

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Memasuki era digital, dunia menghadapi beberapa tingkatan dalam digitalisasi. Menurut Cahyana, dkk (2016 : 22) digitalisasi terbagi kedalam digitalisasi 1.0, digitalisasi 2.0, dan digitalisasi 3.0. Digitalisasi 1.0 dianggap sebagai pemanfaatan teknologi yang berfungsi hanya untuk merekam dan mendorong produktivitas semata. Kemudian, digitalisasi 2.0 merupakan era dimana teknologi dapat menghubungkan sesama manusia yang jaraknya sangat jauh. Media sosial tercipta dan menjadikan cakupan komunikasi manusia menjadi semakin luas. Terakhir, dalam digitalisasi 3.0 pemanfaatan teknologi sampailah pada saat dimana itu melebihi pemenuhan emosi dan intelektual manusia. Teknologi digunakan untuk kegiatan yang memiliki kepentingan lebih atau bersama. Termasuk dengan bagaimana pemerintah mulai mendigitalisasi tata kelola pemerintahannya hingga ke pelayanan publik. Sehingga seperti yang terlihat, digitalisasi 3.0 telah mencapai Indonesia dan mulai masyarakat rasakan saat ini.

Sebelumnya, masyarakat dihadapkan pada sejumlah cara konvensional seperti mendatangi langsung instansi terkait, mengirimkan surat, menelepon, dll. Hal ini, terutama di perkotaan tentunya menjadi penghambat karena masyarakat kota cenderung memiliki kehidupan yang lebih dinamis dan waktu yang lebih sedikit untuk dihabiskan dengan membuat aduan ke pemerintah. Maka dari itu, pada pencapaian digitalisasi 3.0, dihadirkan sejumlah kanal-kanal non-

konvensional sebagai suatu revolusi dalam memberikan laporan kepada pemerintah dengan cara praktis. Kanal non-konvensional adalah jenis kanal yang memanfaatkan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi. Pelaporan oleh masyarakat tersebut merupakan suatu tanda dari adanya partisipasi, yang dimana pada konteks ini disebut sebagai partisipasi elektronik atau *e-participation*.

PBB mendefinisikan *e-participation* sebagai, “*the process of engaging citizens through ICTs in policy, decision-making, and service design and delivery so as to make it participatory, inclusive and deliberative*”. (PBB dalam Le Blanc, 2020 : 4) Pernyataan tersebut dapat diartikan secara singkat sebagai penggunaan teknologi informasi komunikasi dalam melibatkan masyarakat secara inklusif dari proses pembuatan hingga implementasi kebijakan. Selain kemudahan, masyarakat juga perlu memastikan bahwa keterlibatannya dianggap sama pentingnya dengan stakeholder lainnya. Seringkali saat keran partisipasi itu telah terbuka, tidak ada jaminan mengenai aspirasi mereka akan diproses. Teknologi digital kemudian menjadi solusi bagi pemerintah untuk dapat selalu menginformasikan kemajuan dari partisipasi masyarakatnya. Selain itu interaksi menjadi tidak terbatas hanya di satu tempat saja dan bahkan dapat menghemat dana untuk kedua belah pihak.

Sejumlah negara di dunia telah mengadopsi konsep *e-participation* baik di negara maju maupun berkembang. Salah satu contohnya, negara Amerika Serikat yang memiliki peningkatan dalam *e-participation* setelah *Obama Administration's Open Government* dirilis pada tahun 2009, sehingga oleh lembaga Federal dan pemerintah daerah mulai menerapkan fitur *e-participation* (seperti, e-konsultasi dan penggunaan sosial media) (Mossberger, dkk, 2013 : 351).

Indonesia sendiri melalui pemerintah pusat baru menginisiasi sistem untuk menampung laporan secara digital beberapa tahun setelahnya. Pada era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2009 dibentuklah Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan atau yang sering disingkat sebagai UKP4/UKP-PPP berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2009 tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan. Unit ini bertugas untuk “membantu Presiden dalam melaksanakan pengawasan dan pengendalian pembangunan sehingga mencapai sasaran pembangunan nasional dengan penyelesaian penuh” (Pasal 3 ayat 1 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2009 tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan).

Maka dari itu, pada tahun 2013 diluncurkanlah program Laporan! (Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat) sebagai sistem aduan tingkat nasional. Pada saat itu tidak banyak kanal yang tersedia, hanya SMS ke nomor 1708, aplikasi mobile di Android dan Blackberry, dan situs web www.lapor.ukp.go.id. Hal ini sejalan dengan tugas prioritas UKP4 yang tertera didalam pasal 3 ayat 2, poin (b) yaitu “peningkatan efektifitas dan percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi dan perbaikan pelayanan umum”. Tidak lama setelah itu, Provinsi DKI Jakarta menjadi pemerintah daerah pertama yang terintegrasi dengan sistem Laporan! dengan penandatanganan MoU pada tanggal 18 April 2013. Sistem ini diharapkan dapat menjadi wadah aduan yang bersifat interaktif secara dua arah. Masyarakat tidak hanya dapat melapor, namun juga bisa memonitoring progres dan hasil dari laporannya. Hal tersebut berdasarkan kejadian yang terjadi di

lapangan dan stigma yang melekat kepada pemerintah. Seperti yang diutarakan oleh ketua UKP4 saat itu, Kuntoro Mangkusubroto dikutip dari beritasatu.com :

“Fakta lain, ada layanan publik. Isunya selalu hidup karena bersentuhan langsung dengan warga. Jika kita menemui ketidakberesan di sana, kemana harus melaporkan. Kalau pun tahu kemana, apakah mendapat respon cepat dan tepat?. Artinya, jujur saja, pemerintah dipertanyakan kemampuannya berkomunikasi dan menyelesaikan masalahnya”.

(<https://www.beritasatu.com/megapolitan/108715/ukp4-gandengpemprov-dki-kembangkan-pengaduan-online>, diakses pada 7/1/2021, pukul 15.13)

Kemudian Laporan! ditetapkan sebagai Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N) menjadi SP4N-LAPOR!. Daerah-daerah lain mulai mengintegrasikan pemerintahannya dalam sistem Laporan!, seperti Kabupaten Indragiri Hulu dan Kota Ambon. Per tanggal 31 Desember 2014 sendiri, UKP4 resmi dihentikan oleh Presiden Joko Widodo dan pada tanggal 23 Februari 2015 resmi dibubarkan. Sebelumnya, pada tanggal 19 Desember 2014 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB) menandatangani MoU dengan UKP4 dalam mengelola Laporan! secara bersama. Sehingga, setelah UKP4 tidak lagi hadir, KemenPANRB didampingi oleh Kantor Staf Presiden (KSP) dan Ombudsman Republik Indonesia.

Berangkat dari konsep partisipasi elektronik dalam bentuk aduan, secara mandiri dengan adanya sistem desentralisasi, sejumlah pemerintah daerah mulai meluncurkan sejumlah terobosan program yang diyakini dapat mengatasi sejumlah permasalahan yang ada apalagi di tengah era digital ini. Pemerintah kota Semarang salah satunya, dimana pada tahun 2016, dirilis program pengaduan bernama Laporan Hendi. Program ini mencoba untuk mengintegrasikan layanan aduan kedalam satu pintu untuk memudahkan masyarakat agar tidak perlu

kebingungan dalam menentukan OPD atau instansi mana yang harus dipilih. Program ini mengambil nama dari walikota Semarang yang sedang menjabat yaitu Hendrar Prihadi. Program ini memiliki sejumlah kanal yaitu twitter menggunakan hastag #laporhendi dengan mention ke akun @hendrarprihadi dan @pemkotsemarang, website lapor.go.id, mengirim pesan singkat ke nomor 1708 dengan format LAPORHENDI (spasi) aduan yang ingin disampaikan atau nomor *WhatsApp* +62 812-1500-0512, kirim pesan Telegram ke Pemerintah Kota Semarang, aplikasi Lapor Pak Wali yang bisa diunduh di aplikasi mobile, dan Call Center 112.

Kota Semarang menjadi salah satu dari total 396 pemerintah kabupaten dan 94 pemerintah kota yang menggunakan sistem SP4N-LAPOR! yang diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pedoman Pengaduan Masyarakat tentang Pelayanan Publik. Sistem ini berada dibawah pengelolaan Dinas Komunikasi, Informatika, Statistika, dan Persandian Kota Semarang dan terintegrasi dengan OPD lainnya. Pada tahun 2019 dan 2020, secara berturut-turut LAPOR HENDI memperoleh penghargaan sebagai sistem pengaduan masyarakat terbaik dalam kompetisi Pengaduan Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh Kementerian PANRB bersama Ombudsman RI (ORI) dan Kantor Staf Presiden (KSP).

Kemudian partisipasi elektronik sendiri merupakan turunan konsep dasar dari partisipasi masyarakat. Pemenuhan partisipasi masyarakat dianggap sebagai salah satu hal yang dapat mewujudkan *good governance*. H.A.R Tilaar (2009 : 287) mengungkapkan bahwa bentuk dari realisasi nilai demokrasi pada

desentralisasi adalah dengan melakukan perencanaan yang bersifat *bottom up*, dimana masyarakat harus diikutsertakan dalam proses pembangunan serta perencanaan terhadap masyarakat itu sendiri. Masyarakat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan demokrasi, sehingga segala keputusan harus berpihak pada rakyat. Terdapat beberapa kaitan partisipasi masyarakat terhadap pembangunan, yaitu : (1) Partisipasi dalam menetapkan arah, tujuan, dan strategi kebijakan didalam proses politik dan khususnya proses sosial, (2) partisipasi dalam mengemban tanggung jawab dan beban dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan, dan (3) partisipasi dalam merasakan manfaat dan hasil secara adil (Bintoro Tjokroamidjojo dalam Susantyo, 2007:15).

Good Governance atau tata kelola pemerintahan yang baik menurut World bank (dalam Addink, 2019 : 50) adalah pemerintahan yang terbuka, dapat diprediksi, dan rasional. Beberapa prinsip lain yang harus dipenuhi selain partisipasi, antara lain transparansi yang merujuk pada keterbukaan informasi dan akuntabilitas yang merujuk pada bentuk pertanggungjawaban. Laporan Hemdi dan program-program sejenis lainnya, bisa dikatakan menjadi suatu usaha pemerintah untuk dapat memberikan citra pengelolaan pemerintahan melalui pelayanan publik yang baik untuk masyarakat.

Perilisan program Laporan Hemdi tersebut membuat sejumlah peneliti tertarik untuk mengamati lebih dalam pengaruh dan efektivitasnya. Adypurwanati dan Hariani (2019) dalam jurnalnya melihat bahwa sistem ini sebagai sarana yang mendorong masyarakat untuk melaporkan dan menyampaikan aspirasi, serta memiliki fungsi untuk mengontrol dalam penyelenggaraan pelayanan publik di

kota Semarang. Lebih lanjut disimpulkan bahwa Dinas Kominfo, Pemerintah Kota Semarang dan masyarakat merasa diuntungkan dengan adanya inovasi Lapori Hendi. Kekurangan yang ditemukan paling mendasar yaitu kecepatan dan ketepatan respon yang bergantung pada kerja OPD terkait. Hal tersebut berhubungan dengan SDM, dimana budaya kerja menjadi faktor yang berpengaruh terhadap kinerja OPD yang bergantung pada instruksi pemimpin (Dzakiyati, Nugroho, & Warsono, 2018). Selain SDM, terdapat proses menunggu disposisi untuk tindak lanjut dimana terdapat klasifikasi aduan yang sifatnya segera atau biasa. Waktu penanganan biasanya ditentukan oleh OPD terkait, sehingga penafsirannya berlangsung secara subjektif.

Selain masalah SDM dan proses disposisi, terdapat pula kekurangan dari segi sistem atau aplikasi. Kristanto (2018) didalam penelitiannya, melihat bahwa aplikasi berbasis website laporhendi.semarangkota.go.id (sekarang berganti domain menjadi laporpakwali.semarangkota.go.id) kurang efektif dan cepat dikarenakan portal atau aplikasi tersebut mempunyai fungsi sebatas untuk menyediakan link-link baik ke sosial media maupun website lain terkait, sehingga tidak dapat secara langsung membuat laporan. Namun demikian, dari segi akuntabilitas dan tranparansi, Adiari (2020) menemukan bahwa pengelola Lapori Hendi telah melaksanakan tugasnya dengan baik dimana SOP yang ada dipatuhi dan pemberian informasi kepada pelapor pun dianggap jelas.

Rata-rata penelitian sebelumnya mengenai Lapori Hendi lebih mengarah pada aspek pengeleolaannya saja. Namun demikian, bukan berarti tidak ada penelitian terkait partisipasi masyarakat secara digital atau elektronik mengenai

program pengaduan sejenis. Anggita (2021) salah satunya, melakukan penelitian partisipasi elektronik masyarakat pada program Monggo Lapor milik Pemerintah Kota Magelang. Menggunakan teori tingkatan *e-participation* milik Macintosh, ditemukan bahwa tingkat partisipasi elektronik masyarakat Kota Magelang baru sampai pada tahap *e-engaging*. Tahapan ini menandakan adanya komunikasi dua arah yang terjalin antara pemerintah dengan masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan adanya laporan dari masyarakat serta respon atau tanggapan dari dinas terkait. Lebih lanjut menurut Anggita (2021), tidak ditemukan adanya produk kebijakan dari hasil pemanfaatan Monggo Lapor yang menjadi indikator dari terciptanya partisipasi elektronik tertinggi, yaitu *e-empowering*. Disisi lain untuk penelitian ini, selain program yang diteliti berasal dari kota yang berbeda, konteks partisipasi elektronik yang dipilihpun juga berbeda. Anggita menggunakan konteks dari segi teori *Smart City* milik Nam & Pardo, sedangkan pada penelitian ini digunakan konteks efektivitas dari teori *Good Governance* milik Sedarmayanti. Maka dari itu, seperti yang telah dijabarkan diawal, peneliti tertarik untuk meneliti partisipasi elektronik masyarakat Kota Semarang dalam efektivitas program Lapor Hendi.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana efektivitas program Lapor Hendi sebagai wujud partisipasi masyarakat Kota Semarang di era digital dalam perspektif *good governance*?

1.3 Tujuan Penelitian

Meninjau dari rumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui efektivitas program Lapor Hendi sebagai wujud partisipasi

masyarakat Kota Semarang di era digital dalam perspektif *good governance*.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian tersebut adalah untuk memberikan wawasan yang lebih luas tentang efektivitas program Lapor Hendi sebagai wujud partisipasi masyarakat Kota Semarang di era digital dalam perspektif *good governance*.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktisnya sendiri ialah, agar penelitian ini dijadikan referensi untuk menjelaskan kepada masyarakat tentang efektivitas program Lapor Hendi sebagai wujud partisipasi masyarakat Kota Semarang di era digital dalam perspektif *good governance*

1.5 Kerangka Teori

1.5.1 Efektivitas Program Pemerintah dalam Kerangka *Good Governance*

Efektivitas secara singkatnya merupakan tujuan yang dapat dicapai. Walaupun sering dikaitkan dengan efisiensi, kedua konsep ini memiliki pengertian yang berbeda. Efisiensi sendiri lebih menekankan kepada usaha untuk mencapai sesuatu dengan pengorbanan yang seminim mungkin. Sedarmayanti (2012 : 89) mendefinisikan efektivitas, sebagai suatu tingkat keberhasilan ataupun keunggulan dalam menggapai sasaran telah dibuat sedemikian rupa serta terdapatnya keterkaitan dengan nilai-nilai yang beragam. Kemudian terdapat definisi lain dimana efektivitas merupakan pelaksanaan kegiatan secara benar dan mampu memberikan manfaat (Rosalina, 2012 : 3). Definisi selanjutnya dari

Abdurahmat (dalam Edi, 2007 : 15), menerangkan efektivitas sebagai penetapan secara sadar sumber daya serta sarana dan prasarana, untuk dimanfaatkan dalam melaksanakan pekerjaan tepat pada waktunya.

Sehingga, berdasarkan sejumlah pengertian tersebut efektivitas program pemerintah merujuk pada pencapaian tujuan program milik pemerintah yang dilandasi dengan pemanfaatan sumber daya serta waktu yang telah ditetapkan sebelumnya. Sebagaimana yang telah diketahui oleh khalayak publik, program pemerintah biasanya memiliki tujuan untuk kebaikan masyarakat. Program-program pemerintah dapat diukur efektivitasnya apabila mampu mengakomodir kebutuhan masyarakat secara menyeluruh. Pada konteks penelitian ini, efektivitas program Lapor Hendi akan dikaitkan dengan kerangka teori *good governance*.

Secara konsep *good governance* bukan hanya tentang membentuk tata kelola yang transparan dan partisipatif, tapi juga dapat menggunakan kekuasaannya dengan memenuhi beberapa tugas pokok pemerintah, yaitu menjamin keamanan individu dan masyarakat, mengelola kerja sektor publik yang efektif dan akuntabilitas, dan memajukan sektor ekonomi dan sosial sesuai dengan keinginan masyarakat (Addink, 2019 : 16). Lebih lanjut Addink (2019 : 16) menjabarkan dua pendekatan dalam *good governance* yaitu secara institusional dan fungsional, dimana institusional berhubungan dengan pekerja atau pejabat dalam pemerintahan, dan fungsional berkaitan dengan pemenuhan dari fungsi yang telah ditentukan. Fungsi-fungsi ini bergantung pada tugas-tugas yang diberikan kepada suatu lembaga tertentu.

Merupakan hak bagi masyarakat dan pemerintahan itu sendiri untuk dapat

merasakan dan menciptakan sistem *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik. Sebagai kebalikan dari *bad governance* yang dipenuhi dengan penanganan administrasi yang buruk, praktek korupsi, kebijakan yang tidak berpihak pada masyarakat, dan masih banyak lagi, *good governance* memastikan hubungan antara pemerintah dan masyarakat berjalan secara beriringan dan saling menguntungkan satu sama lain. World bank (dalam Addink, 2019 : 50) menjelaskan *good governance* sebagai pembuatan kebijakan yang terbuka, dapat diprediksi, dan rasional. Terdapat pula pengertian lain dimana *good governance* merupakan pembangunan berkelanjutan yang berpusat pada partisipasi masyarakat dan sosial dengan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan menghormati HAM (UNHCR dalam Addink, 2019 : 50).

Selanjutnya, Sedarmayanti (2012: 6) mengemukakan dua pemahaman dalam kata *good* didalam konsep *good governance* yaitu, (1) pemenuhan kebutuhan atau kepentingan masyarakat, peningkatan nilai-nilai kapabilitas masyarakat dalam mencapai tujuan kemandirian (nasional), pembangunan yang berkeadilan sosial dan berkelanjutan, dan (2) pemerintahan yang efisien dan efektif. Melihat dari sejumlah pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa, konsep *good governance* mencoba untuk mendorong pemikiran yang tidak hanya terpusat pada pemerintah semata sebagai satu-satunya penggerak pemerintahan. Masyarakat sebagai kelompok target juga harus dilibatkan dalam memaksimalkan jalannya pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pendapat dari Keping (2017 : 4-5), dimana salah satu identitas dari konsep tersebut adalah adanya kolaborasi manajemen kehidupan publik antara pemerintah dengan rakyat.

Menurut Sedarmayanti (2012 : 6) terdapat tiga aktor penting dalam melaksanakan *good governance*, yaitu :

a. Pemerintah atau Negara

Pemerintah baik sebagai lembaga politik maupun lembaga sektor publik, memastikan kebijakan yang dibuat dapat mengakomodir kebutuhan semua pihak. Maka, perlu diciptakan kondisi perpolitikan dan hukum yang kondusif.

b. Pihak Swasta

Pihak ini memiliki tugas untuk membantu serangkaian pemenuhan teknis pembuatan serta pelaksanaan kebijakan yang ada. Pemerintah dapat meminta bantuan pihak swasta yang ahli dalam bidangnya, sehingga proyek dapat segera terlaksana. Pengadaan proyek tersebut juga berkaitan dalam peningkatan ekonomi lewat penyediaan lapangan kerja.

c. Masyarakat

Sebagai objek dari program ataupun kebijakan pemerintah, maka untuk dapat memberikan program yang efektif masyarakat, perlu dilibatkan dari sejak awal pembuatan hingga tahap evaluasi. Sehingga perlu adanya interaksi dalam bidang sosial, ekonomi, dan politik.

Tiga aktor tersebut harus dapat bekerja sama, terutama untuk pemerintah agar bisa lebih inklusif dalam melibatkan peran masyarakat dan pihak swasta. Sumarto (2009 : 25) menilai bahwa masing-masing aktor bekerja pada sistem yang masih terfragmentasi. Hubungan kerja sama yang dimiliki pun harus berdasarkan asas kesetaraan, kepercayaan, dan kemandirian. Unsur-unsur tersebut harus terpenuhi sebagai jalan dalam penyelesaian berbagai permasalahan publik.

Kemudian, secara singkatnya terdapat tiga unsur utama yang melandasi *good governance*, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas (Sedarmayanti, 2009:289). Setiap unsur tersebut memiliki indikatornya masing-masing, yaitu :

a. Tranparansi

Informasi sepatutnya dikomunikasikan kepada warga melalui berbagai sarana media sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan publik dan mengawasi proses administrasi publik secara efektif. Semakin tinggi derajat transparansi, maka akan semakin tinggi tingkat *good governance* (Keping, 2017 : 5). Adapun indikator dari tranparansi antara lain, (1) Pemerintah menyediakan segala informasi yang berkaitan dengan penyusunan kebijakan hingga ke proses implementasi, (2) Menjamin adanya kemudahan akses informasi setiap waktu, (3) Masyarakat dapat menambah wawasan dalam penyelenggaraan pemerintah, dan (4) Kepercayaan terhadap pemerintah meningkat (Sedarmayanti, 2007 : 22).

b. Partisipasi

Terjadinya keterlibatan secara langsung oleh masyarakat melalui hak dalam menyampaikan aspirasi dan berkumpul untuk merencanakan masa depan rakyat bersama (Sedarmayanti, 2009 : 290). Sejumlah indikator dalam partisipasi, yaitu (1) Pemerintah memahami konsep daripada partisipatif, (2) Pengambilan keputusan dilakukan secara bersama-sama. (3) Terjadi peningkatan dari segi kualitas maupun kuantitas saran dan kritik oleh masyarakat, (4) Masyarakat menjadi peduli akan setiap langkah pembangunan oleh penerintah (Sedarmayanti, 2007 : 16-22).

c. Akuntabilitas

Dalam hal ini, pemerintahan membutuhkan penggunaan hukum dan etika untuk meningkatkan akuntabilitas individu dan institusi. Akuntabilitas artinya pengurus dan badan administrasi harus memenuhi fungsi dan kewajiban jabatan yang diembannya dengan cara yang pantas dan bertanggungjawab (Keping, 2017 : 5). Indikator-indikator yang menyertainya antara lain (1) Pelaksanaan harus sesuai dengan SOP yang ditetapkan, (2) Setiap kesalahan atau kelalaian yang dilakukan harus diberikan sanksi, dan (3) Adanya kesesuaian dengan undang – undang dalam menyusun laporan pertanggungjawaban. (Sedarmayanti, 2007 : 23).

Demikian konsep ini walaupun terlihat sederhana dan dapat disetujui untuk diadaptasi dalam suatu daerah sesegera mungkin, dibutuhkan komitmen dan ketekunan dari seluruh pihak untuk terus bekerja dan berinovasi demi kepentingan bersama. Seringkali keegoisan dari salah satu pihak atau tidak ada rasa kebersamaan untuk menjadi tantangan terbesar dalam perwujudan *good governance*.

1.5.2 E- Participation (Partisipasi Elektronik)

Penggunaan sistem pemerintahan demokrasi secara langsung menjadi jalan pembuka bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam tata kelola pemerintahan demi mencapai tujuan atau kesejahteraan bersama. Tilaar (2009: 287) mengungkapkan partisipasi adalah bentuk dari keinginan untuk memanfaatkan nilai-nilai demokrasi melalui proses desentralisasi dengan melibatkan warga kedalam proses pembangunan dan perencanaan masyarakatnya, menggunakan upaya perencanaan dari bawah (bottom-up). Kemudian terdapat pula ahli lain

seperti, Sumarto (2009 : 15) yang mengartikan partisipasi warga sebagai, “Proses ketika warga, sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka”. Hal ini dapat menggugurkan stigma terhadap pemerintah yang umumnya dianggap tidak mampu mengakomodir kebutuhan masyarakat. Pengertian ini sejalan dengan pendapat Pratchett, dkk dalam (Kubicek dan Aichholzer 2016 : 12) dimana partisipasi akan mengatasi ketidakpercayaan dan putusnya hubungan masyarakat dengan lembaga politik.

Sedangkan secara singkat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan dalam pasal 1 ayat 6 menyebut, “Partisipasi adalah keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan”. Dapat diartikan bahwa keikutsertaan masyarakat merupakan kunci untuk menentukan suatu pembangunan terencana dengan baik atau tidak.

Lebih lanjut terdapat beberapa alasan mengapa partisipasi warga amatlah penting (Innes dan Booher dalam Kubicek dan Aichholzer, 2016 : 12), yaitu : (1) Preferensi publik dapat diketahui oleh pemerintah untuk menjadi bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan, (2) Pengetahuan masyarakat lokal dapat mengembangkan suatu kebijakan, (3) Keadilan dapat dicapai oleh masyarakat, (4) Kebijakan mendapatkan legitimasi atau persetujuan publik, dan (5) Undang-undang mengharuskan adanya partisipasi dari masyarakat.

Seiring dengan berjalannya waktu, teknologi informasi komunikasi

berkembang dan mulai dimanfaatkan dalam mendorong partisipasi masyarakat. Abad ke 21 dianggap sebagai era pembuka sebuah partisipasi dapat dilakukan secara cepat dengan modal yang minimum. Berbarengan dengan *e-government*, muncul istilah atau konsep *e-participation*. Konsep ini terdiri dari dua komponen yaitu “e” dan “ participation”. “E” merujuk pada penggunaan teknologi informasi komunikasi terutama internet dengan konteks untuk mendorong perubahan keikutsertaan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan. Sedangkan participation merujuk pada keikutsertaan atau keterlibatan masyarakat dalam konteks politik atau administrasi (Sæbø, Rose, dan Flak, 2008 : 402). PBB mendefinisikannya sebagai keterlibatan warga melalui teknologi informasi komunikasi dalam pengambilan keputusan kebijakan dan merancang layanan demi terwujudnya masyarakat yang partisipatif, inklusif, dan deliberatif (dalam Le Blanc, 2020 : 4). Kemudian Macintosh mengidentifikasi *e-participation* sebagai penggunaan teknologi informasi komunikasi dalam memperluas partisipasi politik masyarakat dengan terhubung ke wakil rakyat pilihan mereka (2006 : 365). Sehingga dapat disimpulkan bahwa penggunaan teknologi informasi komunikasi dalam menunjang partisipasi masyarakat menjadi pengertian umum dari *e-participation*.

Macintosh menjabarkan beberapa objektif atau tujuan dari diberlakukannya *e-participation*, yaitu:

- a. Dapat menjangkau kalangan masyarakat yang lebih luas sehingga tingkat partisipasi lebih meningkat.

- b. Dapat memenuhi kebutuhan teknis keterampilan komunikasi masyarakat dalam berpartisipasi dengan teknologi informasi komunikasi terkini.
- c. Menyediakan informasi yang lebih mudah dimengerti dan diakses oleh target audiens.
- d. Lebih banyak masyarakat yang terlibat memungkinkan partisipasi dilakukan lebih dalam dan mendukung adanya debat yang deliberatif (2004 : 2).

Tujuan-tujuan tersebut menunjukkan adanya dampak positif yang akan diterima oleh masyarakat, terutama dari segi efisiensi dan efektivitas dalam pencapaian kesejahteraan bersama. Selanjutnya dalam *e-participation* terdapat sejumlah tingkatan atau level untuk mengkaji fenomena tersebut. Salah satu teori tingkatan yang paling terkenal adalah tingkatan partisipasi dari *International Association for Public Participation* (IAPP) yang dimodifikasi dengan ditambahkan “e” atau unsur elektronik disetiap kategorinya. Indikatornya antara lain adalah : (1) Menginformasikan masyarakat dengan akurat dan berbasis fakta tentang permasalahan dan solusi yang ada, (2) Berkonsultasi dengan masyarakat dimana mereka dapat menyumbangkan ide, pendapat, dan sudut pandang untuk kemudian dipertimbangkan oleh pemerintah, (3) Melibatkan masyarakat dalam proses awal hingga akhir suatu kebijakan dibentuk, (4) Berkolaborasi dan membentuk hubungan yang horizontal dengan masyarakat, dan (5) Memberdayakan masyarakat dengan mendorong pembentukan keputusan akhir ke tangan masyarakat (Nabatchi, 2012 : 699-708).

Sedangkan dalam penelitian ini, teori yang digunakan adalah tiga tingkatan *e-participation* dari Macintosh, yaitu :

a. *E-Enabling*

Pada tingkatan ini didoronglah masyarakat untuk dapat mengakses internet dan memanfaatkan sejumlah informasi yang tersedia. Tujuan utamanya adalah bagaimana teknologi dapat digunakan untuk mencapai masyarakat yang lebih luas. Hal ini maka berkaitan dengan aksesibilitas dan pemahaman akan informasi.

b. *E-engaging*

Berikutnya pada tingkatan ini masyarakat diajak untuk berdiskusi mengenai sejumlah substansi dan solusi yang ingin dicapai. Dalam hal ini, maka terbentuklah hubungan *top-down* dimana diskusi dilakukan ke masyarakat oleh pemerintah.

c. *E-empowering*

Dalam hubungan *top-down* masyarakat mengeluarkan pendapat dan ide sebagai inisiatif dari apa yang telah dirumuskan oleh pemerintah. Sedangkan dalam konteks memberdayakan masyarakat, hubungan *bottom-up* menjadi pertanda bahwa masyarakat tidak hanya bertindak sebagai konsumen tetapi juga produsen. Muncullah pengakuan bahwa kontribusi masyarakat sangatlah dibutuhkan untuk mempengaruhi kebijakan yang ada (2004 : 3).

Pada sistem pengaduan seperti Lapor Hendi, partisipasi masyarakat secara daring merupakan faktor utama dalam keberlangsungan program tersebut, dikarenakan kebanyakan kanal yang disediakan berbasis internet.

1.6 Operasionalisasi Konsep

- 1.6.1 Partisipasi (*E-Participation*), merupakan keterlibatan warga secara elektronik demi menciptakan tata kelola pemerintah yang terbuka serta partisipatif

dengan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi.

1.6.2 Laporan Hendi adalah sebuah program yang diperuntukkan bagi masyarakat Kota Semarang untuk melaporkan suatu kejadian untuk agar dapat segera ditangani. Kanal yang digunakan antara lain adalah akun instagram dan *twitter* walikota Semarang @hendrarpriyadi, nomor *whatsapp* 08121500512, *telegram* grup dengan nama Pemerintah Kota Semarang, Aplikasi Laporan Pak Wali dan Call Center 112.

Berdasarkan beberapa konsep tersebut, ditetapkan beberapa dimensi beserta dengan indikator yang dijadikan pedoman dalam menjawab rumusan masalah yang dapat dilihat pada matriks berikut ini.

Tabel 1.1
Matriks Operasionalisasi Konsep

Dimensi	Sub Dimensi	Indikator	Sub Indikator
Efektivitas Program Laporan Hendi	a) Pengelolaan Laporan Hendi.	<i>Good Governance</i> (Sedarmayanti, 2009 :289) 1. Transparansi	(1)Pemerintah menyediakan segala informasi yang berkaitan dengan penyusunan kebijakan hingga ke proses implementasi.
	b) Efektivitas Laporan Hendi dalam Kerangka <i>Good Governance</i> .		(2)Menjamin adanya kemudahan akses informasi setiap waktu. (3)Masyarakat dapat menambah wawasan dalam penyelenggaraan pemerintah. (4)Kepercayaan terhadap pemerintah meningkat.
		2. Partisipasi	(1)Pemerintah memahami konsep daripada partisipatif.

			<p>(2) Pengambilan keputusan dilakukan secara bersama-sama.</p> <p>(3) Terjadi peningkatan dari segi kualitas maupun kuantitas saran dan kritik oleh masyarakat.</p> <p>(4) Masyarakat menjadi peduli akan setiap langkah pembangunan oleh pemerintah.</p>
		3. Akuntabilitas	<p>(1) Pelaksanaan harus sesuai dengan SOP yang ditetapkan.</p> <p>(2) Setiap kesalahan atau kelalaian yang dilakukan harus diberikan sanksi.</p> <p>(3) Adanya kesesuaian dengan undang – undang dalam menyusun laporan pertanggungjawaban.</p>
<i>E-Participation</i> dalam Laporan Hendi	a) <i>E-Participation</i> Masyarakat Kota Semarang dalam Memanfaatkan Laporan Hendi.	<i>E-Participation</i> (Macintosh, 2004 : 3)	Didoronglah masyarakat untuk dapat mengakses internet dan memanfaatkan sejumlah informasi yang tersedia
		1. <i>E-enabling</i>	
		2. <i>E-engaging</i>	Diskusi dilakukan ke masyarakat oleh pemerintah.

		3. <i>E-empowering</i>	Masyarakat tidak hanya bertindak sebagai konsumen tetapi juga produsen.
	b) Tantangan <i>E-Participation</i> dalam Laporan Hendi.		

Demikian, beberapa konsep dan indikator tersebut merujuk pada teori *good governace* milik Sedarmayanti (2009 : 289) dan *e-participation* milik Macintosh (2004 : 3).

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat kualitatif, seperti yang didefinisikan oleh Surachman dalam Sugiyono (2012 : 8) sebagai :

“Metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatifkan lebih menekankan makna dari pada generalisasi”.

Pendekatan dari penelitian ini sendiri adalah deskriptif untuk menghimpun data mengenai keadaan suatu gejala yang diteliti, tidak diintensikan untuk

mengukur hipotesis tertentu, namun hanya untuk menguraikan seadanya tentang variabel, gejala, dan keadaan (Arikunto, 2007 : 34). Pemilihan metode ini ditujukan untuk menjelaskan dan menggambarkan secara sistematis tentang partisipasi masyarakat kota Semarang di era digital dalam efektivitas program Lapori Hendi.

1.7.2 Situs Penelitian

Situs penelitian atau lokasi penelitian untuk mendapatkan data-data primer dan sekunder yang dibutuhkan adalah di Kota Semarang, tepatnya di instansi Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik dan Persandian Kota Semarang sebagai OPD pelaksana program Lapori Hendi.

1.7.3 Subjek Penelitian

Pemilihan subjek/informan penelitian adalah pihak yang dianggap dapat memberi informasi terkait topik yang diteliti. Informan ini bisa dikatakan memiliki pengetahuan serta pengalaman yang cukup, sehingga cukup relevan untuk dijadikan sebagai informan. Informan yang dimaksud adalah pihak yang memiliki cukup informasi mengenai program Lapori Hendi. Sehingga informan yang sesuai adalah Wulan Asih Setyarini, S. Sos, sebagai Kepala Seksi Pengelolaan Aspirasi Dan Informasi Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik dan Persandian Kota Semarang, selaku seksi yang membawahi bidang-bidang pelaksana program Lapori Hendi, serta pegawai-pegawai terkait yaitu Dicky Proklamanto P dan Riski Febri Riswati sebagai admin P3M dan Muhammad Rifky Adhiputranto sebagai koordinator Call Center 112. Kemudian terdapat narasumber dari beberapa relawan yang berpartisipasi dalam program ini, yaitu

Pandu Wijanarko dari Ubaloka Pramuka, Benadiktus Fernandito Ekky Anggoro dari Bankompolrestabes, dan Restu Indra Widiyarno dari FKPM Sriti. Terakhir, yaitu Muhammad Syofii selaku perwakilan dari Pattiro Semarang.

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Catherine M, Gretche B. R dalam Sugiyono (2012: 225) mengemukakan bahwa *“the fundamental methods relied on by qualitative researchers for gathering information are, participation in the setting, direct observation, in-depth interviewing, document review”*. Teknik yang dipakai oleh peneliti dalam penelitian ini antara lain :

a. Wawancara

Moleong (2012:186) menjabarkan proses wawancara sebagai sebuah komunikasi dua arah antara pewawancara dan narasumber. Komunikasi ini dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi sejelas-jelasnya mengenai topik yang sedang diteliti. Wawancara sendiri dianggap memiliki kelebihan didalam menggali informasi secara lebih detail ketimbang sekadar observasi. Pedoman wawancara berupa pertanyaan-pertanyaan tertulis yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat kota Semarang di era digital dalam efektivitas program Lapor Hendi. Wawancara dilakukan menggunakan dua cara yaitu, bertemu langsung dengan narasumber dan melalui saluran telepon. Hal ini dilakukan karena jarak serta waktu yang tidak memungkinkan. Seluruh narasumber kecuali Muhammad Syofii dari Pattiro Semarang, diwawancarai pada tanggal 27 Desember 2021. Sedangkan, khusus perwakilan Pattiro Semarang tersebut diwawancarai pada tanggal 13 Januari 2022.

b. Dokumentasi

Sugiyono (2012: 240) menyebutkan bahwa peristiwa yang pernah terjadi di masa lampau terkumpul tersebut didefinisikan sebagai dokumen. Lebih lanjut beliau menjabarkan bahwa hasil penelitian akan lebih valid atau meyakinkan bila dilengkapi oleh data atau bukti yang akurat. Dokumen-dokumen yang dihimpun kemudian digunakan untuk mendapatkan informasi yang akurat mengenai topik partisipasi masyarakat Kota Semarang di era digital dalam efektivitas program Lapor Hendi.

1.7.5 Sumber Data

a. Data Primer

Informasi-informasi yang dapat dihimpun dengan menghubungi langsung informan atau subjek penelitian, merupakan pengertian dari data primer. Lebih lanjut menurut Umi Naramawati (2008 : 98), data jenis ini biasanya tidak terdapat dalam bentuk rangkaian informasi yang tersusun secara sistematis. Data yang dibutuhkan adalah transkrip wawancara dengan informan terpilih yang telah penulis lakukan, terkait dengan topik partisipasi masyarakat kota Semarang di era digital dalam efektivitas program Lapor Hendi.

b. Data Sekunder

Data jenis ini dihimpun gunanya untuk menggenapi data-data primer yang telah dihimpun sebelumnya. Hasan (2002 : 58) mengungkapkan bahwa data jenis ini bisa diperoleh dari sumber-sumber yang telah tersedia. Sumber-sumbernya bisa berupa penelitian sebelumnya, jurnal, literatur, dan lain-lain. Data sekunder yang digunakan oleh penulis antara lain Laporan tahunan masyarakat kota

Semarang pada Lapor Hendi tahun 2019 - 2021, Postingan terkait program Lapor Hendi di akun instagram Lapor Hendi dan Walikota Semarang Hendrar Prihadi, Video Pengenalan program Lapor Hendi di kanal youtube milik Pemerintah Kota Semarang, Peraturan Walikota Semarang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Kota Semarang, Peraturan Walikota Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pedoman Pengaduan Masyarakat tentang Pelayanan Publik, dan Peraturan Walikota Semarang Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Layanan Nomor Tunggal Panggilan Darurat 112.

1.7.6 Analisis dan Intepretasi Data

Analisis penelitian yang digunakan adalah analisis data kualitatif. Langkah analisis data informasi dalam pnelitian kualitatif pada umumnya meliputi penguraian informasi berupa teks atau gambar. Bogdan & Biklen (dalam Moleong 2012: 248) mengidentifikasikan analisis data kualitatif sebagai upaya yang dilakukan dengan berjibaku dengan data, mengkategorikan data, diolah menjadi satu data yang dapat dikelola, menginkorporasinya, berusaha menemukan pola atau benang merah, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang akan disampaikan kepada penganalisa. Peneliti disini menggunakan tahapan analisis data kualitatif dari Creswell (2002 : 52) :

a. Raw Data

Pada tahap ini segala data atau informasi mentah dikumpulkan saat penelitian. Artinya data masih murni dan baru akan diproses di tahapan selanjutnya. Data mentah yang dimaksud adalah hasil wawancara penulis terhadap sejumlah informan terkait program Lapor Hendi berbentuk *voicenote*. Selain itu

terdapat pula data mentah lain yang dihimpun melalui *dashboard* Lapor Hendi, kanal-kanal Lapor Hendi, dan media sosial resmi Lapor Hendi berbentuk file dan tangkapan layar.

b. Mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis

Kemudian setelah mendapatkan informasi mentah, data dalam bentuk informasi-informasi tersebut disusun sedemikian rupa oleh peneliti. Penyusunan dilakukan dengan membuat transkrip dari *voicenote* hasil wawancara sebagai data primer serta menyatukan data-data sekunder yang telah dihimpun dalam satu rangkaian tulisan.

c. Membaca keseluruhan data

Dalam mencari makna dan garis besar pada setiap informasi yang tersusun, peneliti harus membaca semua datanya dengan seksama. Peneliti di sini kemudian membaca seluruh transkrip hasil wawancara, beserta dengan data pendukung untuk dapat menemukan benang merahnya.

d. Mencoding data

Setelah dibaca dan ditemukan polanya, maka peneliti dapat mulai mengelompokkan informasi yang didapat selama wawancara. Pengkodean artinya adalah mengklasifikasikan *quotation – quotation* untuk kemudian diberikan label yang sesuai. *Quotation* ini berupa secuil pernyataan yang dilontarkan oleh sejumlah informan berbeda, yang kemudian disatukan dan diberi labeling sesuai dengan operasionalisasi konsep dan teori yang penulis pilih berupa *good governance* dan *e-participation*.

e. *Coding* Deskripsi

Hasil *labeling* tadi didalamnya termasuk deskripsi tentang lingkungan, kejadian, dan ciri individu selama penelitian. Deskripsi yang dimaksud berupa informasi mengenai jenis laporan masyarakat Kota Semarang dalam Lapori Hendi, jenis kanal yang digunakan dan disediakan, dan sistem pengelolaan Lapori Hendi.

f. *Coding* tema

Pada akhirnya pengkodean diterapkan dalam merangkai tema- tema kecil yang ada. Kode-kode terkait dengan partisipasi masyarakat Kota Semarang di era digital terhadap efektivitas program Lapori Hendi, digunakan untuk peneliti menentukan penempatan hasil analisa yang telah dirangkai untuk kemudian dibahas secara sistematis.