

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi *Adaptive Governance* dalam penggunaan aplikasi Jogjaplan sebagai sarana partisipasi publik dalam perencanaan pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Seiring berkembangnya kompleksitas masyarakat, fokus dari tata kelola organisasi publik juga mendapatkan tantangan khusus yang ditenggarai oleh permintaan publik yang semakin heterogen dan keadaan yang terus maju. Perubahan masalah-masalah sosial, kelembagaan, ekonomi dan ekologi telah berhasil membangun dan menghadapi tantangan yang ditimbulkan dari perubahan global serba cepat (Aarseth, Rolstad, and Andersen 2013). Maka dari itu, bentuk transisi sebuah organisasi sektor publik dalam memberikan kontribusinya terhadap masyarakat ditengah arus globalisasi dan kompleksitas pelayanan menjadi hal yang penting untuk diwujudkan.

Pelayanan publik menjadi poin utama dalam melihat baik buruknya kinerja suatu pemerintahan. Berjalannya suatu pemerintahan yang baik dapat ditinjau dari proses pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat (Putri and Mutiarin 2018). Pemerintah sebagai pelayan publik dituntut untuk dapat memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat, kegiatan pengembangan kapasitas pemerintah daerah menjadi salah satu hal penting guna terlaksananya pelayanan publik yang ideal (Wiryanto 2020). Sumber Daya Manusia (SDM) menjadi unsur yang sangat

penting dalam suatu pemerintahan, sehingga diharuskan untuk melakukan manajemen dan pengelolaan SDM dengan tepat guna mengoptimalkan kinerja pegawai dalam suatu pemerintahan (Agung Kurniawan and Suswanta 2020). Partisipasi masyarakat dalam pengembangan kapasitas pemerintah daerah sangat penting, hadirnya elemen masyarakat diharapkan dapat memberikan sudut pandang berbeda mengenai pemetaan terhadap ekosistem sekitar, analisis terhadap berbagai permasalahan yang ada dan pengamatan terhadap kepentingan serta manfaat yang mendukung terlaksananya pengembangan kapasitas pemerintah daerah (Parjaman, Soedarmo, and Enas 2019) . Maka dari itu, pemerintah daerah harus menjadi semakin adaptif dalam meningkatkan kapasitasnya yang didukung oleh publik secara nyata guna mewujudkan kesejahteraan bersama.

Sebagai bentuk upaya untuk mewujudkan hal tersebut, tata Kelola pemerintahan yang adaptif atau disebut sebagai *Adaptive Governance* menjadi hal yang esensial sebagai jawaban atas kompleksitas yang ada. Studi tentang *Adaptive Governance* terus menarik minat yang cukup besar di kalangan akademisi. Hal ini diperkuat dengan alasan yang rasional, mengingat relevansinya yang meningkat di dunia yang selalu mengalami dinamika yang tinggi. Tata kelola pemerintahan adaptif telah mendapatkan dukungan luas dari para ahli pemerintah yang berpandangan bahwa sebuah organisasi harus responsif atas permasalahan dan pengetahuan baru yang muncul di seputar mereka (van Assche, Valentinov, and Verschraegen 2021).

*Adaptive Governance* adalah sebuah konsep yang di ambil dari konsep konstitusional yang memiliki fokus evolusi formal dan informal pada suatu lembaga yang diperuntukan guna mengelola dan menggunakan aset bersama; Dan juga memiliki kontribusi yang besar dalam pemaknaan yang lebih inti terhadap pemahaman terkait pilihan dalam menyelesaikan berbagai kegagalan dalam lingkup kelembagaan yang tentunya akan menjadi penghambat proses pembangunan dan pelaksanaan dalam meningkatkan kesejahteraan publik (Hatfield-Dodds et al. 2007). Dalam konsep *Adaptive Governance* sangat memperhatikan relevansi antara praktek inovasi yang juga dapat mempermudah keterlibatan publik pada suatu pemerintahan dengan perumusan hingga pengimplementasian kebijakan (Karpouzoglou, Dewulf, and Clark 2016). Dalam arti lain, *Adaptive Governance* memerlukan sinergi dari beberapa unsur agar dapat mengintegrasikan kebijakannya bersama dengan keterlibatan publik untuk lebih fleksibel melalui inovasi (Andhika 2021).

Selaras dengan hal tersebut, inovasi dalam pemerintahan daerah yang dibarengi dengan meningkatnya kompleksitas masalah publik dan kemajuan pesat Teknologi Informasi (TI) menuntut pemerintah untuk mengembangkan kapasitas untuk mengevaluasi, menanggapi, dan menerapkan teknologi dalam prosesnya untuk beradaptasi dengan perubahan yang cepat, terutama dalam pelaksanaan proyek tertentu melalui inovasi berbasis teknologi (Ortega, Jose Antonio ; Pedreira 2021). Inovasi pemerintah merupakan suatu konsep yang umum pada sebuah negara dan

berperan berpengaruh dalam reformasi sektor publik. Umumnya inovasi pemerintah digunakan untuk meningkatkan kapasitas sebuah organisasi dan pada proses pengambilan keputusan (Ulung Pribadi 2021). Gagasan tata kelola adaptif dalam konteks pemerintahan digital secara tentatif dicirikan oleh pengambilan keputusan dari bawah ke atas yang terdesentralisasi, upaya untuk memobilisasi kemampuan internal dan eksternal, partisipasi yang lebih luas untuk melihat dan menginternalisasi perkembangan, dan penyesuaian berkelanjutan untuk menghadapi permasalahan yang dialami publik (Warrier 2021). Penerapan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) dalam pelaksanaan pelayanan publik dapat memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam mengakses informasi sehingga dapat meningkatkan transparansi publik dan juga dapat memassifkan partisipasi publik (Isnaini Muallidin 2014). Maka dari itu, penggunaan *e-Government* sebagai upaya perwujudan konsep *Adaptive Governance* sangat diperlukan, sebab hal ini terkait dengan bagaimana kompleksitas dan perubahan zaman dapat dijawab melalui *Adaptive Governance* berbasis teknologi.

Sebagai salah satu upaya pemerintah daerah untuk membangun wilayahnya, perencanaan pembangunan diharuskan untuk dapat melibatkan publik agar pembangunan dapat lebih tepat sasaran (Ricky Wirawan, Mardiyono 2015). Artinya bahwa Proses perencanaan pembangunan membutuhkan banyak perspektif dari berbagai elemen. Tak terkecuali elemen masyarakat dan pihak swasta yang juga dilibatkan dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Dengan ruang gerak politik yang

dimiliki oleh masyarakat diharapkan dapat memacu masyarakat untuk dapat ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan bersama dengan pemerintah dan juga pihak swasta. Ruang gerak politik yang dimiliki oleh masyarakat ini sebagai bentuk perwujudan demokratisasi pada tingkat lokal yang bertujuan untuk membuat masyarakat menjadi landasan utama dari otonomi daerah dengan mengutamakan aspirasi masyarakat berbasis pemanfaatan teknologi informasi dalam proses perencanaan pembangunan daerah berdasarkan permasalahan - permasalahan yang dirasakan oleh masyarakat. Sehingga diharapkan dapat memberikan peningkatan yang signifikan bagi kesejahteraan masyarakat.

Hal ini berjalan lurus dengan konsep *Adaptive Governance* yang memanfaatkan sistem teknologi. Seiring dengan perkembangan zaman dan semakin banyaknya permintaan publik sehingga mengharuskan perencanaan pembangunan daerah memanfaatkan teknologi *e-Government* dalam proses perencanaan sekaligus dalam memberikan pelayanan publik bagi masyarakat, sehingga dapat bermuara pada terciptanya konsep *Good Governance* di taraf lokal (Kholik 2020). Dalam praktiknya, pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah DIY menyusun formulasi baru guna mendongkrak kembali pembangunan DIY pasca terjadinya bencana gempa bumi. Hingga pada tahun 2009 BAPPEDA DIY mencetuskan sebuah inovasi dalam bidang perencanaan pembangunan yang dinamakan “JogjaPlan”. Aplikasi Jogjaplan diperuntukan guna menyusun perencanaan yang berupa Rencana

Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (KUA PPAS), Kebijakan Umum Anggaran Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara Perubahan dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Perubahan agar dapat dikerjakan lebih efektif dan efisien dari segi waktu dan keakuratan data/kualitas data dan tentunya sesuai dengan kebijakan yang berlaku.

Jogjaplan juga menyediakan wadah bagi masyarakat Yogyakarta untuk ikut terlibat dalam proses perencanaan pembangunan, sehingga kebijakan yang diambil berakar dari bawah keatas. Jogjaplan sebagai bentuk Pemanfaatan teknologi informasi dalam memberikan pelayanan publik merupakan bentuk implementasi dari Intruksi Presiden No. 3 Tahun 2003 Tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government* (Riana 2017). Sampai sini, dapat diartikan bahwasanya pemerintah DIY dengan bertumbuhnya penggunaan teknologi, dapat melakukan implementasi *Adaptive Governance* dengan menyediakan Jogjaplan sebagai solusi perencanaan pembangunan yang partisipatif berbasis teknologi bagi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

Hadirnya Jogjaplan sebagai inovasi *e-Government* mampu mengantarkan Pemerintah DIY meraih banyak penghargaan dalam bidang perencanaan pembangunan diantaranya; 1.) Provinsi DIY mampu meraih opini WTP dari tahun 2011 hingga tahun 2015; 2.) Juara 1 Pangripta Nusantara Utama pada tahun 2015; 3.) Masuk kedalam nominasi TOP 25 inovasi layanan publik nasional tahun 2015 oleh KemenPAN-RB; 4.)

Menjadi Provinsi dengan kinerja terbaik pada tahun 2015 (Ari Djaja Lesmono 2016) 5.) Menerima penghargaan *Outstanding Achievement of Public Service Innovation* pada tahun 2020 (Humas 2020).

Akan tetapi, permasalahan mendasar yang juga muncul dalam jogjaplan untuk membentuk perencanaan pembangunan partisipatif bagi warga DIY masih belum sepenuhnya menjadi fokus utama. Terbukti dari beberapa penelitian, seperti penelitian milik (Kamim, Khandiq, and Amal 2019) , yang menemukan bahwa jogjaplan hanya dibuat sebatas bentuk transparansi sumberdaya dalam perencanaan pembangunan namun masih gagal dalam upaya melibatkan publik. Lebih jauh lagi, penelitian milik (Riana 2017) dengan temuan yang sama juga menambahkan bahwa penggunaan jogjaplan terbentur dengan kegagalan upaya meningkatkan pemahaman publik atas pergeseran partisipasi dalam perencanaan pembangunan dari konvensional menuju digital.

Dari permasalahan yang sudah dipaparkan, artinya bahwa implementasi *Adaptive Governance* pada aplikasi jogjaplan belum sepenuhnya memumpuni aspek partisipasi publik dalam perencanaan pembangunan di tingkat daerah. Namun permasalahan dari temuan-temuan sebelumnya atas penggunaan aplikasi jogjaplan sebagai sarana partisipasi public dalam perencanaan pembangunan daerah hanya terbatas pada fokus evaluasinya saja, belum dibenturkan dengan cakupan proses implementasi *Adaptive Governance* yang meliputi bagaimana transisi perubahan perencanaan pembangunan daerah yang partisipatif dengan metode

konvensional menuju digital. Sehingga, aspek keterlibatan publik pada penelitian sebelumnya belum bisa dipotret secara dinamis yang hanya terbatas pada fase penelitian itu saja.

Lebih jauh lagi, penelitian yang memaparkan permasalahan dari implemetasi jogjaplan juga terbatas pada fase sebelum pandemi COVID-19; dimana minat penggunaan internet dan teknologi oleh publik belum sepenuhnya meningkat secara signifikan seperti era saat pandemi COVID-19. Sampai disini dapat diartikan bahwa penelitian ini akan berkontribusi kepada pembaharuan studi tentang jogjaplan dalam fase ledakan pengguna internet dan teknologi di Daerah Istimewa Yogyakarta, Maka dari itu, Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi *Adaptive Governance* dalam penggunaan aplikasi Jogjaplan sebagai sarana partisipasi publik dalam perencanaan pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan meliputi dimensi adaptif menurut (Wallace, Velarde, and Wreford 2018) yang terdiri dari 1.) *Collaboration*, 2.) *Coordination*, 3.) *Building social capital*, 4.) *Capacity development*.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas terkait konsep *Adaptive Governance* dan Perencanaan Pembangunan berbasis Jogjaplan di DIY maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut, Bagaimana implementasi *Adaptive Governance* dalam penggunaan aplikasi Jogjaplan sebagai sarana partisipasi publik untuk perencanaan pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta?



### **C. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah diatas maka penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi *Adaptive Governance* dalam penggunaan aplikasi Jogjaplan sebagai sarana partisipasi publik untuk perencanaan pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

- a) Penelitian ini bermanfaat untuk memperluas dan memperbaharui kajian penelitian terkait implementasi *Adaptive Governance* dalam penerapan Jogjaplan sebagai sarana perencanaan pembangunan DIY.
- b) Penelitian ini bermanfaat sebagai literatur bagi penelitian selanjutnya

#### **2. Manfaat Praktis**

- a) Penelitian ini bermanfaat sebagai saran dan masukan bagi pemerintah dalam meninjau tata kelola Jogjaplan dalam kajian *Adaptive Governance*.
- b) Penelitian ini bermanfaat bagi masyarakat DIY dalam memahami tata kelola Jogjaplan dalam kajian *Adaptive Governance*.

### **E. Literatur Review**

Penelitian ini menggunakan 10 literatur review yang bersumber dari artikel jurnal yang relevan terhadap kajian penelitian yang membahas

*Adaptive Governance* dalam Jogjaplan sebagai media perencanaan pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta. Tujuan dilakukannya literatur review adalah untuk menganalisis penelitian sebelumnya agar mendapatkan kesamaan dan peredaan terhadap penelitian yang akan dilakukan oleh penulis dan juga agar dapat menemukan *research gap*. Dalam literatur review ini penulis mengklasifikasikan 3 fokus tinjauan pustaka antara lain Perencanaan pembangunan berbasis *e-Government* yang terdiri dari 4 artikel jurnal, *Adaptive Governance* terdiri dari 4 artikel jurnal dan Jogjaplan yang terdiri dari 2 artikel jurnal. Berikut penjabaran dari literatur review yang telah dilakukan:

**Tabel 1 Literatur Review**

No.	Tema	Nama Penulis	Judul	Temuan
1.	Perencanaan Pembangunan melalui E-Government	(Rubiyanto 2019)	“Implementasi Kebijakan E-Government Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Nganjuk”	Penelitian ini mengkaji tentang pemahaman terhadap Implementasi Kebijakan <i>e-Government</i> pada BAPPEDA Kabupaten Nganjuk. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dalam menganalisis data hasil penelitian. Dari penelitian tersebut dapat ditarik kesimpulan

				<p>bahwa Kebijakan <i>e-Government</i> pada BAPPEDA Kabupaten Nganjuk telah di implementasikan dengan baik yang mana telah sesuai dengan intruksi Presiden No. 3 Tahun 2003. Kendati demikian dalam penerapannya masih terdapat beberapa permasalahan yang menghambat kinerja <i>e-Government</i> tersebut.</p>
		(Andani 2020)	<p>Perencanaan Pembangunan Berbasis <i>e-Planning</i> Pada Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Kabupaten Subang</p>	<p>Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Perencanaan pembangunan yang berbasis <i>e-Planning</i> di Kabupaten Subang. Dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif sehingga diharapkan dapat menemukan gambaran yang sedang diteliti guna menemukan</p>

				<p>permasalahan dalam kinerja organisasi pemerintah terkait. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan dengan metode <i>e-Planning</i> di Kabupaten Subang telah berjalan dengan baik. Akan tetapi dalam penerapannya sistem <i>e-Planning</i> tersebut masih belum dapat memberikan hasil yang maksimal terhadap masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari masih semunya transparansi dan hasil dari perencanaan secara elektronik tersebut masih belum bisa dilihat secara umum oleh masyarakat.</p> <p>Permasalahan tersebut disebabkan oleh sistem <i>e-Planning</i> yang masih dalam tahap pengembangan dan usulan yang diberikan</p>
--	--	--	--	---

				masih belum sepenuhnya menggunakan sistem.
		(Rahayu 2019)	Inovasi E-Government Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah ( Efektivitas E-Musrenbang di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta )	Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji efektivitas dalam pelaksanaan musrenbang berbasis elektronik pada pemerintah daerah Jakarta tepatnya pada Kelurahan Kebon Kacang dengan berfokus pada proses input, output dan outcome. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan metode wawancara dan pendalaman terhadap dokumen terkait untuk memperoleh data penelitian. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa proses <i>e-Musrenbang</i> sudah berjalan dengan ideal kendati masih dijumpai beberapa

				hambatan sehingga belum dapat berjalan secara maksimal.
		(Mait, Lumolos, and Monintja 2020)	Analisis Penerapan Sistem <i>e-Planning</i> Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah	Penelitian ini memiliki fokus pada analisis terhadap hambatan – hambatan dalam pelaksanaan sistem e-Planning dalam proses perencanaan pembangunan daerah pada instansi BAPPEDA Sulawesi Utara dengan menggunakan teori perencanaan pembangunan daerah menurut Jensen. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data wawancara. Peneliti ini mendapatkan hasil penelitian yakni dalam penerapan sistem e-Planning pada BAPPEDA Sulawesi Utara masih belum

				<p>terlaksana dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari belum efisiennya waktu dalam proses input data dari seluruh OPD dan juga SDM dari OPD lain masih belum mumpuni dalam mengoperasikan sistem e-Planning itu sendiri. Tentunya hal itu mengakibatkan terhambatnya proses perencanaan pembangunan daerah.</p>
2.	Adaptive Governance	(Amelia, Paturusi, and Merit 2019)	<p>Sistem Tata Kelola Adaptif Melalui Kemitraan Multi-Pihak Dalam Konservasi Sumber Daya Alam Di Pulau Serangan, Kota Denpasar</p>	<p>Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kemitraan lingkungan dan dampak perubahan kondisi sosial ekonomi di Pulau Serangan Denpasar dengan menganalisis kapasitas adaptifnya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan metode pengumpulan data wawancara secara mendalam, metode observasi-partisipasi,</p>

				<p>dan teknik dokumentasi. Dari hasil penelitian didapatkan hasil bahwa kemitraan pemerintah dan swasta dimulai dengan penyediaan infrastruktur untuk sektor pariwisata yang kemudian dikembangkan lagi menjadi kemitraan dengan jangkauan yang lebih luas. Disisi lain perwujudan dari pengelolaan bersama yang adaptif dibuktikan dengan adanya pemberian tanggung jawab serta dibuatnya kesepakatan kepada masyarakat lokal. Kemampuan adaptasi masyarakat lokal pun ikut meningkat seiring perubahan kondisi sosial ekonomi.</p>
		(Nurathirah Aprillah Norman, Andi	“Adaptive Governance Dalam Pengembangan	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi <i>Adaptive Governance</i>



		Rosdianti Razak 2019)	Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) Di Kabupaten Mamuju”	Dalam pengembangan <i>Capacity Building</i> pemerintah daerah dalam pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dan teknik pengumpulan data wawancara dengan 7 orang dari 6 instansi pemerintah terakait. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan mendapatkan hasil bahwa konsep Adaptive Governance dalam pengembangan <i>Capacity Building</i> pemerintah daerah Mamuju dalam memberdayakan PKL telah berjalan dengan baik sebagaimana mestinya, walaupun masih ada beberapa hal yang harus dibenahi oleh pemerintah Mamju agar mendapatkan hasil yang maksimal dan
--	--	--------------------------	---	---

				dapat membuat para PKL sejahtera.
		(Andhika 2021)	Tata Kelola Adaptif Wilayah Pesisir : Meta Teori Analisis ( <i>Adaptive Governance of Coastal Zone : Meta Theory Analysis</i> )	Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kasus – kasus yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir. Penelitian ini menggunakan metode <i>Argumentation theory method (meta reasoning atau meta-argumentation)</i> . Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Tata Kelola wilayah pesisir telah memberikan peningkatan sektor ekonomi bagi masyarakat lokal. Keterlibatan masyarakat yang semakin besar berjalan lurus dengan kearifan lokal yang berperan sebagai penyeimbang arus modernisasi dalam tata kelola adaptif.

		(Didin Muhafidin 2020)	Konsep Pemerintahan Yang Adaptif Dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Publik	Penelitian ini berfokus pada dampak dari penerapan konsep pemerintahan adaptif terhadap kebijakan publik. Metode penelitian yang digunakan yakni kualitatif deskriptif dengan melakukan penelaahan terhadap kajian pustaka dan literatur terkait. Dari penelitian tersebut didapatkan kesimpulan bahwa konsep <i>Adaptive Governance</i> sangat berguna bagi para ekonom karena dapat memberikan mereka kemudahan dalam memahami faktor – faktor yang menentukan alternatif kebijakan untuk masa yang akan datang
3.	Jogjaplan	(Riana 2017)	“Analisis Critical Success Factor Penerapan Sistem	Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis <i>critical success factor</i> dalam penerapan sistem

			<p>Perencanaan Pembangunan Daerah Di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta”</p>	<p>perencanaan pembangunan daerah di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif dan menggunakan metode wawancara dalam pengumpulan data. Dari penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa Pemerintah DIY telah memanfaatkan sistem teknologi informasi dalam proses perencanaan pembangunan. Dibuktikan dengan sebuah aplikasi yang dirilis pada tahun 2013 yang dinamai Jogjaplan. Adapun dari sisi <i>Critical Succes Factor</i> dalam pengimplementasian Jogjaplan dibuktikan dengan Komitmen kepemimpinan yang kuat dari Gubernur DIY, SDM, Regulasi,</p>
--	--	--	---	---

				Kelembagaan dan sarana prasarana pendukung.
		(Kamim, Khandiq, and Amal 2019)	Jogjaplan Dan Kelompok Warga Pengawal Anggaran Dalam Perencanaan Pembangunan Di Daerah Istimewa Yogyakarta	<p>Penelitian ini berfokus pada evaluasi terhadap jalannya Jogjaplan yang melibatkan Kelompok Warga Pengawal Penganggaran.</p> <p>Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Dari hasil penelitian didapatkan kesimpulan bahwa penggunaan aplikasi Jogjaplan lebih merujuk pada transparansi perencanaan pembangunan oleh Satuan Kerja Pemerintah Daerah dan penggunaan aplikasi Jogjaplan belum sepenuhnya mengikutsertakan masyarakat utamanya dalam perencanaan penganggaran.</p>

Berdasarkan penelitian terdahulu yang dirangkum dan diklasifikasikan kedalam 3 tema penelitian yakni Perencanaan pembangunan melalui *e-Government*, *Adaptive Governance* dan *Jogjaplan* peneliti menarik kesimpulan bahwa: 1.) Dalam penelitian dengan tema *e-Government* lebih condong pada pembahasan terkait implementasi *e-Government* saja dan menggunakan teori yang terlalu umum dalam mengkaji *e-Government*, sehingga belum dikaitkan dengan teori *Adaptive Governance*;

2.) Kemudian penelitian terdahulu dengan tema *Adaptive Governance* masih terbatas pada metode pengumpulan data, yakni data sekunder yang diperoleh melalui pihak ketiga dan data primer yang hanya terbatas pada sisi penyelenggara dan juga banyak dari penelitian dilakukan pada masa sebelum pandemi yang dimana penggunaan teknologi tidak terlalu massif sehingga sulit untuk melihat perwujudan dari *Adaptive Governance*;

3.) Selanjutnya dengan tema *Jogjaplan*, yang mana pada penelitian sebelumnya hanya berfokus pada evaluasi dari pelaksanaan *Jogjaplan* saja dan juga pada penelitian terdahulu masih belum ada yang menggunakan teori *Adaptive Governance* dalam mengkaji *Jogjaplan* sehingga sangat sulit melihat shifting dalam perencanaan pembangunan yang konvensional menuju perencanaan berbasis teknologi digital. Maka dari itu, penelitian ini akan mengkaji penggunaan *jogjaplan* sebagai sarana perencanaan pembangunan berkelanjutan partisipatif dengan menggunakan dimensi dari *adaptive governance* yang meliputi dimensi 1.) *Collaboration*, 2.)

*Coordination, 3.) Building social capital, 4.) Capacity development* menurut (Wallace, Velarde, and Wreford 2018).

## **F. Kerangka Teori**

Berdasarkan topik yang akan dikaji dalam penelitian ini, kerangka teori yang akan digunakan ada 2 teori yakni sebagai berikut; *Adaptive Governance* dan Perencanaan Pembangunan.

### **1. Adaptive Governance**

#### **1.1. Definisi Adaptive Governance**

*Adaptive Governance* dapat didefinisikan sebagai bentuk evolusi pelayanan publik atas kompleksnya kebutuhan masyarakat seiring perkembangan yang sangat pesat. Teori Tata Kelola Adaptif atau *Adaptive Governance* dicetuskan oleh (Holling 1978), Munculnya gagasan tata kelola pemerintah adaptif diprakarsai oleh penyimpangan dua bidang studi penelitian yakni; penerapan teori sistem ekologi dalam pengelolaan sumber daya alam oleh Buzz Holling yang kemudian diteruskan oleh Aliansi Ketahanan dalam (Hatfield-Dodds et al. 2007) dan kajian tentang lembaga pemerintahan oleh Elinor Ostrom.

Gagasan Tata Kelola Adaptif yang dicetuskan oleh Holling dan para kolaboratornya merupakan sebagai bentuk kritik atas praktik pengelolaan ahli terpusat berbasis sains yang tidak memberikan perhatian penuh terhadap kompleksitas dan ketidakpastian proses ekosistem. Tata Kelola Adaptif mengacu pada transisi pengaturan

kelembagaan yang berkembang untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat seiring dengan perkembangan zaman.

Lebih jauh lagi pemahaman terkait pemerintahan adaptif didefinisikan sebagai perwujudan dari sinergi sosial yang mana dilakukan tanpa paksaan oleh individu dan organisasi dengan kapabilitas yang dimiliki (Nurathirah 2019). Sehingga seiring perkembangan yang begitu cepat menuntut pemerintah untuk melakukan adaptasi guna bergerak linier dengan perubahan agar dapat memberikan kesejahteraan dan pembangunan yang berkelanjutan (Mudiyati Rahmatunnisa 2015). Percepatan evolusi dalam pelayanan publik menjadi satu keharusan untuk menuju terciptanya tata kelola ideal yang dicirikan dengan birokrasi yang adaptif, *agile* dan *fluid* yang berfokus pada pelayanan, partisipasi masyarakat dalam tata kelola pemerintahan, ketangkasan, inovasi dan memiliki orientasi pada hasil (Eddy Cahyono Sugiarto 2021).

Dapat disimpulkan bahwa *Adaptive Governance* adalah teori yang mengkaji tata kelola pemerintahan yang beradaptasi atau bertransisi mengikuti perkembangan zaman dan menyelesaikan permasalahan masyarakat yang semakin kompleks sehingga dapat memberikan pelayanan publik yang efektif dalam jangka waktu tertentu.

### **1.2. Tujuan *Adaptive Governance***

Menurut beberapa ahli *Adaptive Governance* memiliki beberapa tujuan yakni sebagai berikut;



- a. Mengelola dan menggunakan aset sumber daya bersama (Didin Muhafidin 2020)
- b. Pengaturan kelembagaan yang potensial (Didin Muhafidin 2020)
- c. Mengantisipasi kegagalan dalam kelembagaan (Samuel Bowles 2009).

### **1.3.Faktor yang mempengaruhi *Adaptive Governance***

Adapun beberapa faktor yang mempengaruhi *Adaptive Governance* menurut beberapa ahli antara lain sebagai berikut;

- a. Kejelasan kebijakan, kemauan politik dan pengkoordinasian lembaga (Schmidt et al 2013).
- b. Ketersediaan informasi, kepatuhan terhadap aturan, penyediaan infrastruktur dan dorongan adaptasi (Dietz et al 2003).
- c. Institusi polisentris dan berlapis – lapis, kolaborasi dan resolusi konflik, pengorganisasian diri dan jaringan, pembelajaran dan inovasi (Walch 2019).

### **1.4.Dimensi *Adaptive Governance***

Menurut (Sharma Wallace et al 2018) dimensi *Adaptive Governance* meliputi 5 unsur antara lain sebagai berikut;

- a. Kolaborasi

Kolaborasi adalah bentuk interaksi antar individu atau interaksi antar organisasi yang diawali dengan pendekatan terpadu dan dilanjutkan dengan pengaturan formal antar elemen

terkait agar terciptanya landasan dalam melakukan kerjasama. Dimensi ini mencakup dua parameter yakni; Landasan hukum dan perjanjian kerjasama.

b. Koordinasi

Koordinasi adalah upaya yang dilakukan untuk menciptakan hubungan yang baik antar stakeholder melalui komunikasi yang massif agar dapat menjadi *problem solving* atas setiap permasalahan yang terjadi selama kerjasama berlangsung. Dimensi ini mencakup dua parameter yakni; Media komunikasi dan Jenis alur komunikasi.

c. Membangun Modal Sosial

Membangun modal sosial merupakan langkah yang dilakukan untuk meningkatkan partisipasi publik. Dimensi ini mencakup dua parameter yakni Sosialisasi dan Pemberdayaan masyarakat.

d. Pengembangan Kapasitas

Pengembangan kapasitas merupakan upaya yang dilakukan untuk mengembangkan sumber daya manusia, memberikan pemahaman baru terhadap individu dengan mengadakan pelatihan yang bermuara pada efektifitas kinerja. Dimensi ini mencakup dua parameter yakni; Pelatihan dan Pengetahuan IPTEK.

Dari 4 dimensi *Adaptive Governance* diatas dapat disimpulkan bahwa dalam konsep Tata Kelola Adaptif menunjukkan kompleksitas dalam penentuan sebuah kebijakan yang harus bertransisi mengikuti perkembangan zaman agar dapat memberikan pelayanan yang ideal pada waktu tertentu.

## **2. Perencanaan Pembangunan**

### **1.1 Definisi Perencanaan Pembangunan**

Perencanaan Pembangunan merupakan sebuah proses yang didalamnya terdapat unsur – unsur yang saling berkaitan dan terlibat dalam menetapkan tujuan bersama agar lebih baik dan terstruktur agar nantinya dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat dalam rentang waktu tertentu (Sugiarto and Mutiarin 2017). Perencanaan Pembangunan Daerah dapat diartikan sebagai suatu kegiatan perencanaan yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan melibatkan masyarakat dan dilaksanakan secara terstruktur yang meliputi Rencana Pembangunan di taraf nasional hingga rencana pembangunan daerah (Ranik 2019).

Perencanaan Pembangunan merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang memiliki fungsi penting dalam menunjang jalannya pembangunan dan pemerintahan. Perencanaan merupakan metode pemerintah untuk dapat mempersiapkan, menyusun dan merealisasikan program pembangunan daerah agar dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Perencanaan pembangunan merupakan salah satu bentuk

realisasi dari asas desentralisasi otonomi daerah. Dalam hal ini otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan percepatan pembangunan daerah yang berdampak pada kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat berdasarkan pengelolaan sumber daya manusia dan sumber daya manusia yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah untuk dapat mengatur dan mengurus daerahnya masing – masing (Kholik 2020).

Selain itu definisi perencanaan pembangunan tertera dalam Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mendefinisikan perencanaan pembanguna sebagai suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencan – rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

## **1.2 Tujuan Perencanaan Pembangunan**

Mengacu pada Undang –Undang Nomor 25 Tahun 2004, dalam perencanaan pembangunan di Indonesia memiliki 5 tujuan yakni sebagai berikut;

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan.
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi antar daerah dengan pusat.
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.

4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat.
5. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

### **1.3 Jenis-jenis Perencanaan Pembangunan**

Perencanaan pembangunan memiliki beberapa jenis yang menyesuaikan dengan waktu masing – masing perencanaan. Perencanaan pembangunan dapat diklasifikasikan kedalam tiga tingkatan waktu antara lain Perencanaan Jangka Panjang, Perencanaan Jangka Menengah dan Perencanaan Jangka Pendek (Administrasi Publik 2020). Berikut penjabaran dari setiap jenis perencanaan pembangunan;

#### **1. Perencanaan Jangka Panjang**

Perencanaan Jangka Panjang memiliki jangka waktu 10 – 25 Tahun. Di era orde baru perencanaan pembangunan jangka panjang menyentuh angka 25 tahun. Akan tetapi saat ini perencanaan pembangunan jangka panjang mencakup waktu 20 tahun

#### **2. Perencanaan Jangka Menengah**

Perencanaan Jangka Menengah memiliki jangka waktu 5 Tahun. Perencanaan jangka menengah disusun oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perencanaan jangka menengah merupakan penjabaran atas turunan dari perencanaan jangka panjang, yang mencakup sasaran dan target yang bagi menjadi kuantitatif dan kualitatif.

### 3. Perencanaan Jangka Pendek

Perencanaan Jangka Pendek memiliki cakupan waktu paling rendah yakni hanya 1 tahun. Perencanaan jangka pendek menjadi jabaran turunan dari perencanaan jangka menengah. Dalam perencanaan jangka pendek mencakup hal – hal operasional seperti program/kegiatan yang rinci dengan jumlah anggaran, indikator dan target kinerja. Perencanaan jangka pendek juga menjadi acuan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja pada tingkat pusat (RAPBN) dan daerah (RAPBD).

#### **1.4 Faktor Pendukung Pembangunan**

Dalam proses perencanaan pembangunan tentu memiliki faktor – faktor pendukung agar proses perencanaan dapat berjalan dengan lancar, menurut (Wihana 2017) adapun faktor pendukung dalam perencanaan pembangunan antara lain sebagai berikut:

##### 1. Koordinasi antar stakeholder.

Koordinasi antar stakeholder menjadi salah satu kunci utama dalam proses perencanaan pembangunan. Dengan melakukan koordinasi yang ideal antar stakeholder dapat meminimalisir terjadinya perselisihan atas perencanaan yang telah di sepakati.

##### 2. Partisipasi masyarakat.

Dalam perencanaan pembangunan partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan guna mendapatkan input yang berdasarkan

realita lapangan serta sesuai kebutuhan masyarakat. Sehingga pembangunan yang dilakukan dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat.

### 3. Komitmen Pemerintah.

Komitmen pemerintah dalam perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai bentuk keseriusan pemerintah dalam perencanaan pembangunan guna membangun daerahnya untuk kesejahteraan masyarakat.

## **1.5 Faktor Penghambat Pembangunan**

Dibalik faktor - faktor yang mendukung perencanaan pembangunan, adapula faktor penghambat perencanaan pembangunan, menurut (Wihana 2017) faktor – faktor tersebut antara lain:

### 1. Kesiapan anggaran

Anggaran menjadi faktor penting dalam perencanaan pembangunan. Namun penyesuaian anggaran dalam perencanaan pembangunan sering kali menimbulkan persoalan terkait pembagian anggaran yang ideal untuk setiap usulan yang ada.

### 2. Jumlah usulan yang terlampau banyak.

Dalam perencanaan pembangunan mengacu pada saran – saran kegiatan yang terdapat dalam musrenbang. Jumlah usulan

yang terlalu banyak akan menyulitkan dalam menentukan program prioritas dalam penetapan kebijakan.

3. Terbatasnya dokumen – dokumen penguat.

Minimnya dokumen penunjang dalam perencanaan pembangunan menunjukkan ketidaksiapan pemerintah dalam proses perencanaan pembangunan. Kurangnya dokumen penunjang tentu akan menghambat forum musrenbang,

### 1.6 Tahapan Perencanaan Pembangunan

Mengacu pada Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004, Perencanaan pembangunan memiliki 4 tahapan perencanaan, yakni sebagai berikut;

**Gambar 1 Alur Perencanaan Pembangunan**



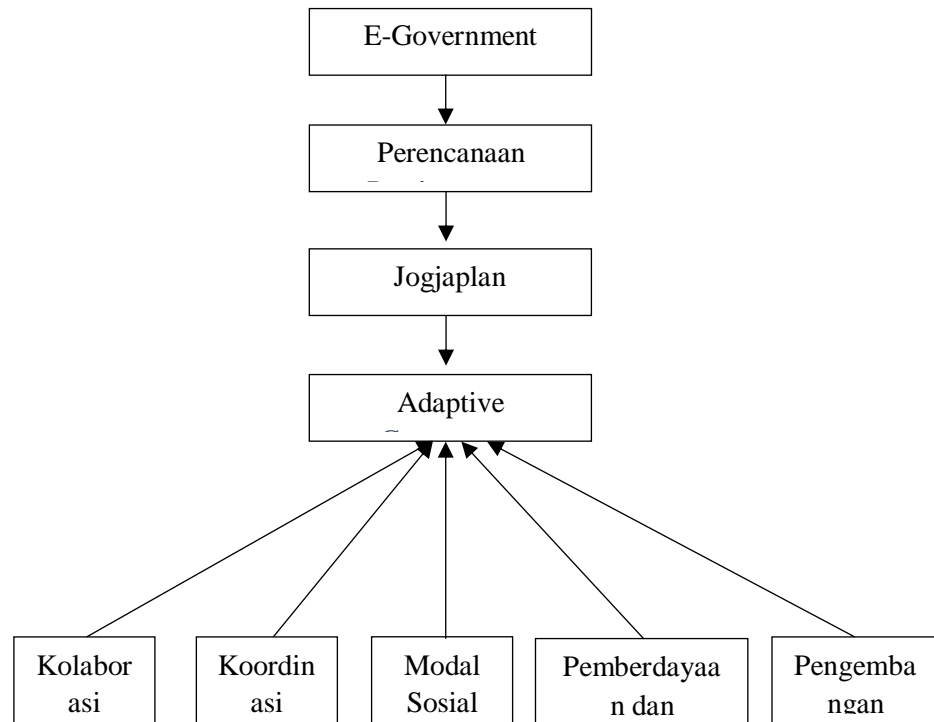
*Sumber : Pemerintah.net*

Berdasarkan alur perencanaan diatas, tahapan perencanaan pembangunan diurutkan dari; Penyusunan rencana, Penetapan rencana, Pengendalian pelaksanaan rencana dan Evaluasi pelaksanaan rencananaan.



## G. Kerangka Pikir

Gambar 2 Kerangka Pikir



## H. Definisi Konseptual

### 1. Adaptive Governance

*Adaptive Governance* adalah teori yang mengkaji tata kelola pemerintahan yang beradaptasi atau bertransisi mengikuti perkembangan zaman dan menyelesaikan permasalahan masyarakat yang semakin kompleks sehingga dapat memberikan pelayanan publik yang efektif dalam jangka waktu tertentu yang dapat dikaji dengan 4 variabel; Kolaborasi, koordinasi, membangun modal sosial, dan pengembangan kapasitas.

## 2. Perencanaan Pembangunan

Perencanaan Pembangunan adalah sebuah proses perencanaan yang dilaksanakan oleh pemerintah, swasta dan masyarakat untuk merumuskan rencana pembangunan kearah yang lebih baik agar terciptanya kesejahteraan.

### I. Definisi Operasional

**Tabel 2 Definisi Operasional**

No	Variabel	Indikator	Parameter
1.	Kolaborasi	Regulasi	1. Landasan Hukum 2. Perjanjian Kerjasama
2.	Koordinasi	Komunikasi	1. Media komunikasi 2. Jenis alur komunikasi
3.	Membangun modal sosial	Peningkatan partisipasi publik	1. Pelaksanaan Sosialisasi 2. Pemberdayaan masyarakat
4.	Pengembangan Kapasitas	Efektifitas kinerja	1. Pelatihan / Workshop 2. Pengetahuan IPTEK

## **J. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Pada penelitian ini akan dilakukan beberapa proses untuk mendapatkan data dan informasi yang dibutuhkan untuk mengetahui implementasi *Adaptive Governance* dalam penggunaan aplikasi Jogjaplan sebagai sarana partisipasi publik untuk perencanaan pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sehingga dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif menurut (Creswell and Jhon W 2013) dalam mengumpulakan data penelitian.

Tujuan dari penggunaan metode penelitian kualitatif deskriptif pada studi penelitin ini adalah untuk memberikan hasil yang akurat dalam mendeskripsikan kondisi yang sesuai dengan fakta, fenomena dan keadaan dilapangan. Meotde penelitian kualitatif juga betujuan untuk dapat memahami obyek penelitian secara mendalam dan komprehensif (Sugiyono 2011).

Dalam penggunaan metode penelitian kualitatif memungkinkan peneliti untuk memberikan pendapatnya atas pengamatan dilapangan dan kaitannya dengan teori serta variabel yang digunakan dalam penelitian sehingga peneliti dapat menjabarkan karaktersitik penelitiannya secara terperinci yang mana dapat memudahkan setiap individu untuk memahami dan mengartikan suatu gejala sosial yang sedang terjadi (Creswell and Jhon W 2013).

## **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini akan dilakukan di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan instansi terkait di ruang lingkup pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Lokasi penelitian tersebut dipilih karena sesuai dengan studi kasus dalam penelitian ini. BAPPEDA Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi instansi pemerintah yang menaungi dan bertanggung jawab penuh terhadap Jogjaplan dalam proses perencanaan pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **3. Teknik Pengambilan Data**

### **a. Studi Pustaka**

Studi pustaka adalah teknik pengumpulan data kualitatif yang dikumpulkan dari beberapa sumber antara lain fakta – fakta, surat, dokumentasi foto, artikel jurnal, berita, buku, website dan dokumen pemerintah dan swasta. Studi Kepustakaan memiliki keterkaitan antara kajian yang bersifat teoritis dengan referensi lainnya yang memiliki unsur nilai, norma dan budaya (Sugiyono 2017).

### **b. Wawancara**

Wawancara merupakan proses untuk memperoleh penjelasan untuk mengumpulkan informasi yang menggunakan tanya jawab dapat dilakukan secara tatap muka, yaitu melalui media telekomunikasi antara pewawancara dengan orang yang diwawancarai, dengan menggunakan pedoman. Hakikat wawancara adalah suatu kegiatan

untuk memperoleh informasi yang mendalam tentang suatu masalah atau tema yang diangkat dalam penelitian, atau merupakan suatu proses pembuktian informasi atau informasi yang telah diperoleh melalui teknik lain sebelumnya (Ninik Supriyati 2011).

#### 4. Jenis Data Penelitian

**Tabel 3 Jenis Data Penelitian**

<b>Jenis Data</b>	<b>Sumber Data</b>	<b>Data Yang Diperlukan</b>	<b>Teknik Pengumpulan Data</b>
<b>Data Primer</b>	Kepala Bidang Perencanaan BAPPEDA DIY	Tantangan dan kesempatan penyelenggaraan jogjaplan dari sudut pandang pembuat kebijakan.	Wawancara
	Admin/Operator Aplikasi Jogjaplan	Tantangan dan kesempatan dalam operasional Jogjaplan dalam perencanaan pembangunan DIY.	Wawancara
<b>Data Sekunder</b>	Arsip BAPPEDA DIY terkait Jogjaplan dan perencanaan pembangunan	Data terkait dengan pengembangan Jogjaplan dan perencanaan pembangunan DIY.	Studi Pustaka
	Buku, Jurnal, Berita, Laporan dan Artikel	Berbagai kajian terkait dengan <i>Adaptive</i>	Studi Pustaka

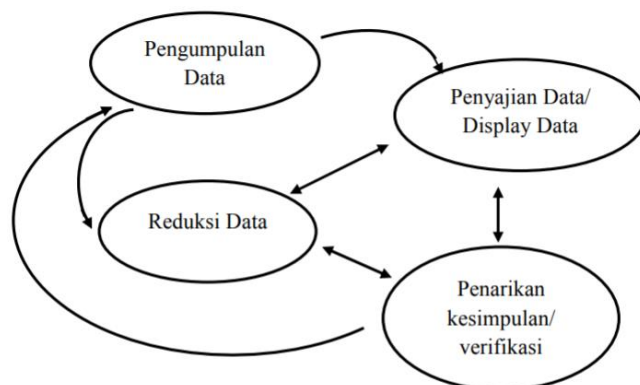
		<i>Governance,</i> Jogjaplan dan Perencanaan pembangunan.	
--	--	--	--

## 5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data merupakan kegiatan mengatur, mengelompokkan, mengurutkan dan mengkategorikan hasil data yang penelitian telah dikumpulkan agar diperoleh temuan sesuai fokus penelitian atau menjawab permasalahan dari penelitian (Restita 2020).

Pada penelitian ini menggunakan teknik analisis data menurut (Miles and Huberman 2018) yang dilakukan dengan empat tahapan; Pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

**Gambar 3 Teknik Analisis Data Interaktif**



Sumber: (Miles and Huberman 2018).

Berdasarkan model teknik analisis data interkatif diatas, berikut penjelasannya:

a. Pengumpulan data

Pengumpulan data merupakan tahap awal dari proses analisis data. Metode pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan wawancara, surevi dan studi pustaka.

b. Reduksi data

Reduksi data merupakan kegiatan pemilahan, pengelompokkan dan pemusatan data yang didapatkan dari hasil penelitian lapangan. Pada penelitian ini kegiatan reduksi data dilakukan dengan menggunakan hasil wawancara, surevi dan studi pustaka yang dikelompokkan guna memudahkan dalam pemusatan data.

c. Penyajian data

Penyajian data merupakan kegiatan pengumpulan data yang telah disusun agar mempermudah penarikan kesimpulan.

d. Penarikan kesimpulan dan verifikasi

Tahapan akhir dari kegiatan analisis adalah penarikan kesimpulan dan melakukan verifikasi. Dalam penarikan kesimpulan peneliti mengambil substansi dari data yang didapatkan dan dikaitkan dengan teori yang digunakan dalam penelitian.