

# PERENCANAAN PEMBANGUNAN PARTISIPATIF DALAM PENERAPAN E-MUSRENBANG

Oleh:

**Agung Manghayu**

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Email: agungmanghayu172@gmail.com

## ABSTRACT

*Community involvement in development planning is a necessity, through participatory planning or bottom up planning mechanisms, it is expected that the goals and objectives of development are in accordance with the wishes of the community. However, community participation in planning has so far only been a formality of musrenbang, participation is limited to attendance, planning results are still dominated by technocratic and political planning. The implementation of e-government in the implementation of government, especially e-musrenbang, implies that there are changes in the development planning process, namely increasing community participation. The method used is literature study with secondary data based on the results of research and opinions of experts related to the problem. The results of the study show that even though the community participation in development planning has used the e-musrenbang system, it has not been implemented optimally due to a system that has not been well integrated, the translation of the National Development Planning System in digital space has not been implemented well; fiscal and infrastructure support is still very limited.*

**Keywords:** *community participation, development planning, e-government, e-musrenbang*

## PENDAHULUAN

Tujuan utama seorang perencana dalam melakukan perencanaan adalah memastikan bahwa kebutuhan masyarakat sebagai penerima manfaat dapat terpenuhi dan sesuai dengan harapan mereka, bagaimana cara untuk memenuhi tujuan tersebut yaitu mencapai kondisi akhir yang diinginkan dan memastikan bahwa kebutuhan masyarakat penerima benar-benar telah terpenuhi. Hal tersebut sejalan dengan konsep perencanaan pembangunan berkelanjutan yang menekankan perlunya partisipasi masyarakat agar pembangunan dapat berjalan sesuai tujuan yang

dikehendaki masyarakat. Pembangunan berkelanjutan tidak harus diartikan sebagai pembangunan yang berlangsung secara lancar, mantap tanpa hambatan. Pembangunan masyarakat selalu berjalan bergelombang dan pasang surut, disebut berkelanjutan apabila mampu mematahkan atau mampu menghindari hambatan-hambatannya dan bergerak lebih lanjut ketingkat keseimbangan yang lebih tinggi.

Pembangunan berkelanjutan yang dikenal dengan SDGs (*Sustainable Development Goals*) merupakan agenda pembangunan berkelanjutan sebagai pembangunan global. SDGs adalah sebuah

kesepakatan pembangunan baru pengganti MDGs (*Millenium Development Goals*). SDGs berlaku dari tahun 2015- 2030 yang disepakati oleh 190 negara berisi 17 goals dan 169 sasaran pembangunan SDGs berbicara tentang pembangunan berkelanjutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Hal ini didorong oleh kenyataan bahwa sejak berlakunya desentralisasi di Indonesia, dua pertiga kualitas hidup masyarakat sangat ditentukan oleh baik-buruknya kinerja pemerintah daerah. SDGs dibangun dari bawah (*bottom up*) dan partisipatif.

Partisipasi masyarakat menjadi hal penting dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, karena proses pemerintahan yang dijalankan atas dasar partisipasi masyarakat merupakan salah satu karakteristik sebagai pemerintahan yang baik. Keberadaan partisipasi masyarakat pada dasarnya tidak terlepas dari pertimbangan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat yang melaksanakannya melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan untuk masa berikutnya. Bintoro Tjokroamidjojo (2004) mengatakan bahwa pembangunan yang meliputi segala segi kehidupan, politik, ekonomi, dan sosial budaya baru akan berhasil apabila merupakan kegiatan yang melibatkan partisipasi dari kegiatan seluruh rakyat di dalam suatu negara.

Selain itu, partisipasi masyarakat merupakan salah satu faktor dari keberhasilan otonomi daerah. Masyarakat daerah, baik sebagai kesatuan sistem maupun sebagai individu, merupakan bagian integral yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah, karena secara

prinsip penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan guna mewujudkan masyarakat sejahtera di daerah yang bersangkutan, (Kaho, 2003).

Perencanaan partisipatif yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah mengacu pada regulasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Perencanaan pembangunan dengan pelibatan masyarakat dilakukan dengan mekanisme musrenbang mulai dari tingkat kelurahan hingga di tingkat provinsi. Penyelenggaraan Musrenbang khususnya untuk penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dilakukan setiap tahun menjadi suatu hal yang cukup menarik karena kegiatan ini menjadi sebuah agenda rutin yang dijalankan oleh pemerintah daerah pada tahapan perencanaan pembangunan dengan pelibatan masyarakat. Teknis pelaksanaan kegiatan tersebut mengacu pada Surat Edaran Bersama oleh Kepala Bappenas dan Mendagri Nomor 0008/ M.PPN/01/2007 dan 050/264A/SJ tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang. Faktanya selama ini pelibatan masyarakat pada kegiatan Musrenbang dalam rangka penyusunan RKPD yang selama ini dilaksanakan cenderung hanya menjadi sebuah justifikasi terhadap sebuah proses perencanaan pembangunan daerah.

Pemerintah memberikan ruang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses perencanaan, namun pada tahapan penetapan program/kegiatan yang akan ditetapkan sebagai kebijakan terkadang tidak mengakomodir usulan yang berasal dari kebutuhan masyarakat. Ruang yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat hanya sekedar untuk memenuhi ketentuan regulasi yang tercantum dalam Undang-undang Nomor

25 Tahun 2004 yang mensyaratkan bahwa mekanisme perencanaan pembangunan tetap memprioritaskan keterlibatan masyarakat secara luas.

Dimasadekadelaaluberdasarkanlaporan hasil penelitian Bahagijo dan Triwibowo (jurnal otoritas, Vol.3No.1,2013) dari Perkumpulan Prakarsa yang melakukan penelitian terhadap dominasi elite lokal dalam reformasi kebijakan *pro-poor*, didapatkan bahwa jalur partisipatif terpinggirkan dalam arena dominan. Kajian ini menemukan bahwa meskipun jalur politis, jalur teknokratis/birokratis dan jalur partisipatif bekerja dalam arena perencanaan dan penganggaran, namun jalur teknokratis dan politis terlihat lebih dominan. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa terjadi diskoneksi antara proses Musrenbang dengan proses alokasi anggaran. Output perencanaan yang dibawa ke dalam arena penganggaran lebih didominasi oleh output perencanaan teknokratis oleh Walikota, Bappeda dan SKPD. Di sisi lain, mekanisme penjangkaran aspirasi masyarakat (Jaring Asmara) atau Musrenbang pada arena penganggaran juga tidak berjalan efektif. Menurut penelitian tersebut, di Makassar justru menunjukkan bahwa mekanisme musrenbang lebih dimanfaatkan sebagai politik citra dengan strategi untuk mengukur derajat respon masyarakat, aspirasi dan orientasi politik semata. Ada kecenderungan mekanisme Musrenbang tidak menjadi bagian strategis yang bakal terumuskan dalam program pembangunan maupun dianggarkan.

Hasil penelitian tersebut juga menegaskan bahwa keterlibatan masyarakat nampaknya hanya sebatas pada proses pengusulan program maupun kegiatan pembangunan melalui LPM pada

setiap kegiatan Musyawarah Perencanaan Pembangunan baik di tingkat kelurahan dan kecamatan maupun di tingkat kota. Pada saat pemerintah menyusun dokumen perencanaan yang berisi program/kegiatan prioritas, masyarakat tidak dilibatkan sama sekali. Kondisi ini yang menyebabkan dokumen perencanaan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah cenderung tidak akomodatif.

Dalam penyelenggaraan kegiatan Musrenbang yang dilakukan setiap tahun oleh pemerintah, mulai dari tingkat kelurahan dan kecamatan hingga pada penyelenggaraan Musrenbang di tingkat kota memperlihatkan kecenderungan tingkat partisipasi masyarakat yang masih rendah. Hal ini terjadi pada pelaksanaan musrenbang setiap tahunnya. Tingkat partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang yang masih rendah juga diutarakan oleh lurah maupun camat sebagai fasilitator penyelenggaraan Musrenbang. Dari hasil penelusuran yang dilakukan, diketahui pula tingkat kehadiran masyarakat dalam penyelenggaraan musrenbang kelurahan dan kecamatan dari tahun ke tahun masih di bawah angka 50 persen dari undangan yang diedarkan oleh pihak penyelenggara (pemerintah dan LPM). Berdasarkan hasil penelitian dari sejumlah lembaga pemantau yang ada di daerah. Laporan pemantau independen mencatat bahwa hanya sekitar 40 persen partisipasi masyarakat dalam mengikuti kegiatan Musrenbang. Justru yang hadir hanya pejabat grass root (Ketua RT dan RW) dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM).

Akan tetapi dengan semakin meningkatnya tuntutan transparansi dan akuntabilitas terhadap pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya maka

telah terjadi perubahan dalam perencanaan pembangunan terutama pelibatan masyarakat. Partisipasi masyarakat tidak hanya sebatas kehadiran dalam Musrenbang dan menyetujui hasilnya secara langsung serta tidak memantau seberapa banyak usulan program dan kegiatan yang lolos dalam APBD. Masyarakat perlu memahami sistem perencanaan pembangunan jika ingin turut terlibat dalam proses memengaruhi kebijakan, program, dan anggaran pemerintah. Dampak besar yang dialami dari penerapan *e-Government* adalah meningkatnya kapasitas masyarakat mengenai siklus pembangunan untuk menggunakan ruang demokrasi yang tersedia, dengan penerapan *e-government* masyarakat bisa berpartisipasi secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan.

Hal tersebut merupakan salah satu komitmen pemerintah dalam menjalankan program dan kegiatan dengan meluncurkan gerakan OGI (*Open Government Indonesia*) yaitu menguatkan pilar keterbukaan melalui (1) akuntabilitas dan transparansi; (2) teknologi dan inovasi; (3) partisipasi publik. Untuk meningkatkan partisipasi publik di dalam proses pengambilan kebijakan, RPJMN 2015-2019 mengamanatkan dua strategi utama, yakni: (i) membangun keterbukaan informasi publik dan komunikasi publik; dan (ii) mendorong masyarakat untuk dapat mengakses informasi publik dan memanfaatkannya (Bappenas, 2016).

Salah satu bentuk implementasi dari *e-Government* adalah penerapan e-Musrenbang (Elektronik Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah) merupakan forum musyawarah pemangku kepentingan yang dilakukan secara berjenjang dari tingkat kelurahan,

kecamatan hingga kota untuk merumuskan dan menyepakati rencana pembangunan untuk periode 1 (satu) tahun secara online. E-Musrenbang sendiri merupakan sebuah terobosan yang diberikan untuk masyarakat guna memudahkan interaksi, pemberian pelayanan, dan penyampaian aspirasi masyarakat berupa kritik saran atau terbentuknya e-Musrenbang berangkat dari adanya fakta-fakta ataupun tuntutan dari masyarakat yang menginginkan adanya sebuah forum atau kontrak sosial antara warga dengan pemerintah. E-Musrenbang memberikan pengaruh yang besar terhadap pelaksanaan musrenbang. Penelitian ini mengulas tentang perubahan paradigma dalam perencanaan pembangunan yang lebih partisipatif melalui pemanfaatan dan implementasi *e-musrenbang* dalam kegiatan perencanaan pembangunan.

## LANDASAN TEORI

### Perencanaan Pembangunan

Perencanaan merupakan faktor mendasar dalam menjalankan setiap kegiatan dan program. Perencanaan dimaksudkan untuk menyeimbangkan berbagai faktor yang tersedia dalam menjalankan suatu kegiatan, dengan harapan bahwa kegiatan tersebut bisa berjalan dengan baik.. Perencanaan adalah proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang (Tarigan, 2005:4)

*Output* dari kegiatan perencanaan adalah dokumen perencanaan, namun hal yang tidak dapat diabaikan adalah kualitas proses dalam mencapai dokumen tersebut. Menurut Conyers dan Hills (1990:74)

proses perencanaan digambarkan suatu siklus yang terdiri dari *decision to adopt planning, establish organizational framework, specify planning goal, formulate objective, collect and analyse data, identify alternative, appraise alternative, select preferred alternative, implement, monitor and evaluated.*

### **Faktor-Faktor yang Memengaruhi Perencanaan Pembangunan**

Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004:15-39) bahwa faktor-faktor perencanaan pembangunan, antara lain: (1) Faktor lingkungan; (2) Faktor sumberdaya manusia; (3) Faktor sistem; (4) Faktor ilmu pengetahuan; (5) Faktor pendanaan.

Faktor-faktor perencanaan pembangunan tersebut, merupakan unsur yang sangat penting dan memengaruhi apakah suatu perencanaan yang dibuat memungkinkan untuk dilaksanakan, pada sisi lain juga akan memengaruhi sejauh mana kualitas perencanaan tersebut dibuat.

### **Stakeholder dalam Perencanaan Pembangunan**

Dalam perencanaan pembangunan, *stakeholder* yang terlibat adalah perencana, administrator, politisi dan masyarakat. Perencanaan merupakan proses pengambilan keputusan yang kompleks dan melibatkan berbagai jenis orang atau pihak. Konsekuensinya, perencana harus mampu bekerja sama dengan siapapun dan pihak manapun yang terlibat dalam proses perencanaan (Conyers, 1994)

### **Perencanaan Pembangunan Partisipatif**

Hingga saat ini, kondisi partisipasi masyarakat dalam pembangunan masih tergolong lemah. Kondisi seperti ini

disebabkan bahwa penerapan paradigma tersebut masih berada dalam masa transisi menuju demokrasi. Masyarakat sudah terbiasa dengan *mobilized participation* yang digunakan pada era orde baru dan orde lama. Menurut Wahyudi (2006:7), bahwa proses perencanaan pembangunan yang dilakukan pada dasarnya merupakan proses yang cukup sederhana, dan siapa saja yang terlibat sesungguhnya bisa menyusun perencanaan tersebut asal bertanggungjawab. Proses perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan: (1) Proses politik; (2) Proses teknokratik; (3) Proses partisipatif; (4) Proses *bottom-up* dan *top-down*. Menurut Abe (2005:92-94) substansi penting untuk melihat keberhasilan dan kegagalan perencanaan daerah meliputi: Nilai-nilai dan prioritas guna mencapai tujuan perencanaan yang mana memerlukan motivasi individu dan sosial manusia.

### **Perencanaan Partisipatif dalam Perspektif Administrasi Publik**

Perencanaan partisipatif merupakan salah satu proses pembelajaran yang penting bagi masyarakat. Perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan masyarakat, dan dalam prosesnya melibatkan masyarakat baik langsung maupun tidak langsung. Perencanaan partisipatif artinya menekankan partisipasi luas dari semua stakeholders dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan dalam pembangunan, (Suratman, 2008)

Konsep pembangunan partisipatif dikemukakan oleh Nasrun (2008) yaitu pembangunan yang dilaksanakan oleh berbagai komponen kepublikan (pemerintah, swasta dan organisasi masyarakat non pemerintah) secara

tersistem. Selanjutnya dinyatakan bahwa ketertarikan sistemik dari berbagai komponen kepublikan dalam pembangunan daerah memerlukan langkah penyusunan portofolio yang didahului proses evaluasi internal dengan menggunakan analisis SWOT.

Perencanaan partisipatif menurut Abe (2008:81) adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan masyarakat, dan dalam prosesnya melibatkan masyarakat (baik secara langsung maupun tidak langsung). Abe juga menawarkan dua bentuk perencanaan partisipatif yaitu: pertama, perencanaan yang langsung disusun bersama rakyat, berupa perencanaan lokasi setempat (menyangkut daerah di mana masyarakat berada) dan berupa perencanaan wilayah yang disusun dengan melibatkan masyarakat secara perwakilan; kedua, perencanaan yang disusun melalui mekanisme perwakilan sesuai institusi yang sah (seperti parlemen).

Esensi pembangunan partisipatif adalah pembangunan yang dilaksanakan dengan mengoptimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen; pembangunan yang mengaktualkan perilaku kepublikan (transparansi, konsistensi, akuntabilitas dan kepastian hukum); pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kemandirian, kredibilitas, kemitraan dan keunggulan (K4). Conyers (1991:154-155) menjelaskan tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat penting dalam proses pembangunan, yaitu: (1) partisipasi masyarakat dapat menjadi “telinga” untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, permasalahan dan kebutuhan masyarakat; (2) efektivitas dan efisiensi dari program atau proyek pembangunan akan lebih mudah dicapai, apalagi dalam kondisi kontribusi masyarakat dapat mengurangi

beban biaya yang harus dikeluarkan untuk suatu implementasi pembangunan; dan (3) partisipasi secara etik-moral merupakan hak demokrasi bagi rakyat, sehingga dengan partisipasi yang maksimal pemerintah sudah otomatis meredam potensi resistensi dan proses sosial bagi efek-efek samping pembangunan.

Burns, Hambleton dan Hogget kemudian mengembangkan teori partisipasi publik yang lebih besar sesuai dengan analisis pemerintahan daerah. Teori tersebut dinamakan “*ladder of citizen empowerment*” (tangga pemberdayaan masyarakat). Beberapa pemikiran yang melatarbelakangi teori yang dikemukakan tersebut. Pertama, konsep yang dikemukakan oleh Hirschman pada tahun 1970 dimana strategi pemberdayaan terdiri atas dua pilihan, yaitu *exit* dan *voice*. Kedua, pemikiran yang melatarbelakangi adalah perbedaan antara konsep pilihan, partisipasi dan kendali. Pemikiran ketiga adalah ruang lingkup kekuasaan warga. Partisipasi warga dalam ruang lingkup kekuasaan pemerintahan daerah dibedakan dalam tiga wilayah pengambilan keputusan, yaitu praktek operasional, keputusan anggaran, dan pembuatan kebijakan..

### **Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang Partisipatif**

Sistem merupakan sehimpunan komponen atau sub sistem yang terorganisasikan dan berkaitan sesuai dengan rencana untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu. Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam sistem perencanaan pembangunan dibutuhkan berbagai masukan, proses maupun keluaran yang merupakan sub sistem yang akan menjadi satu sistem yang saling berkaitan dengan

tujuan untuk penyusunan dokumen perencanaan yang baik.

Musyawarah perencanaan pembangunan daerah yang dilaksanakan, baik untuk program/ kegiatan yang akan dilaksanakan untuk jangka panjang, jangka menengah maupun rencana jangka pendek seharusnya dilakukan dengan mengutamakan partisipasi masyarakat sebagai wujud *bottom-up planning*. Hal ini dilakukan dengan melibatkan semua termasuk berbagai *stakeholder* terkait dengan mekanisme perencanaan pembangunan.

Perencanaan yang dibuat oleh masyarakat diawali dengan membuat daftar kebutuhan masyarakat dan merupakan masukan (input) dalam proses perencanaan untuk menjadi sebuah dokumen perencanaan yang mencerminkan keterlibatan masyarakat secara luas. Masukan yang dibuat oleh masyarakat didasarkan pada berbagai permasalahan yang timbul dalam masyarakat untuk kemudian dijadikan sebagai program maupun kegiatan yang butuh penanganan sebagai solusi dalam menyelesaikan masalah yang ada di masyarakat.

Dengan demikian, masyarakat memiliki perspektif yang sama untuk memahami program dan kegiatan yang prioritas dilaksanakan oleh Pemerintah. Hal yang cukup menarik dan sering terjadi daftar prioritas program dan kegiatan yang telah dibuat sesuai dengan urutan prioritas. Namun saat ada kepentingan dari penentu kebijakan, baik yang berasal dari *elite* eksekutif maupun yang berada di legislatif, dengan sendirinya daftar prioritas yang telah dibuat akan mengalami perubahan urutan prioritas. Intervensi politik memiliki pengaruh yang besar terhadap

bergesernya urutan skala prioritas karena besarnya kepentingan kelompok (*interest group*) terhadap pelaksanaan program atau kegiatan tersebut.

## Pemerintahan Terbuka

Pemerintahan Terbuka atau *Open government* menurut *Global Integrity* mencakup tiga hal yakni transparansi informasi, keterlibatan publik dan akuntabilitas. Melalui transparansi, masyarakat memahami cara kerja pemerintah. Dengan keterlibatan publik, maka publik dapat memengaruhi cara kerja pemerintah mereka dengan terlibat dalam proses kebijakan pemerintah dan program pemberian layanan. Akuntabilitas bermakna bahwa masyarakat dapat meminta pemerintah mempertanggungjawabkan kinerja kebijakan dan pelayanannya. Ketiga elemen tersebut menjelaskan bahwa inisiatif, program, dan intervensi pemerintahan terbuka sering disebut sebagai "*Open Government*".

## Prinsip Pemerintahan Terbuka

### ► Transparansi

Menurut Hari Sabarno (2007) transparansi merupakan salah satu aspek mendasar bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Perwujudan tata pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya keterbukaan, keterlibatan, dan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemerintah. Keterbukaan dan kemudahan informasi penyelenggaraan pemerintahan memberikan pengaruh untuk mewujudkan berbagai indikator lainnya. Krina (2003) mendefinisikan transparansi sebagai prinsip yang

menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan, pelaksanaan, serta hasil yang dicapai.

Makna dari transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam dua hal yaitu; (1) salah satu wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat, dan (2) upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Dwiyanto (2006) mendefinisikan transparansi sebagai penyediaan informasi tentang pemerintahan bagi publik dan dijaminnya kemudahan dalam memperoleh informasi-informasi yang akurat dan memadai. Dari pengertian tersebut dijelaskan bahwa transparansi tidak hanya sekedar menyediakan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, namun harus disertai dengan kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi tersebut. Prinsip transparansi pemerintahan paling tidak dapat diukur melalui sejumlah indikator sebagai berikut:

- Adanya sistem keterbukaan dan standarisasi yang jelas dan mudah dipahami dari semua proses-proses penyelenggaraan pemerintahan.
- Adanya mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang proses-proses dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- Adanya mekanisme pelaporan maupun penyebaran informasi penyimpangan tindakan aparat publik di dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

### ► Akuntabilitas

Menurut Taliziduhu Ndraha (2000), konsep akuntabilitas berawal dari konsep pertanggungjawaban, konsep pertanggungjawaban sendiri dapat dijelaskan dari adanya wewenang. Wewenang di sini berarti kekuasaan yang sah. Krina (2003) mendeskripsikan akuntabilitas sebagai prinsip yang menjamin setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan.

Akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Implementasi akuntabilitas di Indonesia dimungkinkan apabila tercipta koordinasi yang baik dan adanya standar atau kriteria yang jelas yang menjadi acuan bagi semua instansi yang terlibat dalam pelaksanaan pembangunan nasional.

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dituntut di semua tahap mulai dari penyusunan program kegiatan, pembiayaan, pelaksanaan, evaluasinya, maupun hasil dan dampaknya. Untuk mengukur akuntabilitas pemerintahan secara objektif perlu adanya standar dan indikator yang jelas untuk mengukur pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang kemudian dipublikasikan. Ketika ada pelanggaran, harus ada mekanisme pelaporan dan tindak lanjut terhadap pelanggaran yang terjadi.

Secara internal, pertanggungjawaban dapat berbentuk hasil kerja atas pelaksanaan tugas dan fungsi kepada instansi/ pihak yang memberikan kewenangan. Hasil kerja tersebut diberikan dalam bentuk laporan untuk diukur sejauh mana pencapaiannya sesuai dengan standar-standar yang telah ditetapkan. Sedangkan bentuk pertanggungjawaban eksternal adalah dengan menyediakan akses informasi berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Melalui akses ini masyarakat dapat memberikan penilaian dan masukan serta laporan jika pada penyelenggaraan pemerintahan tersebut tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah harus disampaikan oleh instansi-instansi dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota. Penyusunan laporan harus mengikuti prinsip-prinsip yang lazim, yaitu laporan harus disusun secara jujur, objektif, dan transparan.

► **E-Government**

*“e-Government refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Network, the Internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of government”* (World Bank dalam Sitokdana, 2015)

Wiscort menyatakan *e-Government* menggunakan teknologi informasi dan komunikasi (ICT) untuk mempromosikan pemerintahan yang lebih efisien dan penekanan biaya yang efektif, kemudahan fasilitas layanan pemerintah serta memberikan akses informasi terhadap

masyarakat umum, dan membuat pemerintahan lebih bertanggung jawab kepada masyarakat (dalam Mana et al., 2015).

UNDP mendefinisikan *e-Government* secara lebih sederhana, yaitu: *“e-Government is the application of Information and Communication Technology (ICT) by government agencies”*. Selain itu menurut Rusli (dalam Holle, 2011) secara konseptual konsep dasar dari *e-Government* sebenarnya adalah bagaimana memberikan pelayanan melalui elektronik (*e-service*), seperti melalui internet, jaringan telepon seluler dan komputer, serta multimedia. Melalui pengembangan *e-Government* ini, maka sejalan dengan itu dilakukan pula penataan sistem manajemen informasi dan proses pelayanan publik dan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

Berdasarkan berbagai definisi di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian dari *e-Government* adalah penyelenggaraan pemerintahan dengan dukungan ICT. Dengan penggunaan ICT, budaya organisasi pemerintahan bertujuan efektivitas, efisiensi atas pelayanan publik. Selain itu penggunaan *e-Government* diharapkan menciptakan pemerintahan yang lebih baik, mengurangi korupsi, meningkatkan transparansi dan mengurangi biaya serta waktu (efisiensi). *E-Government* digolongkan dalam empat tingkatan, yaitu:

- Tingkat pertama adalah pemerintah mempublikasikan informasi melalui *website*
- Tingkat ke dua adalah interaksi antara masyarakat dan kantor perwakilan melalui email

- Tingkat ke tiga adalah masyarakat pengguna dapat melakukan transaksi dengan kantor pemerintahan secara timbal balik.
- Level terakhir adalah interaksi di seluruh kantor pemerintahan, dimana masyarakat dapat melakukan transaksi dengan seluruh kantor pemerintahan yang telah mempunyai pemakaian *data base* bersama.

Pemerintah Indonesia telah merespon positif dan mewajibkan seluruh pemerintahan dan lembaga publik memanfaatkan teknologi informasi untuk kepentingan pelayanan publik dan administrasi pemerintahan dengan mengeluarkan beberapa kebijakan sebagai payung hukumnya. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government* menyatakan bahwa pengembangan *e-Government* merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien.

Instruksi Presiden tersebut memberikan peluang yang sangat luas kepada seluruh masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan maupun mendorong peran pemerintah untuk lebih transparan dalam menyelenggarakan urusan negara. Sinerji peraturan kemudian diejawantahkan melalui terbitnya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009

tentang PPID, dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut tentunya membuat setiap daerah berupaya untuk memajukan daerahnya dengan memanfaatkan segala sumber daya yang tersedia.

### **Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)**

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) pada hakikatnya adalah forum perencanaan pembangunan formal yang berusaha mempertemukan aspirasi masyarakat dari bawah dengan usulan program pembangunan dari instansi pemerintah. Musrenbang tercantum dalam beberapa Undang-Undang dan Perda terkait dengan perencanaan pembangunan daerah, undang-undang tersebut adalah UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, dan UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 54 tahun 2010.

Di tingkat masyarakat, tujuan Musrenbang adalah untuk mencapai kesepakatan tentang program prioritas departemen pemerintah daerah (Satuan Kerja Perangkat Daerah SKPD) yang akan didanai dari anggaran tahunan lokal (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-APBD) dan dana alokasi desa, dan untuk memilih masyarakat dan pemerintah perwakilan yang akan menghadiri Musrenbang di tingkat kecamatan. Pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah Kota Semarang yang didalamnya termasuk penyusunan RKPD yang melibatkan Musrenbang memenuhi prinsip *participative*, prinsip *sustainable*, dan *prinsip holistic*.

Maka dari itu, adanya implementasi sistem e-musrenbang merupakan peletakan sistem yang dilakukan guna keberlangsungan musyawarah rencana pembangunan yang bertujuan untuk memudahkan masyarakat, serta efisiensi, efektivitas, dan transparansi berlangsung dengan maksimal.

### Sistem e-Musrenbang

Implementasi sistem adalah tahapan meletakkan sistem supaya siap untuk dioperasikan sesuai dengan rancangan sebelumnya dengan menggunakan perangkat lunak maupun perangkat keras agar dapat dioperasikan secara optimal.

Metode Implementasi adalah suatu proses untuk menempatkan sistem baru ke dalam operasi. Ada 4 tahap implementasi sistem yaitu membuat dan menguji basis data dan jaringan, membuat dan menguji program, memasang dan menguji sistem baru, serta mengirim sistem baru ke dalam operasi (Whitten, Bentley dan Barlow, 1998).

1. Membuat dan menguji basis data dan jaringan.

Penerapan sistem yang baru atau perbaikan sistem dibuat pada basis data dan jaringan yang telah ada. Jika penerapan sistem yang baru memerlukan basis data dan jaringan yang baru atau dimodifikasi, maka sistem yang baru ini biasanya harus diimplementasikan sebelum pemasangan program komputer.

2. Membuat dan menguji program.

Merupakan tahap pertama untuk siklus pengembangan sistem yang spesifik bagi programmer. Bertujuan untuk mengembangkan rencana yang lebih rinci dalam pengembangan dan

pengujian program komputer yang baru.

3. Memasang dan menguji sistem baru

Tahap ini dilakukan untuk meyakinkan bahwa kebutuhan integrasi sistem baru terpenuhi.

4. Mengirim sistem baru ke dalam sistem operasi.

Tujuan tahap ini adalah untuk mengubah secara perlahan-lahan sistem lama menjadi sistem baru sehingga perlu dilakukan pemasangan basis data yang akan digunakan pada sistem baru.

Tahap implementasi sistem terdiri dari langkah-langkah:

1. Menerapkan rencana implementasi

- Bagaimanakah kelengkapan infrastruktur yang sudah ada seperti: seluruh jaringan, sistem komunikasi, dan sistem penunjang;
- Seberapa besar budget untuk infrastruktur mencatat semua biaya untuk kebutuhan infrastruktur tersebut;
- Semua biaya yang akan dikeluarkan untuk kegiatan implementasi perlu dianggarkan dalam bentuk anggaran biaya. Anggaran biaya ini selanjutnya juga berfungsi sebagai pengendalian terhadap biaya-biaya yang harus dikeluarkan;
- Apa infrastruktur yang harus disiapkan mencatat semua kebutuhan yang harus didapatkan/dibeli.

2. Melakukan kegiatan implementasi

- Pemilihan dan pelatihan personil

- Pemilihan tempat dan instalasi perangkat keras dan perangkat lunak
  - Pemrograman dan pengetesan program
  - Pengetesan sistem
  - Konversi sistem
3. Tindak lanjut implementasi
- Analisis sistem masih perlu melakukan tindak lanjut berikutnya setelah sistem baru diimplementasikan.
  - Analisis sistem masih perlu melakukan pengetesan penerimaan sistem.
  - Pengetesan ini berbeda dengan pengetesan sistem yang telah dilakukan sebelumnya

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian data sekunder yang diperoleh melalui studi Pustaka. Data sekunder dalam penelitian ini berupa literatur dari hasil penelitian dan pendapat para pakar yang berkaitan dengan permasalahan. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis yang didasarkan pada nilai, kualitas dan keadaan data yang diperoleh. Dengan kata lain, pencarian kebenaran dalam penelitian ini didasarkan dan diukur dengan kualitas, nilai dan keadaan data yang bersangkutan.

## PEMBAHASAN

Berdasarkan beberapa penelitian dan kajian tentang partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan menunjukkan adanya kesamaan hasil antara lain dapat dikemukakan dalam beberapa aspek sebagai berikut:

## Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan

Pelaksanaan Musrenbang membuka ruang kemitraan kepada pemerintah kelurahan dan kecamatan bersamasama dengan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat. Kemitraan yang dilakukan atas pembagian tanggung jawab dan kewenangan pelaksanaan kegiatan Musrenbang ternyata tidak sepenuhnya dilaksanakan. Realitas yang masih terjadi yaitu penanggungjawab sekaligus pelaksana kegiatan Musrenbang dilakukan oleh pemerintah kelurahan dan kecamatan. Hal ini yang menjadi salah satu pemicu terjadinya disharmonisasi hubungan antara lurah dan camat dengan pengurus LPM.

Bappeda sebagai leading sektor pelaksanaan kegiatan Musrenbang dan penyusunan RKPD belum bisa menyediakan informasi yang memadai mengenai hasil pelaksanaan kegiatan Musrenbang tingkat kabupaten/kota. Informasi tersebut terkait dengan program ataupun kegiatan prioritas yang terakomodir dalam dokumen perencanaan yang belum efektif disosialisasikan kepada masyarakat. Dengan demikian, kredibilitas Bappeda bisa meningkatkan kepercayaan masyarakat, bukan hanya proses perencanaan yang dilakukan secara partisipatif, tetapi hasil dari proses panjang dan melibatkan masyarakat juga bisa dipertanggungjawabkan.

Lebih jauh tingkat kehadiran masyarakat pada penyelenggaraan Musrenbang kelurahan dan kecamatan masih menunjukkan tingkat kehadiran yang rendah. Tingkat kehadiran masyarakat dipengaruhi berbagai faktor, namun khusus bagi masyarakat perkotaan faktor yang paling dominan memengaruhi tingkat kehadiran masyarakat

adalah rutinitas masyarakat yang tergolong cukup padat. Dengan demikian, masyarakat tidak memiliki waktu yang banyak untuk ikut terlibat langsung pada kegiatan Musrenbang. Keterwakilan masyarakat, khususnya dalam penyelenggaraan Musrenbang Kelurahan belum sepenuhnya menghadirkan semua elemen masyarakat. Beberapa kelompok masyarakat belum terwakili termasuk masyarakat marginal, kelompok pendidik, maupun beberapa elemen lain yang ada di masyarakat. Keterwakilan masyarakat adalah pada saat penyusunan dokumen perencanaan hasil Musrenbang tingkat Kota, Bappeda tidak lagi mengikutsertakan masyarakat untuk ikut menentukan program dan kegiatan prioritas yang akan diakomodir dalam RKPD.

Derajat partisipasi masyarakat pada kegiatan Musrenbang Kelurahan dan Kecamatan dikaitkan dengan derajat partisipasi masyarakat dari Burn, Hambleton dan Gogget diketahui berada pada derajat partisipasi warga (*citizen participation*). Namun setiap tahapan berbeda anak tangga derajat partisipasinya. Semakin tinggi jenjang pelaksanaan Musrenbang, partisipasi masyarakat semakin rendah anak tangga partisipasinya. Dengan kata lain bahwa partisipasi masyarakat tinggi pada tahapan Musrenbang lebih awal (Kelurahan dan Kecamatan), namun semakin tinggi tingkatan pelaksanaan musrenbang (Kota dan Provinsi) partisipasi masyarakat justru semakin rendah karena ruang yang diberikan (*public space*) sudah berkurang.

### **Faktor-Faktor yang Menentukan Tingkat Partisipasi Masyarakat**

#### **► Komitmen Pemerintah**

Komitmen pemerintah dalam hal perencanaan partisipatif melalui

penyelenggaraan Musrenbang belum dilaksanakan sepenuhnya. Hal ini dapat dilihat dari proses tahapan Musrenbang yang belum dijalankan dengan benar seperti proses Pra-Musrenbang padahal proses inilah yang sesungguhnya menjadi entrypoint bagi masyarakat secara umum untuk menyalurkan aspirasi dan kebutuhan mereka. Selain itu, pemerintah juga tidak melibatkan masyarakat dalam proses penentuan program dan kegiatan prioritas. Masyarakat hanya terlibat dalam bentuk pemberian usulan program sedangkan penetapan program dan kegiatan yang menjadi prioritas sebahagian besar bukan merupakan hasil usulan masyarakat.

Hal lain adalah program dan kegiatan yang telah ditetapkan tidak disampaikan kembali pada kecamatan atau kelurahan. Akibatnya, masyarakat semakin kehilangan informasi tentang usulan prioritas mereka yang disampaikan dalam proses Musrenbang. Kondisi ini menunjukkan bahwa komitmen pemerintah masih rendah dalam mewujudkan perencanaan partisipatif melalui penyelenggaraan Musrenbang. Rendahnya komitmen pemerintah terhadap penyelenggaraan Musrenbang yang memicu sikap apatis masyarakat. Hal ini terkait dengan proses penyusunan program dan kegiatan prioritas yang belum transparan. Dengan demikian, masyarakat memiliki tingkat partisipasi yang rendah karena mereka menganggap bahwa penyelenggaraan Musrenbang belum bisa dijadikan media yang efektif untuk menyalurkan aspirasi serta mengusulkan program dan kegiatan yang prioritas dari masyarakat untuk ditangani oleh pemerintah.

### ► **Komunikasi**

Besarnya pengaruh komunikasi secara informal terhadap penyusunan dokumen perencanaan yang mengakibatkan daya tarik Musrenbang kurang kuat untuk mewujudkan perencanaan partisipatif. Dengan kata lain, penentuan program dan kegiatan prioritas justru efektif dilakukan melalui komunikasi informal yang dilakukan secara “*invisible hand*” oleh masyarakat terhadap pemerintah maupun penentu kebijakan. Dalam konteks perencanaan partisipatif melalui mekanisme Musrenbang, untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Musrenbang pemerintah sudah seharusnya menjadikan Musrenbang sebagai satu-satunya media komunikasi bagi masyarakat untuk mengusulkan berbagai program prioritas. Komunikasi informal bisa dilakukan, namun tetap mengacu pada dokumen hasil Musrenbang yang telah dilakukan oleh masyarakat. Dengan demikian, masyarakat akan memiliki motivasi untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan Musrenbang karena dokumen perencanaan hasil pelaksanaannya dijadikan acuan oleh pemerintah dalam mengakomodir usulan masyarakat dalam dokumen perencanaan dan anggaran.

### **Implementasi Kontekstual *e-Government* dalam Pemerintahan**

Saat ini, inovasi yang dikembangkan dalam praktik *e-Government* muncul untuk menyelesaikan persoalan khas yang dimiliki suatu daerah, dan disesuaikan dengan potensi dan kapasitas yang dimiliki oleh daerah. Merujuk pada sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) yang diatur dalam UU No. 25 tahun 2004, tata kelola pemerintahan

yang transparan, akuntabel, partisipatif dan inovatif tidak dapat lepas dari arsitektur perencanaan pembangunan yang ada di Indonesia. Ruang kreatif pengembangan *e-Government* disesuaikan dengan keperluan perencanaan pembangunan merujuk pada kebijakan serta tata pelaksanaannya. Membangun *e-Government*, tidak lepas dari menerjemahkan sistem perencanaan pembangunan dalam sebuah *platform* teknologi informasi.

Terdapat beberapa fase dalam siklus perencanaan di suatu wilayah administrasi. Mulai dari musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang melibatkan masyarakat, kemudian masuk dalam tahapan perencanaan. Setelah itu, perencanaan akan menjadi rangka dasar dalam penyusunan anggaran. Memasuki tahapan implementasi, terdapat tahapan pengadaan, pelaksanaan, pemantauan (dan evaluasi), yang kemudian ditutup dengan pelaporan. Secara hakiki, semua tahapan tersebut dapat diterapkan dalam mekanisme digital.

Pelaksanaan pemerintahan terbuka melalui *e-Government* berada pada sebuah ruang dinamis yang dipengaruhi oleh berbagai faktor. Pada sebuah daerah pedesaan, masyarakat secara alamiah mengikuti dan menggunakan ruang dialog yang disediakan baik yang bersifat tatap muka, *online*, maupun kombinasi keduanya. Melalui ruang-ruang tersebut, pemberdayaan masyarakat terjadi sehingga menumbuhkan kesadaran dan minat masyarakat untuk terlibat aktif menggunakan haknya sebagai masyarakat sipil.

Pada tata pemerintahan yang lebih perkotaan, seperti di Provinsi DKI Jakarta

dan Kota Surabaya, upaya dan usaha pemerintah untuk mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam ruang dialog tatap muka menjadi lebih besar. Di sisi lain, tingkat kedalaman penggunaan ruang digital lebih tinggi di perkotaan. Terlepas dari karakteristik geografis dan masyarakat di suatu daerah, peran pemerintah untuk melakukan sosialisasi gagasan dan penggunaan *e-Government* menjadi sebuah hal yang mutlak untuk mencapai kesuksesan pemerintahan terbuka. Selain pemerintah, organisasi masyarakat sipil dapat menjadi penggerak di akar rumput. Peran organisasi masyarakat sipil memang sangat penting untuk menjembatani masyarakat dengan pemerintah.

Masyarakat perlu memahami sistem perencanaan pembangunan jika ingin turut terlibat dalam proses memengaruhi kebijakan, program dan anggaran pemerintah. Dampak besar yang dialami dari penerapan *e-Government* adalah meningkatnya kapasitas masyarakat mengenai siklus pembangunan untuk menggunakan ruang demokrasi yang tersedia. dalam proses OGP, transparansi merupakan prinsip yang menjamin keterbukaan informasi maupun akses tentang penyelenggaraan pemerintah. Masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan informasi tentang proses pembuatan kebijakan, pelaksanaan, serta hasil yang dicapai.

Seringkali usul masyarakat ditolak karena tidak sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Jika ada yang meminta program keterampilan untuk ibu-ibu di desa, tapi tidak ada cantolannya di RPJMD, kemungkinan besar usulan akan ditolak. Selain itu, saat sebuah usulan masuk di tengah tahun, pemerintah tidak bisa

langsung merespon, karena pemerintah ada siklus dan jadwal perencanaan juga.

Prinsip partisipasi dimiliki oleh setiap aktor baik pemerintah maupun masyarakat. Masyarakat terlibat dengan pemerintah, dalam proses dan isi kebijakan sedangkan pemerintah mendengarkan dan menerima masukan dari masyarakat. Komunikasi yang terjadi baik *offline* maupun *online*, dimana terjadi interaksi antar kedua belah pihak yang tidak bisa dilepaskan satu dengan lainnya.

Dari sisi akuntabilitas, pemerintah berkewajiban memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat dan sebaliknya masyarakat memiliki hak untuk menuntut pertanggungjawaban tersebut dari pemerintah. Pertanggungjawaban yang diberikan meliputi semua tahap mulai dari penyusunan program kegiatan, pembiayaan, pelaksanaan, evaluasi, maupun hasil dan dampaknya. Untuk mendukung *open government* menggunakan aplikasi elektronik (*e-Government*), pemerintah dibantu oleh *vendor* atau pihak ketiga untuk mendukung pencapaian atas target-target pembangunan.

### **Pelaksanaan *e-Government* di Beberapa Daerah**

Saat ini cukup banyak daerah yang telah melaksanakan *e-Government*, akan tetapi masih dalam pelaksanaannya masih diperhadapkan pada beberapa kendala dan hambatan sebagai berikut:

#### **► Sistem belum terintegrasi**

Kebijakan nasional yang mengatur secara teknis pelaksanaan *e-Government* belum ada. Sampai saat ini, cakupan tanggung jawab yang ada di K/L masih

bersifat *fragmented* dan terbagi-bagi menurut nomenklatur masing-masing institusi. Kebijakan yang masih tidak sinergis menghasilkan pelaksanaan dan koordinasi dalam sistem yang belum sinergis dan tidak terintegrasi satu dengan yang lainnya. Hal ini mengakibatkan setiap institusi mengembangkan platform masing-masing, yang mungkin meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja di lingkup internal, namun tidak memudahkan koordinasi antar institusi misalnya:

- Penggunaan aplikasi SP4N dan LAPOR yang dibuat oleh Bappenas dan KemenPAN-RB tidak terintegrasikan. Hal ini menimbulkan masalah dimana Ombudsman tidak bisa menindaklanjuti pengaduan masyarakat secara tepat.
- *E-budgeting* sudah ada, tetapi belum terintegrasi dengan e-procurement dan e-monev.
- Penggunaan bank data yang berbeda-beda, karena pendekatan yang digunakan oleh vendor yang mengembangkan program juga berbeda-beda.

#### ► Implementasi E- Musrenbang dalam Perencanaan

*E-government* adalah penggunaan teknologi informasi oleh pemerintah lembaga atau lembaga publik. Tujuannya untuk memastikan bahwa hubungan lintas pemerintahan itu melibatkan pemerintah, swasta, dan masyarakat dapat dihasilkan lebih efisien, produktif dan responsif. Penerapan *e-government* mencakup semua cabang atau lembaga pemerintah (lengan pemerintah), dan itu berarti bahwa *e-government* dapat diterapkan ke eksekutif, legislatif atau lembaga

yudikatif. Dalam berbagai literatur, *e-government* dikaitkan dengan konsep digital pemerintah atau pemerintah, internet diharapkan menjadi wahana untuk mempercepat pertukaran informasi dan juga menjadi struktur untuk penyampaian layanan dan aktivitas transaksi tertentu di seluruh komunitas, pebisnis dan pemerintah.

Sistem e-Musrenbang membawa beberapa dampak positif seperti (1) meningkatkan kualitas layanan pemerintah; (2) meningkatkan transparansi, kontrol dan akuntabilitas dalam hubungan pemerintah kepada warga negara dan pemerintah kepada pemerintah; (3) mengurangi biaya administrasi yang dikeluarkan oleh pemerintah dan pemangku kepentingannya untuk membangun hubungan dan interaksi; (4) membuka peluang untuk pemerintah untuk memperoleh sumber pendapatan baru dengan membangun interaksi dengan para pemangku kepentingan; (5) menciptakan lingkungan komunitas baru yang dapat menjawab dengan cepat dan tepat masalah yang terkait dengan global perubahan dan tren saat ini; dan (6) memberdayakan masyarakat dan pihak lain sebagai pemerintah bermitra dengan cara yang halus dan demokratis (Indrajit, 2005). [6]

Penggunaan teknologi informasi mungkin tidak hanya memberikan beberapa manfaat, tetapi juga mendorong tantangan terutama untuk aktor-aktor tertentu di negara-negara berkembang di mana pengembangan sumber daya manusia selalu rendah. Beberapa masalah klasik menghambat setiap inisiatif pengembangan teknologi informasi, seperti (1) takut kehilangan pekerjaan karena teknologi akan menggantikan manusia; (2) takut kalah otoritas karena teknologi informasi dapat menggantikan fungsi manusia; (3)

ketidakmampuan manusia menggunakan teknologi seperti komputer dan peralatan lainnya; dan (4) anggapan bahwa teknologi akan mengurangi kesempatan untuk menerima penghargaan timbal balik dari orang-orang yang menggunakan layanan (Indrajit, 2005).

Masalah-masalah di atas atau yang terkait dengan partisipasi yang rendah dalam Musrenbang haruslah diselesaikan tanpa mengurangi antusiasme partisipasi dalam pembangunan. Solusi ini mungkin melibatkan logika partisipasi dan juga varian teknologi informasi. Konkretnya, ini tentang cara menghasilkan sistem yang dibuat dari kontrol bawah ke atas atas komunitas itu sendiri. Salah satu sistem tersebut adalah e- musrenbang

#### ► **Penerjemahan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Ruang Digital**

Penerjemahan SPPN dalam ruang digital menjadi tantangan, karena sistem yang sudah berjalan secara *offline* tidak serta merta dapat diterapkan secara online.

Pengembangan *e-budgeting* harus tetap sesuai dengan sistem keuangan dan penganggaran yang dipakai oleh pemerintah. Saat sebuah aktivitas atau pengadaan, maka program yang dikembangkan harus bersifat baku namun tetap kontekstual. Saat terjadi perbedaan terminologi atau cara penghitungan, maka terdapat efek samping anggaran tidak jadi digunakan karena takut terjadi kesalahan teknis. Hal ini menyebabkan serapan menjadi tidak maksimal.

#### ► **Dukungan Fiskal**

Anggaran yang dialokasikan untuk mengembangkan aplikasi dan program

*e-Government* tidak sedikit. Saat sebuah inovasi berbasis teknologi informasi dikembangkan oleh pemerintah daerah, maka komitmen politik, anggaran dan dukungan lainnya (infrastruktur dan kapasitas sumberdaya manusia) menjadi tanggungan anggaran daerah. Anggaran yang tersedia saat ini masih terbatas. Penerapan *e-Government* mencakup tahapan persiapan pada aspek alat (komputer) dan manusia (operator). Setiap tahun harus mengalokasikan anggaran untuk bangun sistem dan juga penguatan sumber daya pendukung.

#### ► **5. Dukungan infrastruktur**

Keterbatasan infrastruktur pendukung jaringan internet (teknologi) dan listrik turut menjadi prasyarat dalam pelaksanaan *e-Government*. dalam penggunaan *e-budgeting* ketika dokumen pertanggungjawabannya masih kurang dan Ombudsman meminta dokumen dan informasi untuk melengkapinya terhambat dikarenakan tidak adanya akses internet dan listrik. Hal ini menyebabkan penganggaran terhambat dan tidak bisa ditindaklanjuti secara cepat.

Saat ini pemerintah belum memiliki kemampuan internal untuk mengembangkan aplikasi dan program *e-Government* dengan sumberdaya yang ada. Kerjasama dengan pihak swasta maupun lembaga masyarakat sipil menjadi salah satu jalan keluar yang ditempuh untuk mengembangkan inovasi tersebut. Hal ini menimbulkan beberapa perhatian:

- Menimbulkan kecenderungan ketergantungan kepada vendor aplikasi.
- Perlunya sebuah kepastian dalam menjamin keamanan data.

- Potensi penyalahgunaan anggaran oleh pihak swasta karena aplikasi yang dibuat cenderung hanya dijadikan sebagai proyek.

#### ▶ Akses Terbatas

Akses yang terbatas masih berkaitan erat dengan berbagai faktor pendukung lainnya yang menjembatani masyarakat dengan inovasi pemerintah. Keterbatasan akses ada yang bersifat teknis dan ada yang bersifat substansi.

- Pada sisi teknis, keterbatasan akses dapat terjadi akibat kurangnya dukungan dan fasilitas yang menjadi prasyarat dalam memanfaatkan *e-Government*, seperti keterbatasan jaringan internet, ketersediaan hardware (komputer, *smartphone*, laptop, dll), keterbatasan kemampuan dan literasi digital, serta keterbatasan pengetahuan di masyarakat mengenai *e-Government*.
- Pada sisi substansi, pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan tingkat keterbukaan informasi yang dapat diberikan kepada masyarakat luas, tanpa meninggalkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi.

#### Partisipasi Masyarakat Berjenjang Sesuai Keperluannya

Pemerintah dapat mengatur jenis interaksi dan informasi dalam platform digital yang dikembangkan, yaitu:

- Platform yang menyediakan informasi yang diberikan secara bebas, sebagai bentuk transparansi
- Platform yang menyediakan informasi yang diberikan kepada masyarakat

atas pertanyaan dan tuntutan dari masyarakat kepada pihak pemerintah, sebagai bentuk akuntabilitas

- Platform yang memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat untuk secara aktif memberikan aspirasinya dan turut memengaruhi proses kebijakan.

#### Internalisasi SPPN di Masyarakat

Pengajuan sebuah usulan program dan kegiatan kepada pemerintah harus sesuai dengan sistem perencanaan pembangunan nasional yang sudah diatur dalam UU 25 tahun 2014. Dengan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan melalui ruang digital yang ada pada tahapan input, e-musrenbang dan e-planning, maka masyarakat turut mengetahui dan belajar perihal tata kelola pemerintahan. Pemahaman masyarakat akan turut meningkat perihal prioritas pembangunan yang dimiliki pemerintah. Dengan demikian, masyarakat lebih memahami bagaimana caranya terlibat dalam perencanaan dan memengaruhi kebijakan, program serta anggaran di suatu daerah.

#### Reformasi Birokrasi Melalui Aplikasi KRISNA

Kementerian Keuangan, Bappenas dan KemenPAN-RB bersepakat mengembangkan aplikasi KRISNA yang secara sinergis menggabungkan aplikasi yang dulunya hanya bekerja di lingkungan internal K/L tersebut, yakni aplikasi ADIK milik Kementerian Keuangan, aplikasi Renja K/L milik Bappenas dan aplikasi Penilaian Kinerja K/L milik Kemen PAN RB. KRISNA merupakan inovasi teknologi komunikasi yang akan

meningkatkan efisiensi dan efektivitas birokrasi antar K/L mulai tahun 2018.

Selain itu, transparansi meningkat karena masyarakat akan diberikan akses terhadap informasi publik yang dikelola dalam KRISNA Bappenas menerapkan proses perencanaan *bottom up* dan *top down*. Perencanaan *bottom up* menerima usulan yang berasal dari pemerintah daerah. Sedangkan, perencanaan *top down* adalah program yang diusulkan oleh pemerintah melalui TNP2K atau Sekretaris Wakil Presiden. Perencanaan *bottom up* dan *top down* digunakan untuk memastikan bahwa program-program tersebut sesuai dengan program prioritas daerah dan program prioritas nasional.

Bappenas sebagai lembaga koordinasi daerah mengedepankan program usulan masing-masing daerah yang kemudian dipertemukan di Musrenbang Nasional. Oleh karena itu, selama programnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan juga sesuai dengan program prioritas nasional maka program-program tersebut di terima dengan mempertimbangkan kondisi keuangan daerah tersebut. Meskipun daerah-daerah tersebut memiliki APBD masing-masing namun APBD harus sesuai dan berkontribusi terhadap program prioritas nasional, misalnya alokasi APBD 20% untuk pendidikan dan 15% untuk kesehatan dan seterusnya.

KRISNA memiliki banyak fitur yang dipergunakan untuk melihat usulan daerah, DIPA masing-masing K/L dan daerah, termasuk besaran DAK dan DAU. Dengan demikian, masyarakat juga turut memantau semua anggaran pusat dan daerah secara detail. Untuk memaksimalkan fungsi KRISNA, Bappenas memberikan pelatihan *Training of Trainer* (ToT)

kepada K/L sehingga mereka diharapkan bisa memberikan bimbingan ke masing-masing direktoratnya yang kemudian akan ditularkan ke daerah-daerah. Sosialisasi penggunaan aplikasi KRISNA ke K/L dan daerah-daerah di Indonesia akan dilakukan oleh Bappenas bersama dengan Kemenpan-RB, terutama pada daerah yang telah menerapkan *e-Government* dalam tahapan *e-planning*, *e-budgeting* serta *e-monitoring dan evaluation* (*e-monev*)

## KESIMPULAN

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di era penerapan *e-Government* maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan merupakan salah satu faktor penting dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan *Sustainable Development Goals* (SDGs), melalui partisipasi akan menghasilkan program dan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan harapan dan bermanfaat bagi masyarakat.
- b. Dalam perencanaan pembangunan didapatkan fakta bahwa partisipasi masyarakat belum terlaksana dengan baik atau masih pada tingkatan partisipasi yang terendah, hal tersebut terlihat dalam pelaksanaan Musrenbang mulai dari tingkat desa, kelurahan, kabupaten dan kota masih sebatas agenda wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah, bila partisipasi dilihat dari kehadiran peserta Musrenbang memang telah menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu akan tetapi bila ditinjau

- dari perumusan usulan program dan kegiatan masih didominasi oleh aparat pemerintah dan kelompok yang berpengaruh.
- c. Penerapan *e-Government* yang telah diamanatkan bagi seluruh pemerintah daerah diharapkan dapat memberi ruang partisipasi luas bagi masyarakat dalam perencanaan pembangunan, Saat ini sudah cukup daerah yang menerapkan *e-Government* dalam menjalankan kegiatan pemerintahan sebagai bentuk komitmen untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pemerintahan.
- d. Beberapa hambatan dan kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam penerapan *e-Government* khususnya e-Musrenbang yang berhubungan dengan perencanaan yaitu: sistem belum terintegrasi; penerjemahan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam ruang digital belum terlaksana dengan baik; dukungan fiskal dan infrastruktur masih sangat terbatas.
- e. Guna mengoptimalkan penerapan e-Musrenbang dilaksanakan hal-hal sebagai berikut: internalisasi SPPN di masyarakat; partisipasi masyarakat berjenjang sesuai keperluan; reformasi birokrasi melalui aplikasi KRISNA
- Aryati Puspasari Abady, Perencanaan Partisipatif dalam Pembangunan daerah *Jurnal Otoritas, Vol. III No.1* April 2013,
- Conyers, Diana. (1994). *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*. Diterjemahkan oleh Susetiawan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. 2007. *The New Public Service: Serving, not Steering (Expanded Edition)*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Edgar S. Cahn and Barry A. Passet. *Citizen Participation: Effecting Community Change*. New York: Praeger Publishers.
- Hosnan. 2007. *Mendorong Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Daerah*. *Jurnal Membangun Indonesia dari Daerah: Partisipasi Publik dan Politik Anggaran Daerah*. Jakarta: JICA.
- Kritis di Era Otonomi, <http://www.pspprugm.net/jurnalpdf/Baiquni.pdf> [13/03/2009].
- Kurniawan, Apep Fajar. 2007. *Otonomi Daerah: Menumbuhkan Partisipasi*.
- Mana, K., Digital, P., Penyelenggara, A., Internet, J., Statistik, B. P., Insight, M., ... *e-Government*, P. (2015). *Indonesia Digital Society Award - IDSA*, 1.
- Nasrun, Mappa. 2008. *Makalah: Pembangunan Partisipatif. Kriteria Kelayakan dan Normatif*. Makassar. Negara.
- Ndraha, Taliziduhu. 2002. *Sekilas Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: BKU Ilmu Pemerintahan Kerjasama IIP-Unpad.
- Sjafrizal. (2014). *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Sitokdana, M.N.N. (2015). *Evaluasi Implementasi eGovernment Pada Situs Web Pemerintah Kota Surabaya*,

## DAFTAR PUSTAKA

- Abe, A. 2002. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Solo: Pondok Edukasi.
- *Perencanaan Daerah: Memperkuat Prakarsa Rakyat Dalam Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Adisasmita, R. 2006. *Membangun Desa Partisipatif*, Yogyakarta: Graha Ilmu.

- Medan, Banjarmasin, Makassar dan Jayapura. *Buana Informatika*, 6(4), 289–300.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Wamsley, Gary L. And James F. Wolf. 1996. *Refounding democratic public administration: modern paradoxes, postmodern challenges*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.