proses bisnis secara mendasar dengan pola pikir (*mindset*) digital (*digitalization*).

Proses dalam pemerintahan perlu berjalan secara gesit (*agile*) di mana desain kelembagaan mungkin saja bersifat iteratif dan berorientasi pada outcomes, bukan semata-mata mandat (Stewart-Weeks & Cooper, 2019). Dengan demikian, pada level institusional, perlu dilakukan rekayasa proses bisnis yang dimulai dengan penataan fungsi dan proses bisnis pemerintah secara mendasar dalam suatu arsitektur kelembagaan pemerintah (*government enterprise architecture*) yang dapat memayungi seluruh fungsi dan proses yang berjalan di seluruh instansi pemerintah. Dengan demikian, *silo processes* dapat diminimasi.

Pada skala koordinasi (makro), sebagai sebuah proses multidimensi dan multipihak, transformasi digital juga membutuhkan orkestrasi yang harmonis. Saat ini, orkestrasi tersebut dimainkan oleh sejumlah kementerian/lembaga sebagai pelaksanaan salah satu urusan inti nonstrategis (*non-strategic core businesses*), seperti di Kemen PANRB, Kemenkominfo, BSSN, dan Kemen PPN/Bappenas. Model ini dapat dipertahankan apabila terdapat kerangka legal yang sangat kuat untuk menjamin koordinasi antarinstansi tersebut berjalan efektif (misal: Keputusan Presiden). Akan tetapi, jika koordinasi tersebut sulit berjalan, maka pembentukan lembaga yang menangani transformasi digital dapat menjadi sebuah solusi sebagaimana dilakukan di Australia (*Digital Transformation Agency*), Inggris (*Government Digital Service*), atau Amerika Serikat (*US Digital Service*).

## 1.2. *Enabling factors*: Regulasi

Salah satu prasyarat terpenting dalam transformasi digital adalah kerangka peraturan perundang-undangan yang tepat (Benay, 2018). Dalam tradisi negara *civil law* seperti Indonesia, salah satu hambatan yang seringkali terjadi adalah peraturan perundang-undangan yang terlalu *rigid* dan tidak mutakhir atau sebaliknya tidak adanya peraturan perundang-undangan yang cukup kuat yang mengatur tentang pemerintahan digital. Pengalaman negara lain seperti Korea Selatan menunjukkan bahwa komitmen institusional yang dimanifestasikan dalam agenda pembangunan nasional merupakan faktor kritis dalam keberhasilan transformasi digital di sana (Chung, 2020). Guna menjamin harmonisasi dalam ketentuan dan implementasi di lapangan, dibutuhkan penyusunan sejumlah peraturan perundang-undangan untuk menjamin ketersediaan infrastruktur legal transformasi digital di Indonesia, antara lain Undang-undang tentang Pemerintahan dan Ekonomi Digital, Peraturan Pemerintah tentang Arsitektur Pemerintahan Digital, Peraturan Presiden tentang Road Map Transformasi Digital Pemerintah, dan Peraturan Presiden tentang Interoperabilitas Data, Informasi, dan Layanan Digital.

## 1.3. *Enabling factors*: Kompetensi SDM

Transformasi digital organisasi pemerintah memerlukan kompetensi atau keahlian baru supaya para ASN dapat mengimbangi perubahan yang terjadi di dalam organisasi (misal perubahan tugas/tanggung jawab) (Mergel, 2019). Beberapa kompetensi baru yang penting untuk dimiliki oleh ASN di era digital ini yaitu:

1. analisis dan penyajian data
2. manajemen dan penyimpanan data;
3. penggunaan media sosial untuk meningkatkan interaksi dengan masyarakat/publik;
4. *data science*;
5. penggunaan teknologi yang menunjang pekerjaan, termasuk komputer;
6. komunikasi digital; dan
7. pemrograman.

Hasil survei yang dilakukan dengan 139 responden ASN di seluruh Indonesia juga mengungkap mengkhawatirkan kesenjangan keahlian antara ASN muda (cenderung melek teknologi) dan ASN senior (cenderung gagap teknologi).

Menanggapi fenomena ini, maka pemerintah dapat melakukan beberapa langkah untuk meningkatkan kompetensi ASN dalam mendukung transformasi digital:

1. Membuat wadah/forum bagi ASN untuk bertukar ilmu dan keahlian terkait dengan perkembangan teknologi informasi terbaru;
2. Menetapkan standar kompetensi teknis inti dalam hal penguasaan teknologi informasi bagi seluruh jabatan ASN;
3. Menggunakan materi penguasaan teknologi informasi sebagai bagian dari substansi seleksi kompetensi dasar calon Pegawai ASN; dan
4. Mengembangkan kurikulum pengembangan kompetensi berdasarkan standar kompetensi teknis inti penguasaan teknologi informasi pada pelatihan dasar dan pelatihan penjenjangan.

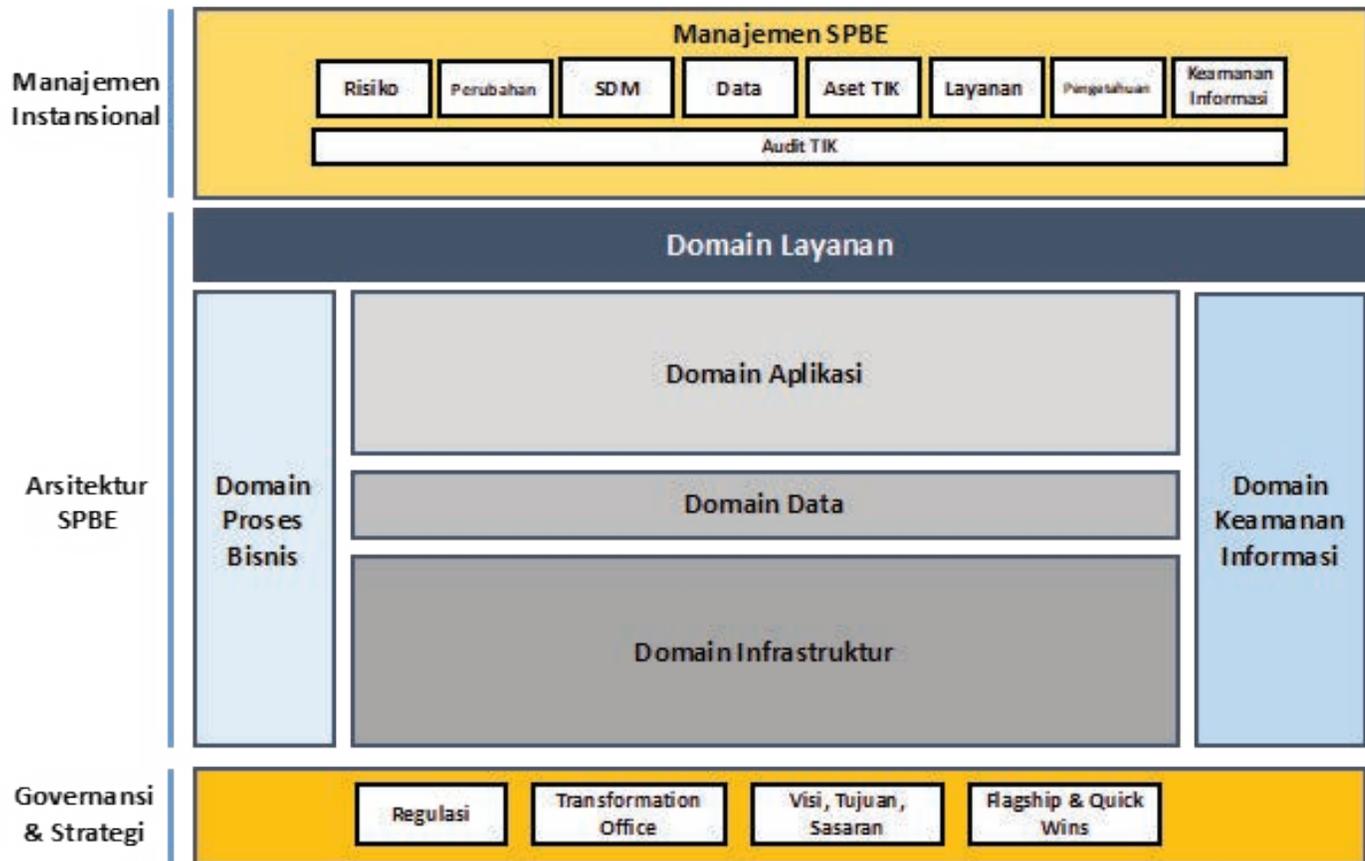
#### **1.4. Enabling factors: Infrastruktur**

Infrastruktur pada kesatuan sistem informasi dan teknologi menjadi aspek yang berperan sangat penting sebagai pondasi untuk memastikan kapasitas percepatan proses transformasi pemerintahan digital. Pergeseran fokus pemerintah untuk mengedepankan kematangan dan kelayakan infrastruktur sudah menjadi hal yang utama untuk dijalankan, karena hal tersebut dapat mendorong efektivitas dan percepatan proses implementasi berbagai program strategis terkait pemerintahan digital (Marks, dkk, 2020).

Namun demikian, permasalahan mendasar infrastruktur di Indonesia yang menjadi kendala utama tidak dapat dihindari yaitu aksestabilitas infrastruktur yang secara spesifik berdampak pada cakupan (*coverage*), kapasitas (*capacity*) dan keterjangkauan (*affordable*) sistem IT yang dimanfaatkan untuk mengelola pelayanan publik dan aktivitas harian pemerintahan. Cakupan infrastruktur dapat berupa besaran wilayah yang telah tersedia jaringan internet. Kapasitas infrastruktur dapat berupa kehandalan akses sistem yang dapat digunakan tanpa kendala jaringan *server internet*. Keterjangkauan dapat berupa kepatutan harga yang dibayar untuk mengakses jaringan internet. Berdasarkan kendala tersebut, maka rekomendasi yang dapat dilakukan sebagai langkah strategis adalah memperkuat daya dukung peranan regulator, implementator, dan pengawas dalam memastikan program strategis infrastruktur dijalankan yaitu, membangun fasilitas dan peralatan perluasan jangkauan jaringan bergerak pita lebar, satelit satria, desain arsitektur SPBE, dan penyiaran publik digital.

## ■ Komponen 2: Roadmap

Roadmap menjadi kebutuhan untuk mengarahkan transformasi digital secara tepat sasaran dari titik awal (*alpha*) menuju titik akhir (*omega*). Dalam kerangka pikir tersebut diilustrasikan pada gambar di bawah.



Gambar 1. Desain Arsitektur SPBE (KemenpanRB, 2021)

Transformasi yang diagendakan dalam *roadmap* dibangun dengan governansi dan strategi yang berupa kelengkapan regulasi; penetapan dan pelaksanaan peran *transformation office*; penetapan visi, tujuan, dan sasaran transformasi pemerintahan digital yang berdasarkan visi pembangunan nasional; dan penetapan *flagship* atau sektor prioritas dan *quick wins* atau target pencapaian segera. Dalam proses transformasi pemerintahan digital, governansi dan strategi yang dibangun ini akan Menyusun dan mengkoordinasikan arsitektur SPBE secara nasional dan manajemen SPBE yang akan dilaksanakan setiap instansi. Dua elemen pertama dari governansi dan strategi merupakan bagian dari komponen enabler yang telah dibahas sebelumnya.

- Tujuan dan sasaran dalam roadmap merupakan derivatif dari visi transformasi digital. Mengingat karakteristik transformasi digital yang menekankan pada *seamless government*, kecepatan dan kualitas pelayanan, maka tujuan dan sasaran dalam *roadmap* tidak semata-mata diserahkan kepada individu instansi pemerintah sebagaimana yang lazim dilakukan dalam perencanaan selama ini, melainkan didistribusikan untuk menjadi tanggung jawab secara kolektif (*shared performance accountability*).
- Program prioritas (*flagship*) dalam kebijakan digital transformasi pemerintahan di Indonesia memiliki kecenderungan untuk ditekankan pada sektor ekonomi, sosial, dan pemerintahan. Tiga sektor prioritas tersebut diturunkan secara spesifik kedalam perencanaan pembangunan pada konsentrasi transformasi digital yang ditetapkan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2020 – 2024.

Setidaknya terdapat tiga proyek prioritas strategis yang secara eksplisit menjadi fokus pembangunan pemerintah selama lima tahun berjalan. Adapun ketiga proyek prioritas tersebut adalah: 1) Infrastruktur TIK untuk Mendukung Transformasi Digital; 2) Pendidikan dan Pelatihan Vokasi untuk Industri 4.0; dan 3) Industri 4.0 di lintas Sub-Sektor Prioritas. Guna memastikan keberhasilan ketiga proyek prioritas yang telah didukung komitmen pendanaan sebesar Rp 20,2 triliun rupiah. Jika merunut pada 10 tahun silam, tiga program strategis ini sangat linear dengan 16 *flagship* yang diutarakan oleh detiknas (nama dahulu wantiknas).

- Namun demikian, yang perlu menjadi catatan adalah, selama 10 tahun berjalan konsentrasi program strategis hanya berulang dan berganti nama menjadi lebih sederhana. Dalam hal ini pemerintah perlu melakukan langkah efektif dan efisien untuk memastikan *roadmap* dapat berjalan sesuai dengan rencana. Sehingga, sebaiknya dalam konteks ini sebaiknya *roadmap* lima tahun kedepan, dibagi menjadi dua etape (misalnya 2.5 tahun masing-masing atau 2 dan 3 tahun). Pertama, menetapkan peta proses bisnis beberapa urusan yang menjadi *flagship* (program prioritas), pilihlah urusan yang memiliki skala prioritas tinggi yang disesuaikan dengan program pembangunan nasional, misalnya terkait dengan urusan perizinan. Kedua, domain-domain dalam arsitektur SPBE yang sudah ditetapkan perlu dielaborasi secara mendalam sehingga dapat melengkapi tahapan peta proses bisnis yang dikaitkan dengan target program prioritas (*flagship*), misalnya dengan sektor prioritasnya adalah; 1) *Social Security* (Kesehatan, Pendidikan, bantuan sosial); 2) Ekonomi dan investasi: misalnya terkait Perizinan, Penanaman modal; dan 3) Ketahanan pangan.

Ilustrasinya, dalam mengelaborasi sektor pendidikan sebagai sarana utama untuk melakukan internalisasi dan penguatan kemampuan keahlian khusus pengelolaan Pemerintah Digital, sehingga dapat mewujudkan SDM (terkhusus ASN) yang berorientasi pada pengembangan ekosistem inovasi, membentuk pasar tenaga kerja yang tersistematis, dan lembaga/institusi pendidikan keahlian yang secara terfokus menyelenggarakan program pendidikan yang mengajarkan pada pengembangan keahlian/skill industrial dan pemerintah 4.0.

- *Quick wins* merupakan kebutuhan transformasi yang berdimensi politis dan sekaligus manajerial. Secara politis, keberadaan *quick wins* akan memberikan keyakinan (*assurance*) kepada masyarakat dan pejabat politik atas transformasi yang sedang dijalankan pemerintah. Secara manajerial, *quick wins* membantu menjaga motivasi para aktor transformasi bahwa perubahan yang dilakukan telah memberikan hasil yang nyata dalam waktu yang tidak terlalu lama. *Quick wins* dalam transformasi digital perlu ditetapkan dalam 3 domain SPBE, yaitu kebijakan, tata kelola, dan layanan, dengan masing-masing domain dapat memiliki *quick win(s)* setiap tahunnya.

Secara sederhana, ilustrasi permasalahan dan solusi yang dihadapi dalam transformasi pemerintahan digital di Indonesia dapat tergambarkan pada tabel berikut.

Tabel 2. Pemetaan Aspek, Isu dan Rekomendasi

| Aspek                               | Permasalahan (Isu)   | Rekomendasi   |
|-------------------------------------|--|---|
| Enabling factors:<br>Kelembagaan    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mikro: tumpang-tindih fungsi dan proses administrasi</li> <li>• pemerintahan Makro: lemahnya koordinasi transformasi pemerintahan digital</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mikro: penataan proses bisnis pemerintahan mulai level 0 pemerintah pusat</li> <li>• Makro: pembentukan <i>transformation office</i> atau tim koordinasi dengan Keppres</li> </ul>   |
| Enabling factors:<br>Regulasi       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inkonsistensi antarregulasi</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penguatan dasar hukum transformasi digital berbasis UU dan kebijakan turunannya</li> </ul>   |
| Enabling factors:<br>Kompetensi SDM | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesenjangan kompetensi digital di kalangan ASN</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penetapan kompetensi digital sebagai bagian standar kompetensi inti ASN</li> <li>• Penguasaan kompetensi digital sebagai bagian seleksi kompetensi dasar ASN</li> <li>• Pelatihan dan <i>knowledge sharing</i> forum ASN</li> </ul>  |
| Enabling factors:<br>Infrastruktur  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aksestabilitas infrastruktur yang secara spesifik berdampak pada cakupan (<i>coverage</i>), kapasitas (<i>capacity</i>) dan keterjangkauan (<i>affordable</i>) sistem IT</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memperkuat daya dukung peranan regulator, implementator, dan pengawas dalam memastikan program strategis infrastruktur dijalankan</li> </ul>   |
| Roadmap                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketiadaan <i>roadmap</i> yang komprehensif namun <i>executable</i></li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penataan proses bisnis di bidang perizinan, pariwisata dan proteksi sosial</li> <li>• Penyusunan roadmap dengan memiliki kerangka pikir yang tersusun atas governansi dan strategi, arsitektur SPBE nasional, dan manajemen SPBE instansi</li> <li>• Penguatan governansi dan strategi dengan <i>flagship</i>; membagi <i>roadmap</i> dalam dua etape. Pertama, menetapkan peta proses bisnis. Kedua, elaborasi mendalam terkait domain-domain arsitektur SPBE untuk melengkapi tahapan peta proses bisnis yang dikaitkan target <i>flagship</i>.</li> <li>• Penguatan governansi dan strategi pada <i>quick wins</i></li> </ul> |