

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Digital Government terus menerus berkembang pesat secara global dalam beberapa tahun terakhir. Berdasarkan laporan internasional seperti *UN E-Government Survey 2024*,¹ *OECD Digital Government Index 2025*,² dan *World Bank GovTech Maturity Index*,³ sebagian besar negara kini semakin serius membangun sistem pemerintahan berbasis digital untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan partisipasi publik.

Hal ini mempengaruhi digitalisasi pemerintahan di Indonesia dalam dua dekade terakhir sebagai bagian dari arus global e-government. Transformasi ini dianggap sebagai simbol kemajuan birokrasi dan wujud komitmen pemerintah terhadap pelayanan publik yang lebih transparan dan efisien. Hal ini ditunjukkan dalam Open Government Data Initiative (OGDI) berhasil mempertahankan posisi dalam kategori *Very High Open Government Data Index (VHOGDI)* yang disebutkan oleh PAN-RB. Pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat sebagai bentuk pemenuhan hak warga negara seperti yang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Kementerian PAN-RB, melalui Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018,⁴ mengenai kebijakan SPBE (Sistem Pemerintahan Berbasis

¹ United Nations. (2024). *UN E-Government Survey 2024*.

² OECD. (2025). *Digital Government Index – Government at a Glance 2025*.

³ World Bank. (2022/2023). *GovTech Maturity Index (GTMI)*.

⁴ Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 Tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

Elektronik), mendorong pemerintah daerah untuk mengembangkan inovasi digital yang dapat memperpendek jarak antara pemerintah dan masyarakat. Berbagai kota kemudian berlomba menghadirkan platform pengaduan publik, portal layanan, dan sistem daring terpadu. Fenomena ini menandai perubahan besar dari birokrasi manual yang lamban menuju citra pemerintahan modern berbasis oleh teknologi.

Transformasi layanan publik melalui digitalisasi tidak hanya berimplikasi pada efisiensi prosedural, tetapi juga membentuk pola komunikasi baru antara pemerintah dan masyarakat.⁵ Dalam platform pelaporan digital, proses penyampaian aduan, respon pemerintah, dan tindak lanjut tidak lagi berlangsung secara tatap muka, melainkan dimediasi oleh sistem digital yang terstruktur. Dengan demikian, pelayanan publik digital juga merupakan praktik komunikasi publik yang berlangsung namun melalui ruang daring. Dalam proses implementasi kebijakan publik, komunikasi menjadi salah satu faktor penting yang menentukan keberhasilan kebijakan tersebut. Komunikasi yang efektif memungkinkan pemerintah menyampaikan informasi kebijakan kepada masyarakat secara jelas sehingga meningkatkan pemahaman serta penerimaan publik terhadap kebijakan yang diterapkan.⁶

Kota Semarang merupakan salah satu daerah yang aktif dalam gelombang digitalisasi tersebut. Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, muncul berbagai platform pengaduan publik seperti Lapor Hendi, Sapa Mbak Ita, hingga Lapor

⁵ Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *New public management is dead—Long live digital-era governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.

⁶ Kondolele, S., Sultan, M. I., Akbar, M., & Putra, B. A. (2025). *The nexus between public communication and policy implementation revisited*. *Frontiers in Communication*, 10, 1556747.

Semar yang dikembangkan dengan semangat inovasi baru dan narasi yang berbeda, mengikuti perubahan kepemimpinan daerah sehingga menunjukkan bahwa digitalisasi telah menjadi bagian tak terpisahkan dari wajah politik dan administratif Kota Semarang.

Namun, di balik kemajuan ini, muncul pertanyaan yang lebih dalam apakah transformasi digital tersebut benar-benar memperkuat relasi komunikasi antara pemerintah dan warga, atau justru sekadar menjadi simbol dari pemerintahan yang ingin tampak modern. Hal ini ditunjukkan, meskipun telah banyak penelitian mengenai efektivitas *e-government* di Indonesia, sebagian besar berfokus pada indikator kuantitatif dan performatif, seperti tingkat adopsi pengguna, kepuasan, atau keberhasilan sistem.⁷ Sangat sedikit penelitian yang menelusuri makna sosial dan politik di balik inovasi digital tersebut, terutama dalam konteks relasi pemerintah dengan warga. Studi empiris yang ada cenderung memandang keberhasilan digitalisasi sebagai hasil dari kepatuhan terhadap standar teknis, bukan sebagai proses komunikasi publik yang dijadikan simbol dan legitimasi politik.

Dengan demikian, peningkatan efisiensi administratif tidak serta – merta menjamin terbentuknya komunikasi publik yang dialogis dan reflektif. Platform pengaduan digital dapat berfungsi secara teknis tanpa benar – benar membangun relasi komunikatif antara pemerintah dan warga. Oleh karena itu, penting untuk membedakan antara keberhasilan administratif dan kualitas komunikasi publik dalam membaca praktik digitalisasi pemerintahan. Partisipasi publik dalam ruang

⁷ Alfiani, H., Nurmandi, A., Sihombing, R., & Mutiarin, D. (2024). *E-Government Issues in Developing Countries Using TOE and UTAUT Frameworks: A Systematic Review*. *Policy & Governance Review*, 8(2), 169–191

digital tidak hanya dimaknai sebagai keterlibatan formal dalam proses politik, tetapi juga sebagai bentuk keterlibatan masyarakat dalam relasi kekuasaan melalui komunikasi dan interaksi dalam ruang publik.⁸

Adanya kecenderungan munculnya platform baru setiap kali terjadi pergantian kepala daerah juga menandakan bahwa digitalisasi tidak sepenuhnya dimaknai sebagai strategi keberlanjutan pelayanan publik. Sebaliknya, ini seringkali berfungsi sebagai alat simbolik saja. Sebagai representasi politik dari keberhasilan modernitas pemerintah daerah.⁹ Dalam konteks ini, inovasi digital menjadi bagian dari logika performatif birokrasi lokal, di mana keberhasilan diukur melalui citra keterhubungan digital, bukan kualitas komunikasi publik. Ketika logika digitalisasi terjebak pada pencitraan dan efisiensi semu, dimensi komunikatif antara warga dan pemerintah akan menjadi kabur. Hal ini mengakibatkan warga tidak lagi diposisikan sebagai subjek yang berdialog, melainkan sekadar pengguna yang melapor dan menunggu tanggapan.

Dalam konteks pemerintahan lokal di Indonesia, Kota Semarang telah mengalami beberapa fase transformasi digital, mulai dari Lapor Hendi, Sapa Mbak Ita, hingga Lapor Semar. Perubahan ini menunjukkan adanya kontinuitas inovasi yang lebih bersifat administratif dan simbolik, menyesuaikan figur pemimpin dan rezim yang berkuasa. Tidak seperti yang telah diatur melalui kebijakan nasional SPBE. Pelaksanaan di tingkat daerah seringkali hanya untuk memenuhi tuntutan formal “digitalisasi”, tanpa memperdalam kualitas komunikasi antara pemerintah

⁸ Dahlgren, P. (2018). *Public sphere participation online: The ambiguities of affect*. *International Journal of Communication*, 12, 2052–2070.

⁹ Widodo, J., & Kusnan, K. (2023). *Mapping and Analyzing E-Government Sentiments in Local Governments in Indonesia*. *Society*, 11(2), 434–457

dan masyarakat. Hal ini menciptakan ketimpangan antara rasionalitas administratif pemerintah dan kebutuhan komunikasi publik yang partisipatif.

Penelitian ini menempatkan diri untuk mengkaji digitalisasi pemerintahan daerah secara reflektif, tidak hanya menilai keberhasilannya secara teknis, tetapi juga menafsirkan maknanya sebagai ruang simbolik dan komunikasi publik dalam konteks demokrasi lokal. Ruang simbolik dipahami sebagai arena praktik di mana representasi modernitas birokrasi dan klaim legitimasi publik diproduksi, dipertunjukkan, dan dinegosiasikan melalui perangkat komunikasi pemerintahan. Dalam konteks Kota Semarang, kemunculan platform baru seiring pergantian kepemimpinan menunjukkan bahwa digitalisasi tidak hanya dimaknai sebagai instrument administratif, tetapi juga sebagai representasi citra pemerintah yang responsif dan modern. Dengan demikian, platform pengaduan digital dapat dibaca sebagai medium yang tidak hanya menyelesaikan laporan, tetapi juga membangun legitimasi politik melalui narasi keterbukaan dan kedekatan dengan warga.¹⁰

Sebagai fokus empiris, penelitian ini menjadikan platform Lapor Semar sebagai studi kasus utama untuk mengkaji praktik komunikasi publik digital di Kota Semarang. Pemilihan platform ini didasarkan pada posisinya sebagai kanal resmi pengaduan masyarakat yang dikelola oleh Pemerintah Kota Semarang dan terintegrasi dengan berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sehingga menjadi titik temu utama interaksi antara pemerintah dan warga dalam konteks pelayanan publik sehari-hari. Tidak hanya berfungsi sebagai sarana penyampaian keluhan

¹⁰ Bannister, F., & Connolly, R. (2011). *The trouble with transparency: A critical review of openness in e-government*. *Policy & Internet*, 3(1), 1–30.

administratif, Laporan Semar merepresentasikan bagaimana pemerintah daerah membangun relasi komunikasi dengan warga melalui medium digital.

Laporan Semar hadir dalam konteks transformasi digital pemerintahan Kota Semarang yang menunjukkan kecenderungan *rebranding* platform pengaduan seiring perubahan kepemimpinan daerah. Kondisi ini menjadikan Laporan Semar relevan untuk dibaca tidak semata sebagai instrumen teknis *e-government*, tetapi sebagai ruang simbolik modernitas pemerintahan di mana citra keterbukaan, responsivitas, dan partisipasi publik diproduksi dan dinegosiasikan. Dengan karakteristik tersebut, Laporan Semar menjadi kasus yang tepat untuk menganalisis sejauh mana platform pengaduan digital berfungsi sebagai ruang komunikasi publik yang substantif, atau justru terbatas pada pemenuhan logika administratif dan performatif birokrasi.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini berupaya untuk mengevaluasi implementasi platform pelayanan publik berbasis digital dengan menggunakan kerangka *Civic Culture* dalam *Digital Public Sphere* yang dikembangkan oleh Peter Dahlgren sebagai teori utama.¹¹ Meskipun kerangka ini merupakan salah satu pendekatan paling komprehensif dalam memahami kualitas ruang publik digital melalui enam dimensi Dahlgren, penerapannya dalam menilai kualitas komunikasi antara warga dan pemerintah melalui platform pengaduan digital di Indonesia masih sangat terbatas.¹²

Penelitian yang sudah ada mengenai pengaduan publik cenderung menitikberatkan pada aspek teknis, kepuasan pengguna, kemudahan sistem, atau

¹¹ Dahlgren, P. (2009). *Media and political engagement: Citizens, communication, and democracy*. Cambridge University Press.

¹² Dahlgren, P. (2005). The Internet, public spheres, and political communication: Dispersion and deliberation. *Political Communication*, 22(2), 147–162.

efektivitas pelayanan birokrasi. Namun, kajian yang menilai bagaimana warga membangun kepercayaan, mengakses informasi publik, menegosiasikan nilai-nilai kewarganegaraan, serta membentuk praktik partisipatif dalam ruang digital pemerintah masih jarang ditemukan.¹³ Padahal dimensi-dimensi tersebut merupakan inti dari bagaimana kualitas komunikasi publik terbentuk dalam konteks digital modern.

Dalam penelitian ini, kerangka *Civic Culture* dari Peter Dahlgren digunakan sebagai kerangka teoritis utama untuk mengevaluasi kualitas ruang publik digital dalam Platform Lapor Semar. Pemilihan kerangka Dahlgren didasarkan pada sifatnya yang lebih operasional, empiris dan sesuai dengan karakteristik komunikasi publik berbasis teknologi digital. Kerangka ini memungkinkan peneliti menilai bagaimana nilai publik, pengetahuan, kepercayaan, praktik partisipasi, keterampilan kewargaan, serta struktur sosial institusional membentuk kualitas interaksi antara warga dan pemerintah dalam ruang digital.

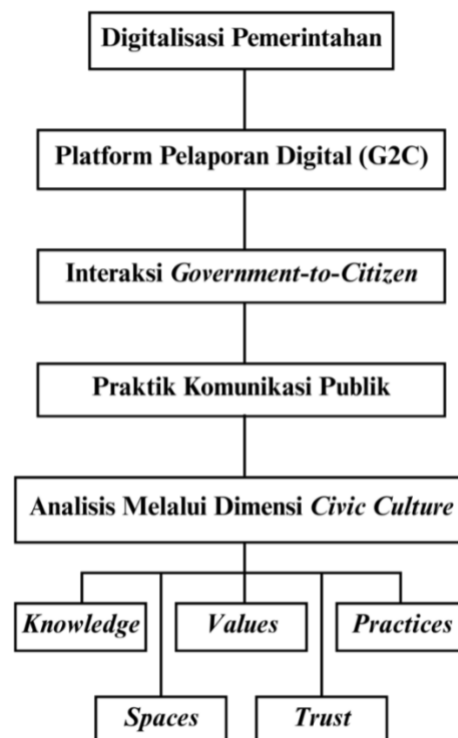
Pada proses analisis kajian komunikasi publik dan ruang publik digital terdapat beragam pendekatan teoritis yang digunakan untuk memahami relasi komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Beberapa kajian memanfaatkan teori ruang publik normatif yang menekankan idealitas deliberasi dan rasionalitas komunikasi, sementara kajian lain mengembangkan pendekatan yang lebih empiris dengan menyoroti praktik komunikasi yang berlangsung dalam konteks media dan teknologi digital.¹⁴

¹³ Papacharissi, Z. (2010). *A private sphere: Democracy in a digital age*. Polity Press.

¹⁴ Dahlgren, P. (2005). The Internet, public spheres, and political communication: Dispersion and deliberation. *Political Communication*.

Namun setelah ditinjau, penelitian ini memilih untuk menggunakan pendekatan yang menempatkan praktik komunikasi publik sebagai fokus utama analisis. Dalam konteks tersebut, teori *civic culture* yang dikemukakan oleh Peter Dahlgren dinilai paling relevan karena memungkinkan peneliti untuk membaca komunikasi publik digital tidak hanya sebagai medium penyampaian informasi, tetapi sebagai praktik sosial yang melibatkan pengetahuan, nilai, kepercayaan, praktik partisipasi, serta ruang komunikasi yang terbentuk melalui platform digital.

Dengan menggunakan teori Dahlgren sebagai teori utama penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang lebih kontekstual dan empiris mengenai bagaimana praktik komunikasi publik digital berlangsung dalam platform pelaporan publik Pemerintah Kota Semarang.



Gambar 1. 1 Alur Konseptual Penelitian

(Sumber: Diolah oleh peneliti (2025))

Dalam konteks ini, praktik komunikasi publik dalam platform pengaduan digital dapat dibaca melalui dua logika yang berbeda, yaitu rasionalitas administratif dan rasionalitas komunikatif. Rasionalitas administratif merujuk pada orientasi birokrasi yang menekankan efisiensi, prosedur, dan penyelesaian masalah secara teknis. Sementara itu, rasionalitas komunikatif menekankan dialog, pertukaran makna, dan pembentukan pemahaman bersama antara pemerintah dan warga.

Dalam praktiknya, platform pengaduan digital seperti Lapori Semarang berpotensi mengalami dominasi rasionalitas administratif, sehingga komunikasi yang terjadi cenderung bersifat satu arah dan instrumental. Kondisi ini menjadi penting untuk dikaji karena menunjukkan adanya ketegangan antara fungsi administratif dan fungsi komunikatif dalam pelayanan publik digital.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini akan difokuskan ke dalam satu rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana praktik komunikasi publik digital antara pemerintah dan masyarakat berlangsung melalui platform pelaporan publik di Kota Semarang?

1.3. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk memahami bagaimana praktik komunikasi publik digital antara pemerintah dan masyarakat berlangsung melalui platform pelaporan publik di Kota Semarang.

1.4. Kegunaan Penelitian

Jenis Kegunaan Penelitian dikategorikan menjadi dua bagian, yaitu :

1.4.1. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengembangan dan pemahaman mengenai bagaimana kualitas komunikasi sangat mempengaruhi efektivitas platform pengaduan.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Terdapat 3 kegunaan Praktis dalam penelitian ini, antara lain :

1. Bagi Pemerintah

Memberikan masukan bagi Pemerintah Kota Semarang untuk memahami kualitas komunikasi yang terjadi dalam platform Lapor Semar sehingga penelitian ini dapat membantu pemerintah merancang strategi

komunikasi yang lebih transparan, responsif, dan deliberatif dalam pelayanan digital, serta memperkuat kepercayaan warga terhadap tata kelola pemerintahan daerah.

2. Bagi Masyarakat

Memberikan pemahaman kepada masyarakat bagaimana proses komunikasi dalam platform pengaduan digital seharusnya berlangsung, serta menguatkan prosisi warga sebagai aktor yang memiliki hak untuk

3. Bagi Institusi Pendidikan

Penelitian ini dapat menjadi referensi akademik bagi mahasiswa, dosen dan peneliti yang ingin mempelajari integrasi teori komunikasi kritis khususnya *Theory of Civic Culture*. Temuan dan kerangka analisis penelitian ini dapat dijadikan dasar pengembangan. Penelitian. Lanjutan, baik dalam bidang kounikasi pemerintahan, administrasi publik, maupun rumpun ilmu lainnya.

1.5. Penelitian Terdahulu

1.5.1. State of The Art

Berdasarkan penelusuran terhadap penelitian terdahulu, dapat disimpulkan bahwa kajian mengenai digitalisasi pemerintahan dan platform pengaduan publik masih didominasi oleh pendekatan teknis dan manajerial, seperti evaluasi kinerja layanan, transparansi administratif, dan efisiensi tata kelola. Sementara itu, kajian yang secara khusus menempatkan platform pengaduan sebagai ruang komunikasi publik, di mana praktik interaksi, makna, dan relasi antara pemerintah dan warga diproduksi, masih sangat terbatas.

Selain itu, belum ditemukan penelitian yang menggunakan kerangka *Civic Culture* dari Peter Dahlgren untuk membaca praktik komunikasi publik digital dalam konteks layanan Government-to-Citizen (G2C) di tingkat pemerintah daerah, khususnya pada platform Lapor Semar di Kota Semarang. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis praktik komunikasi publik digital sebagai ruang simbolik modernitas pemerintahan lokal.

Tabel 1. 1 *State of The Art*

No	Penulis & Tahun	Judul Penelitian	Objek & Metode	Fokus Penelitian	Temuan Utama	Keterbatasan / Research Gap
1	Peter Dahlgren (2009)	<i>Media and Political Engagement: Citizens, Communication, and Democracy</i>	Konseptual	<i>Civic culture & praktik komunikasi publik</i>	Menjelaskan dimensi <i>civic culture (knowledge, values, practices, trust, spaces)</i> sebagai kerangka membaca komunikasi publik	Tidak diaplikasikan pada platform layanan publik digital atau G2C
2	Jürgen Habermas (1996)	<i>Between Facts and Norms</i>	Teoretis normatif	Legitimasi & komunikasi publik	Legitimasi demokrasi dibangun melalui proses komunikasi yang rasional	Tidak operasional & tidak membahas platform digital administratif
3	Bannister & Connolly (2011)	<i>The Trouble with Transparency</i>	Kajian kritis	Kritik e-government	Transparansi sering bersifat performatif	Tidak menelaah praktik komunikasi di tingkat lokal.

No	Penulis & Tahun	Judul Penelitian	Objek & Metode	Fokus Penelitian	Temuan Utama	Keterbatasan / Research Gap
4	Linders (2012)	<i>From E-Government to We-Government</i>	Konseptual & studi kebijakan	Relasi G2C & coproduction	Platform digital mengubah relasi pemerintah–warga	Tidak mengkaji kualitas komunikasi publik secara empiris
5	Meijer, Curtin & Hillebrandt (2012)	<i>Open Government: Connecting Vision and Voice</i>	Konseptual (Public Administration)	Open government & komunikasi publik	Pemerintahan digital membangun legitimasi melalui komunikasi, bukan sekadar keterbukaan data	Tidak mengkaji praktik komunikasi publik dalam platform aduan digital di level lokal
6	Meijer (2013)	Understanding the Complex Dynamics of Transparency	Administrasi publik	Transparansi & tata kelola digital	Transparansi bersifat kompleks dan kontekstual	Fokus kebijakan, bukan pengalaman komunikasi warga

No	Penulis & Tahun	Judul Penelitian	Objek & Metode	Fokus Penelitian	Temuan Utama	Keterbatasan / Research Gap
7	Winarno et al. (2022)	Public Complaint Handling and Local Governance	Indonesia, kualitatif	Pengelolaan pengaduan publik	Aduan publik penting bagi akuntabilitas lokal	Fokus manajerial, komunikasi publik belum dieksplor
8	Widodo & Kusnan (2023)	Mapping E-Government Sentiments in Local Government	Indonesia, kuantitatif	Persepsi publik e-government	Persepsi dipengaruhi kecepatan dan akses	Tidak membaca platform sebagai ruang komunikasi
9	Penelitian ini (2026)	Praktik Komunikasi Publik Digital melalui LAPOR SEMAR	Kota Semarang, kualitatif	Praktik komunikasi publik digital	Membaca LAPOR SEMAR sebagai ruang simbolik modernitas	—

(Sumber: Diolah oleh peneliti (2025))

1.6. Kerangka Teoritis

Penelitian ini dibangun kerangka *Civic Culture* dalam *Digital Public Sphere* dari Peter Dahlgren sebagai perangkat analisis utama. Kombinasi ini digunakan untuk mengevaluasi ruang publik digital tidak hanya pada tataran ideal normatif, tetapi juga melalui indikator empiris yang dapat diamati dalam konteks platform pengaduan Lapor Semar.

1.6.1. *Theory of Civic Culture*

Teori oleh Dahlgren yang digunakan untuk menilai kualitas digital secara empiris. Teori ini digunakan sebagai alat analitis utama karena memberikan indikator konkret untuk mengevaluasi bagaimana ruang publik digital bekerja dalam realitas sosial yang dalam hal ini tidak disediakan oleh Habermas secara operasional. Kerangka *Civic Culture* dari Dahlgren terdiri dari enam dimensi :

1. **Values** - Dahlgren menjelaskan bahwa nilai-nilai publik seperti keadilan, kepentingan umum, solidaritas, dan akuntabilitas merupakan fondasi keterlibatan warga dalam ruang publik digital. Tanpa orientasi nilai tersebut, partisipasi warga akan bersifat dangkal dan instrumental.¹⁵
2. **Knowledge** – Menurut Dahlgren ruang publik digital harus memfasilitasi pertukaran pengetahuan yang relevan agar warga dapat membuat penilaian yang tepat terhadap isu publik.¹⁶ Pengetahuan publik

¹⁵ Dahlgren, P. (2009). *Media and political engagement: Citizens, communication, and democracy*. Cambridge University Press.

¹⁶ Dahlgren, P. (2005). The Internet, public spheres, and political communication: Dispersion and deliberation. *Political Communication*, 22(2), 147–162.

meliputi informasi faktual, pemahaman konteks, serta akses terhadap proses birokrasi.

3. ***Affinity/Trust*** – Kepercayaan merupakan elemen kunci dalam *Civic culture*. Dahlgren menekankan bahwa trust tidak hanya diarahkan pada institusi pemerintah, tetapi juga pada proses komunikasi itu sendiri.¹⁷ Jika warga percaya bahwa pemerintah merespons secara konsisten, transparan dan tepat waktu maka partisipasi digital akan meningkat.
4. ***Practices*** – Merujuk pada bagaimana warga secara nyata terlibat dalam aktivitas komunikasi publik seperti mengajukan laporan, memberikan komentar, memberikan umpan balik, atau memantau tidak lanjut. Dahlgren menekankan bahwa praktik partisipasi bergantung pada pengalaman pengguna, norma sosial, dan kualitas desain platform.¹⁸
5. ***Identity*** – Dimensi ini merujuk mengenai bagaimana individu memahami dirinya sebagai warga (*civic self-identity*) dan sejauh mana mereka merasa menjadi bagian dari komunitas politik atau ruang public digital. Dahlgren menekankan bahwa identitas politik atau kewargaan bukan sesuatu yang statis, melainkan dibentuk melalui proses sosial, budaya, dan komunikasi.¹⁹

¹⁷ Dahlgren, P. (2013). *The political web: Media, participation and alternative democracy*. Palgrave Macmillan.

¹⁸ Dahlgren, P. (2009). *Media and political engagement*. Cambridge University Press.

¹⁹ Dahlgren P. (2009). *Media and Political Engagement: Citizens, Communication, and Democracy*. Cambridge University Press. 75–78.

6. *Spaces* – Dimensi ini merujuk pada ketersediaan ruang dalam konteks fisik maupun digital yang dalam hal ini memungkinkan warga untuk berinteraksi, bertukar informasi, dan berpartisipasi dalam kehidupan publik. Dahlgren memandang spaces sebagai prasyarat fundamental bagi terbentuknya budaya kewargaan. Tanpa ruang yang dapat diakses oleh warga, tidak mungkin terjadi komunikasi publik, diskusi, atau partisipasi digital.²⁰

Dimensi tersebut, keenamnya secara konseptual membentuk prasyarat kultural bagi berjalannya ruang publik digital yang sehat. Namun demikian, tidak seluruh dimensi memiliki tingkat relevansi yang sama dalam konteks platform pengaduan administratif pemerintah daerah. Oleh karena itu, penelitian ini akan melakukan seleksi analitis terhadap dimensi – dimensi yang paling sesuai karakter komunikasi dalam layanan *Government-to-Citizen (G2C)*, sebagaimana akan dijelaskan pada bagian operasionalisasi konsep. Konsep *civic culture* menekankan bahwa partisipasi warga dalam ruang publik dipengaruhi oleh beberapa dimensi penting seperti pengetahuan dan keterampilan, nilai – nilai demokratis, kepercayaan, praktik partisipasi, serta identitas kewargaan.²¹

²⁰ Peter Dahlgren, “Civic Culture and Mediated Participation,” in *Digital Media and Political Engagement Worldwide*, ed. Eva Anduiza, Michael J. Jensen, and Laia Jorba (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 23–24.

²¹ Miegel, F., & Olsson, T. (2012). *Civic passion: A cultural approach to the political*. *Television & New Media*, 14(1), 5–19.

1.7. Operasionalisasi Konsep

Prinsip-prinsip normatif mengenai komunikasi publik, seperti perlunya keterbukaan prosedur, rasionalitas pertukaran informasi, dan ruang penjelasan bagi warga menjadi horizon konseptual penelitian ini. Analisis empiris selanjutnya akan menggunakan kerangka *Civic Culture* dari Dahlgren sebagai alat operasional.

Kerangka *Civic Culture* Dahlgren (2005; 2009) terdiri dari enam dimensi utama, yaitu *values*, *knowledge*, *practices*, *identity*, *affinity/trust*, dan *spaces*. Keenam dimensi ini dikembangkan untuk memahami kondisi sosial, kultural, dan kognitif yang memungkinkan partisipasi warga dalam ruang publik digital dan pemanfaatannya dalam penelitian harus mempertimbangkan karakteristik objek yang diteliti serta tujuan analisis.

Dalam konteks penelitian platform Lapor Semar sebagai layanan aduan yang berfungsi sebagai fasilitas komunikasi dua arah antara pemerintah daerah dan warga dalam hal penyampaian laporan, keluhan, atau masukan terkait pelayanan publik, menunjukkan bahwa interaksi yang terjadi di platform ini bersifat teknis dan administratif.²² Sehingga jika dilihat dari karakteristik pelayanan, dimensi yang paling relevan dari kerangka Dahlgren adalah dimensi yang berkaitan langsung dengan kualitas komunikasi dan pengalaman pengguna dalam mengakses layanan publik, yaitu :

²² Pemerintah Kota Semarang. (n.d.). *Sapa Mbak Ita: Layanan pengaduan masyarakat Kota Semarang*. Diakses pada 23 Desember 2025, dari <https://ppid.semarangkota.go.id/layanan-pengaduan-masyarakat-kota-semarang>

1. **Knowledge** – Mengetahui sejauh mana informasi disampaikan secara jelas, mudah dipahami, dan memadai.
2. **Values** – Mengetahui persepsi warga terhadap keadilan, transparansi, dan kesesuaian layanan dengan nilai-nilai pelayanan publik.
3. **Practices** – Mengetahui kemudahan warga dalam melakukan tindakan nyata seperti membuat pengaduan atau mengikuti prosedur.
4. **Trust/Affinity** – Mengetahui tingkat kepercayaan warga terhadap tanggapan pemerintah dan kendala proses pelayanan.
5. **Spaces** – Mengetahui sejauh mana platform menyediakan ruang yang memungkinkan komunikasi dan akses interaksi.

Walaupun kerangka *civic culture* mencakup enam dimensi, penelitian ini dengan sengaja tidak menggunakan dimensi *identity*. Hal ini didasarkan pada karakteristik platform Lapor Semar yang tidak dirancang sebagai ruang politik deliberatif atau arena pembentukan identitas kewargaan secara eksplisit.²³ Platform ini berfungsi terutama sebagai layanan pengaduan administratif yang memfasilitasi komunikasi teknis antara warga dan pemerintah daerah terkait permasalahan pelayanan publik sehari-hari.

Interaksi yang berlangsung dalam Lapor Semar bersifat pragmatis dan instrumental, berorientasi pada penyampaian laporan dan tindak lanjut pelayanan, bukan pada negosiasi identitas politik, preferensi ideologis, atau pembentukan

²³ Dahlgren, P. (2005). The Internet, public spheres, and political communication: Dispersion and deliberation. *Political Communication*, 22(2), 147–162.

solidaritas kewargaan.²⁴ Oleh karena itu, penggunaan dimensi *identity* dinilai kurang relevan untuk membaca kualitas komunikasi yang terjadi dalam konteks platform pengaduan ini.

Menggunakan dimensi ini berisiko menggeser fokus penelitian dari kajian layanan publik (*government-to-citizen service*) menuju kajian partisipasi politik digital yang berada diluar batasan dan tujuan penelitian. Dengan demikian, menggunakan lima dimensi Dahlgren merupakan keputusan metodologis yang tepat karena kelima dimensi tersebut secara langsung menggambarkan kualitas komunikasi yang terjadi dalam layanan pengaduan Lapor Semar.²⁵ Sehingga pengecualian dimensi *identity* bukan berarti mengabaikan aspek kewargaan, tetapi merupakan pembatas analitis agar penelitian tetap fokus pada kualitas komunikasi layanan administratif *G2C*.

Tabel 1. 2 *Operasionalisasi Konsep*

Dimensi (Dahlgren)	Indikator Operasional (Turunan Langsung dari Teori)	Sumber Teori
<i>Knowledge</i>	1. Informasi pada platform mudah dipahami. 2. Penjelasan prosedur lengkap & tidak ambigu. 3. Bahasa komunikatif & tidak teknokratis.	Dahlgren (2009)

²⁴ Dennis Linders, "From E-Government to We-Government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media," *Government Information Quarterly* 29, no. 4 (2012): 446–449.

²⁵ Dahlgren, P. (2009). *Media and political engagement*. Cambridge University Press.

Dimensi (Dahlgren)	Indikator Operasional (Turunan Langsung dari Teori)	Sumber Teori
<i>Values</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Warga merasa diperlakukan adil. 2. Proses komunikatif mencerminkan transparansi. 3. Tidak ada diskriminasi dalam respons. 	Dahlgren (2009)
<i>Practices</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Warga mudah mengajukan laporan. 2. Fitur platform mendukung tindakan partisipatif (unggah bukti, teks). 3. Proses tindak lanjut dapat ditelusuri. 	Dahlgren (2005, 2009)
<i>Trust / Affinity</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Warga percaya laporan ditangani secara jujur. 2. Warga merasa pemerintah responsif. 3. Warga yakin tindak lanjut dilakukan sesuai fakta. 	Dahlgren (2005)
<i>Spaces</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Platform mudah diakses. 2. Tersedia ruang interaksi dua arah. 3. Lingkungan digital inklusif bagi pengguna. 	Dahlgren (2009)

(Sumber : dibuat oleh peneliti (2025))

1.8. Argumen Penelitian

Pelayanan publik digital yang efektif memang tidak dapat dilepaskan dari kualitas komunikasi antara pemerintah dan warga (*G2C*). Namun, dalam konteks platform pengaduan publik tingkat daerah, komunikasi tersebut sering kali direduksi menjadi proses administratif penanganan laporan yang berorientasi pada penyelesaian teknis semata. Pada praktiknya, platform pengaduan seperti Laporan Semar tidak hanya berfungsi sebagai alat manajemen keluhan, tetapi juga menjadi ruang utama di mana warga berinteraksi langsung dengan pemerintah kota dalam menyampaikan masalah, memperoleh penjelasan, dan menilai respons institusi publik.

Dalam konteks pelayanan publik digital, komunikasi antara pemerintah dan warga tidak dapat dipahami semata sebagai proses teknis penyampaian informasi atau penanganan keluhan administratif. Komunikasi publik juga mengandung dimensi normatif, di mana keterbukaan prosedur, kejelasan informasi, serta adanya ruang bagi warga untuk memperoleh penjelasan dan tanggapan menjadi prasyarat terbentuknya legitimasi pelayanan publik.²⁶²⁷ Dalam hal ini, platform pengaduan digital berfungsi sebagai medium interaksi yang merefleksikan bagaimana pemerintah memposisikan warga, entah sebagai subjek yang diajak berkomunikasi atau sekadar pengguna yang menyampaikan laporan dan menunggu hasil.

²⁶ Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge, MA: MIT Press, 1996), 287–291.

²⁷ Alfiani, H., A. Nurmandi, R. Sihombing, dan D. Mutiarin, “E-Government Issues in Developing Countries Using TOE and UTAUT Frameworks: A Systematic Review,” *Policy & Governance Review* 8, no. 2 (2024): 169–191.

Dalam konteks Kota Semarang, Lapor Semar hadir sebagai bagian dari transformasi digital pemerintah daerah yang dibingkai dengan narasi keterbukaan, responsivitas, dan modernisasi pelayanan publik. Namun, belum banyak kajian yang secara empiris menelaah bagaimana kualitas komunikasi yang terjadi di dalam platform tersebut. Sejumlah penelitian mengenai e-government di Indonesia umumnya berfokus pada indikator kinerja seperti kepuasan pengguna, tingkat adopsi, dan efektivitas sistem.²⁸ Artinya, efektivitas Lapor Semar tidak dapat dinilai hanya dari kecepatan respons atau jumlah laporan yang terselesaikan, tetapi harus dipahami melalui kualitas praktik komunikasi publik yang berlangsung di dalamnya.

Dengan demikian, kualitas komunikasi dalam platform pengaduan tidak hanya menentukan efektivitas layanan, tetapi juga mencerminkan sejauh mana prinsip komunikasi publik yang rasional, transparan, dan dua arah diwujudkan dalam praktik administratif sehari-hari melalui Lapor Semar. Untuk membaca praktik komunikasi tersebut secara empiris dan kontekstual, penelitian ini menggunakan kerangka *Civic Culture* dari Peter Dahlgren sebagai alat analitis utama.²⁹

Penelitian ini berargumen bahwa kualitas komunikasi dalam platform Lapor Semar diposisikan sebagai faktor kunci yang perlu dipahami efektivitas layanan pengaduan publik. Kualitas komunikasi berpotensi mempengaruhi persepsi efektivitas layanan dan pembentukan kepercayaan publik, sebagaimana akan

²⁸ Mergel, I. (2013). Social media adoption and resulting tactics in the U.S. federal government. *Government Information Quarterly*, 30(2), 123–130.

²⁹ Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446–454.

dianalisis melalui pengalaman empiris para informan. Sebaliknya, jika aspek itu tidak dapat terpenuhi maka kualitas komunikasi akan rendah dan ini mempengaruhi efektivitas pelayanan. Dengan hal ini diharapkan penelitian ini dapat memberikan cara baru mengevaluasi layanan pengaduan bukan hanya dari respon teknis saja.

1.9. Metode penelitian

1.9.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Dalam lingkup yang lebih sempit metode kualitatif berisikan tiga bentuk pengumpulan data: (1) *in-depth, open-ended interviews*; (2) *direct observation*; dan (3) *written documents*. Hal ini meliputi sumber daya seperti item tertulis terbuka pada kuesioner, jurnal pribadi dan catatan program. Data evaluasi kualitatif dimulai sebagai informasi mentah dan deskriptif tentang program dan orang yang terlibat dalam program. Peneliti cenderung melakukan pengamatan langsung terhadap aktivitas program.³⁰

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif karena bertujuan untuk memahami secara mendalam kualitas komunikasi dalam layanan pengaduan digital Lapor Semar, khususnya terkait pengalaman, persepsi, dan pemaknaan warga terhadap interaksi dengan pemerintah. Fenomena komunikasi bersifat kompleks dan tidak dapat direduksi menjadi angka, sehingga pendekatan kualitatif dipilih karena mampu menangkap proses, makna, dan konteks secara holistik.³¹

³⁰ Patton, M. Q. (1987). *How to use qualitative methods in evaluation* (No. 4). Sage.

³¹ Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (3rd ed.). Sage Publications.

1.9.2. Situs Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik, dan Persandian Kota Semarang Pemerintah Kota Semarang, Kecamatan Semarang Tengah, Kota Semarang, Provinsi Jawa Tengah.

1.9.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian ini terdiri atas dua kelompok utama, yaitu (1) Warga Kota Semarang yang telah menggunakan platform Lapor Semar untuk menyampaikan laporan atau keluhan, dan (2) Aparatur Pemerintah Kota Semarang yang berperan dalam menerima, memproses, dan menindaklanjuti laporan tersebut. Pemilihan subjek dilakukan melalui teknik *purposive or judgemental sampling* dengan pertimbangan bahwa kedua kelompok ini memiliki pengalaman langsung dan pengetahuan yang relevan untuk menjelaskan kualitas komunikasi dalam layanan pengaduan publik digital.

Pengambilan sampel *purposive* atau *judgemental* adalah strategi dimana orang atau peristiwa tertentu dipilih dengan sengaja untuk memberikan informasi penting yang tidak dapat diperoleh dari pilihan lain.³² Hal ini mempertimbangkan keterlibatan langsung dalam pengelolaan maupun penggunaan platform lapor Semar. Penelitian ini menargetkan wawancara terhadap 6-10 informan yang terdiri atas perwakilan pengelola platform di lingkungan pemerintah Kota Semarang yang terbagi menjadi Analis pengelola, Admin utama, dan Humas serta pengguna layanan dari masyarakat yang terbagi menjadi tiga kategori.³³ Kategori ini meliputi

³² Maxwell, J. A. (2012). *Qualitative research design: An interactive approach*. Sage publications.

³³ Greg Guest, Arwen Bunce, and Laura Johnson, "How Many Interviews Are Enough? An Experiment with Data Saturation and Variability," *Field Methods* 18, no. 1 (2006): 59–82.

masyarakat yang pernah menggunakan platform, masyarakat yang tahu namun memilih menggunakan alternatif lain serta masyarakat yang tidak tahu sama sekali. Jumlah informan bersifat fleksibel dan ditentukan berdasarkan prinsip saturasi tematik, yaitu ketika wawancara tambahan tidak lagi menghasilkan informasi atau tema baru yang relevan dengan fokus penelitian.³⁴

1.9.4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data kualitatif yang diperoleh melalui data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang dikumpulkan penulis secara langsung dari sumbernya melalui wawancara maupun observasi.³⁵ Dalam konteks ini merupakan warga yang pernah menggunakan Lapor Semar serta aparatur Pemerintah Kota Semarang yang terlibat dalam pengelolaan laporan. Data ini digunakan untuk peneliti memahami pengalaman, persepsi, serta makna yang diberikan oleh informan terhadap proses komunikasi dalam platform.

Sementara itu, data sekunder diperoleh melalui dokumen resmi, laporan pengaduan, arsip digital, serta literatur ilmiah yang relevan. Data ini digunakan untuk memperkuat interpretasi peneliti dan memberikan konteks yang lebih luas terkait pelaksanaan layanan pengaduan publik digital.

1.9.5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data sangatlah penting dalam sebuah penelitian karena dengan inilah kita dapat melihat penelitian ini disusun secara sistematis, logis, dan pencarian data yang valid. Hal ini diperlukan untuk proses analisis data dalam

³⁴ Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln, *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, 5th ed. (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2018), 189–193.

³⁵ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2006).

penelitian dan berguna untuk menemukan suatu kesimpulan dan membantu peneliti dalam memecahkan persoalan yang dihadapi. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan *In-Depth Interview* dan *Document Analysis*.

1.9.5.1. In-Depth Interview

Wawancara mendalam adalah teknik pengumpulan data utama dalam penelitian kualitatif. Teknik ini dilakukan dengan tanya jawab secara langsung kepada informan untuk menggali pengalaman, persepsi, interpretasi, dan pemaknaan mereka terhadap fenomena yang diteliti. Wawancara mendalam sangat efektif untuk menggali perspektif partisipan secara langsung dan memahami makna yang mereka konstruksi dari pengalaman mereka.³⁶

1.9.5.2. Document Analysis

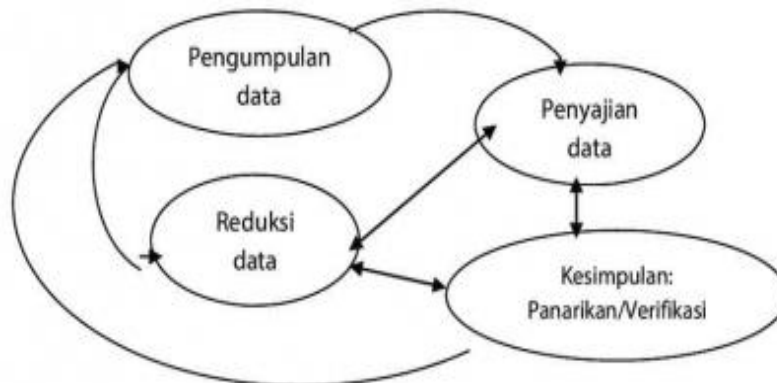
Teknik analisis dokumen juga digunakan untuk memperoleh data sekunder berupa dokumen resmi pemerintah, SOP layanan pengaduan, alur penanganan laporan, serta arsip digital terkait penggunaan Lapor Semar. Analisis dokumen merupakan metode penting untuk memperkuat temuan wawancara dan memberikan konteks administratif yang relevan serta lebih luas terhadap fenomena yang diteliti.³⁷

³⁶ Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (3rd ed.). Sage Publications.

³⁷ Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.

1.9.6. Analisis dan Interpretasi Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan model Miles dan Huberman.³⁸ Adapun dalam tahap analisis data yang digunakan dapat dilihat pada gambar dibawah ini :



Gambar 1. 2 Teknik Analisis Data Miles dan Huberman

(Sumber : Miles dan Huberman dalam Sugiyono, 2006)

- a. Pengumpulan data (*Data collection*), merupakan proses awal yaitu berusaha mengumpulkan data mentah yang diperoleh melalui observasi dan wawancara mendalam kepada informan.
- b. Reduksi data (*Data reduction*), yaitu proses memilih, merangkum hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang dicari temanya dan polanya dan membuang yang tidak perlu.
- c. Penyajian data (*Data display*), dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori.

³⁸ Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.

- d. Penarikan kesimpulan atau verifikasi (*Conclusions: drawing or verifying*), merupakan proses terakhir yaitu menyimpulkan hasil dari data-data yang telah disederhanakan.

1.9.7. Kualitas Data (Goodness criteria)

Untuk memastikan kualitas data dalam penelitian kualitatif, penelitian ini menggunakan empat kriteria keabsahan data menurut Lincoln dan Guba (1985), yaitu *creadibility*, *transferability*, *dependability*, dan *confirmability*.

- a. **Kredibilitas** – Dicapai melalui triangulasi sumber dan *member checking* untuk memastikan bahwa interpretasi peneliti sesuai dengan pengalaman informan.
- b. **Transferabilitas** – Diperkuat melalui penyajian *thick description* mengenai konteks penelitian, karakteristik informan, dan proses komunikasi dalam platform Lapor Semar sehingga temuan dapat dipertimbangkan dalam konteks serupa.
- c. **Dependabilitas** – Dicapai melalui penyusunan *audit trail* yang mendokumentasikan seluruh proses penelitian, termasuk transkrip wawancara dan langkah-langkah analisis data.
- d. **Konfirmabilitas** – Dicapai melalui triangulasi, penggunaan kutipan langsung dari informan, dan pencatatan proses refleksi peneliti sehingga temuan didasarkan pada data, bukan bias peneliti.

Berbeda dengan penelitian kuantitatif, untuk memastikan kualitas menggunakan *Goodness Criteria* yang meliputi empat kriteria yang dikembangkan

oleh Lincoln dan Guba.³⁹⁴⁰ Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya membaca Laporan Semar sebagai alat pelayanan, tetapi sebagai representasi simbolik relasi negara-warga dalam konteks pemerintahan digital lokal.

³⁹ Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage Publications.

⁴⁰ Shenton, A. K. (2004). Strategies for ensuring trustworthiness in qualitative research projects. *Education for Information*, 22(2), 63–75.