

# Jurnal Agregasi

**Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi**

Volume 5 / Nomor 2 / Tahun 2017 / Hal. 116 - 232

**Analisis atas Program Aksi dalam Implementasi Kebijakan Informasi Publik pada  
Pemerintah Provinsi Jawa Barat**  
*Diah Fatma Sjoraida, Awing Asmawi, Rully Khairul Anwar*

**Analisa Kritis Atas Motif Policy Community dalam Kolaborasi (Studi Kasus  
Kebijakan Pemindahan Pusat Pemerintahan Provinsi Lampung)**  
*Maulana Mukhlis*

**Inovasi Peningkatan Sumber Daya Manusia Bagi Perangkat Desa di Desa Bendungan  
Kecamatan Wates Kabupaten Kulon Progo**  
*Muhammad Eko Atmojo, Ummi Zakiyah, Helen Dian Fridayani*

**Pengelolaan Pemerintah dalam Pengaturan Pulau – Pulau Kecil Terluar Indonesia**  
*Samugyo Ibnu Redjo, Hasim As'ari*

**Fenomena Pemasaran Politik**  
*Suwandi Sumartias, Santi Susanti*

**Pemilu dan Urgenitas Pendidikan Politik Masyarakat dalam Mewujudkan  
Pemerintahan yang Baik**  
*Triono*

**PRODI ILMU PEMERINTAHAN  
FISIP UNIKOM**

p-ISSN : 2337-5299  
e-ISSN : 2579-3047

# **JURNAL AGREGASI**

Merupakan Jurnal Ilmiah berkala yang diterbitkan oleh Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom. Jurnal ini memuat berbagai hasil penelitian, konsep atau gagasan pemikiran yang terkait dengan reformasi pemerintahan.

## **DEWAN REDAKSI**

### **Pembina :**

**Dekan FISIP Unikom**

Prof. Dr. Samugyo Ibnu Redjo, Drs., MA.

### **Penanggung jawab :**

**Kaprodi Ilmu Pemerintahan Unikom**

Dr. Dewi Kurniasih, S.IP., M.Si.

### **Ketua :**

Nia Karniawati, S.IP.,M.Si.

### **Mitra Bestari :**

Prof. Dr. Samugyo Ibnu Redjo, Drs.,MA

Prof. Dr. H. Utang Suwaryo, Drs., MA.

Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.Si.

### **Tim Editing :**

Dr. Poni Sukaesih K, S.IP.,M.Si.

Tatik Rohmawati, S.IP.,M.Si.

Tatik Fidowaty, S.IP.,M.Si.

Rino Adibowo, S.IP.,M.I.POL

### **Sekretariat :**

Airinawati, A.Md.

### **Alamat Redaksi :**

**Prodi Ilmu Pemerintahan Unikom**

Jl. Dipati Ukur 112-114 Bandung 40132

Telp. 022.2533676 Fax. 022.2506577

OJS : <http://ojs.unikom.ac.id/index.php/agregasi>

Web : <http://jurnalagregasi.ip.unikom.ac.id>

Email : [jurnalagregasi@email.unikom.ac.id](mailto:jurnalagregasi@email.unikom.ac.id)

# KATA PENGANTAR

*Ass. Wr. Wb.*

*Alhamdulillah*, Puji dan Syukur Kita Panjatkan kehadiran *Illahi Robbi*, atas berkah dan rahmatNya, Jurnal Agregasi Volume 5 Nomor 2 Tahun 2017 dapat kami terbitkan. Jurnal ini merupakan karya ilmiah dari Dosen Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom dan Kontributor lain di luar lingkungan Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom yang terdiri dari para dosen, pakar maupun praktisi di bidang Pemerintahan.

Dalam Jurnal Agregasi Volume 5 Nomor 2 ini terdapat enam tulisan. Tulisan tersebut merupakan karya ilmiah dari Diah Fatma Sjoraida dkk dari Unpad Bandung, Maulana Mukhlis dari Unila Lampung, Muhammad Eko Atmojo dkk dari UMY Yogyakarta, Samugyo Ibnu Redjo dkk dari Unpad Bandung, Suwandi Sumartias dkk dari Unpad Bandung, dan Triono dari UMPTB Tulang Bawang. Kepada yang telah berkontribusi memberikan tulisan kami haturkan banyak terima kasih.

Besar harapan kami, karya ilmiah yang terdapat dalam jurnal ini dapat memberikan banyak manfaatnya. Sekian dan terima kasih.

*Wss. Wr. Wb.*

Bandung, November 2017

# Jurnal Agregasi

## Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi

Vol. 5 /No. 2/Tahun 2017 / Hal. 116-232

### DAFTAR ISI

DEWAN REDAKSI .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
Analisis atas Program Aksi dalam Implementasi Kebijakan Informasi Publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat Oleh : Diah Fatma Sjoraida, Awing Asmawi, Rully Khairul Anwar	116 – 134
Analisa Kritis Atas Motif <i>Policy Community</i> dalam Kolaborasi (Studi Kasus Kebijakan Pemindahan Pusat Pemerintahan Provinsi Lampung) Oleh : Maulana Mukhlis	135 - 157
Inovasi Peningkatan Sumber Daya Manusia Bagi Perangkat Desa di Desa Bendungan Kecamatan Wates Kabupaten Kulon Progo Oleh : Muhammad Eko Atmojo, Umami Zakiyah, Helen Dian Fridayani	158 – 173
Pengelolaan Pemerintah dalam Pengaturan Pulau – Pulau Kecil Terluar Indonesia Oleh : Samugyo Ibnu Redjo, Hasim As'ari	174 – 201
Fenomena Pemasaran Politik Oleh : Suwandi Sumartias, Santi Susanti	202 – 213
Pemilu dan Urgentitas Pendidikan Politik Masyarakat dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik Oleh : Triono	214 - 232

**ANALISIS ATAS PROGRAM AKSI  
DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN INFORMASI PUBLIK  
PADA PEMERINTAH PROVINSI JAWA BARAT**

**Diah Fatma Sjoraida<sup>1</sup>, Awing Asmawi<sup>1</sup>, Rully Khairul Anwar<sup>1</sup>**  
[diah.fatma@unpad.ac.id](mailto:diah.fatma@unpad.ac.id), [awingasmawi@gmail.com](mailto:awingasmawi@gmail.com) [rully.khairul@unpad.ac.id](mailto:rully.khairul@unpad.ac.id)

**ABSTRAK**

Artikel ini menganalisis implementasi Undang-undang Nomor 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Kajian deskriptif-kualitatif ini menghadirkan pembahasan tentang program aksi dalam proses implementasi kebijakan tersebut di atas di Provinsi Jawa Barat. Dengan teori implementasi kebijakan, didapatkan data bahwa program aksi dalam implementasi kebijakan informasi publik di pemerintahan Jawa Barat masih banyak kekurangan baik dari segi pelaksana, struktur, perencanaan, sarana dan prasarana, dan lain-lain. Oleh sebab itu masih banyak yang harus diperbaiki dalam implementasi undang-undang tersebut di Jawa Barat. Walaupun demikian, program aksi Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam implementasi UU tersebut telah mendapat penilaian yang cukup bagus di tingkat nasional.

**Kata Kunci:** Implementasi Kebijakan, Keterbukaan Informasi Publik, Pemerintahan Provinsi Jawa Barat

**PENDAHULUAN**

Hak untuk memperoleh informasi publik merupakan hak warga negara yang dijamin Konstitusi Indonesia. Pasal 28f UUD 1945 Amandemen Ke-2 menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.

Berdasarkan Pasal 28f UUD 1945 tersebut, konstitusi menjamin hak warga negara untuk berkomunikasi dan bebas mengakses informasi. Atas dasar pasal dalam UUD tersebut itulah maka pemerintah menerbitkan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (selanjutnya disebut dengan UU KIP) sebagai komitmen pemerintah untuk membuka pintu masuk era keterbukaan publik di Indonesia sekaligus sebagai dasar pelibatan publik untuk mengetahui

---

<sup>1</sup> Fakultas Ilmu Komunikasi, Universitas Padjadjaran, Bandung

proses dan alasan pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan dan kepentingan publik, proses pelaksanaan maupun evaluasi praktik penyelenggaraan pemerintahan di setiap tingkatan mulai dari pemerintah pusat sampai ke daerah.

Dengan terbitnya UU KIP pemerintah dan badan publik lainnya harus membuka akses informasi bagi masyarakat dengan cara membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi secara aktif agar dapat diakses publik secara luas, cepat dan mudah. Pemerintah juga memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan informasi yang dimohon oleh publik. Domain hak informasi yang dapat diakses oleh publik –sebagaimana yang dijamin oleh UU KIP—adalah hak atas transparansi pengelolaan dana/sumber daya publik, hak atas informasi yang dikelola badan publik, dan hak atas informasi untuk mengetahui kinerja pejabat dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Agar pelaksanaan UU KIP berjalan dengan baik, setiap lini birokrasi pemerintah baik pusat maupun daerah harus memiliki Pejabat Pengelola Informasi Daerah (selanjutnya disebut PPID) serta membentuk Komisi Informasi Daerah (KID). Untuk pemerintah Provinsi, Komisi Informasi yang dibentuk adalah Komisi Informasi Daerah (KID) Provinsi, sedangkan pada pemerintah kabupaten/kota disebut Komisi Informasi Daerah (KID) Kabupaten/Kota.

PPID adalah lembaga pelaksana UU KIP berfungsi melayani permintaan informasi publik. PPID berasal dari unsur birokrasi pemerintah yang terdiri dari para Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sedangkan KID adalah lembaga yang bersifat *ad hoc* terdiri dari komisioner yang memiliki fungsi sebagai regulator menetapkan pedoman teknis pelayanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi non-litigasi (pemutusan perkara di luar pengadilan).

Menindaklanjuti implementasi kebijakan KIP ini, Pemerintah Provinsi Jawa Barat segera merespon dengan membentuk KID (Komisi Informasi Daerah) dan PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi) yang menangani pelaksanaan pelayanan informasi dan keterbukaan informasi publik di lingkungan Provinsi Jawa Barat. PPID di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dibentuk pada tahun 2010 berdasarkan Keputusan Gubernur Provinsi Jawa Barat

Nomor 489/Kep.487-Diskominfo/2010. Kemudian pada tahun 2011, dibentuk KID Provinsi Jawa Barat dan dilantik oleh Gubernur Jawa Barat Ahmad Heryawan. Dalam pelaksanaan tugasnya, KID Provinsi Jawa Barat dibantu oleh sekretariat KID yang dipimpin oleh seorang sekretaris dan unsur staf pendukung lainnya yang berasal dari kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sementara itu, PPID berada di setiap dinas/badan yang memiliki fungsi kehumasan dan bertugas melayani setiap permintaan informasi publik. PPID Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Barat dijabat oleh Bagian Humas, sementara PPID di Dinas/Badan dijabat oleh Sekretaris Dinas/Badan.

Untuk menguatkan pelaksanaan tugas keterbukaan informasi dan pelayanan informasi publik, Pemerintah Provinsi Jabar juga menerbitkan Perda Nomor 11 Tahun 2011 tentang Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Penerbitan perda tersebut sebagai bukti komitmen Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam mematuhi UU KIP sekaligus mengarahkan seluruh jajaran aparat birokrasi di lingkungan Pemerintah Provinsi Jabar dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik dan bersih, bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).

## **LANDASAN TEORITIS**

Edward III telah mengajukan model 4 (empat) faktor keberhasilan implementasi kebijakan, namun Lewis dan Flynn (1978: 5) berpendapat bahwasanya implementasi kebijakan itu sulit dilaksanakan secara efektif, karena dalam kenyataan akan selalu ada ketidaksepakatan mengenai tujuan dan sasaran kebijakan; kekaburan dan ambiguitas tentang kebijakan dan ketidakpastian tentang pelaksanaannya; adanya prosedur pelaksanaan yang kompleks; dan konflik yang berasal dari partisipasi publik, aktivitas kelompok penekan; dan perselisihan politik. Kemungkinan implementasi kebijakan terlaksana tidak efektif juga dinyatakan oleh Edwards III (1980: 2) mengatakan ... “meskipun kebijakan diambil secara tepat, namun kegagalan masih bisa terjadi jika proses implementasinya tidak tepat”. Dengan kata lain sungguh pun kebijakan publik itu baik namun implementasinya buruk maka bisa mengalami kegagalan (tidak berhasil) atau tidak efektif. Implementasi kebijakan yang tidak efektif

menunjukkan aturan-aturan para pembuat keputusan tidak berjalan sesuai dengan harapannya (berhasilnya pencapaian tujuan). Hal ini berarti terdapat korelasi antara implementasi kebijakan dengan efektivitas, artinya implementasi kebijakan yang baik dan benar akan menghasilkan keberhasilan organisasi sehingga program dari kebijakan dapat terealisasi secara efektif. Dengan demikian, faktor-faktor sebagaimana yang telah ditampilkan dari pendapat Edwards III ini, memberi petunjuk bahwa faktor-faktor tersebut dapat memberikan pengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Sebaliknya apabila faktor-faktor tersebut diatas mengalami kegagalan dalam pelaksanaannya maka dapat dipastikan kinerja dan target rencana organisasi dari implementasi kebijakan tidak akan tercapai (tidak efektif).

Kegagalan atau ketidakefektifan dalam implementasi kebijakan publik bisa jadi disebabkan oleh banyaknya kepentingan-kepentingan politik yang bermain, saling mempengaruhi, dan berhubungan satu sama lain. Terkait adanya unsur kepentingan politik dalam implementasi kebijakan, Bardach (1977: 56) membuat suatu analisis model permainan. Ia mengungkapkan bahwa implementasi adalah sebuah permainan “tawar-menawar”, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidakpastian. Model permainan sebagaimana dinyatakan Bardach, menunjukkan bahwa adanya unsur politis dalam implementasi kebijakan sebagai sesuatu yang melampaui institusi resmi. Oleh karena itu, implementasi merupakan bentuk lain dari politik yang berlangsung dalam domain kekuasaan, dimana politik tidak pernah berhenti dalam proses kebijakan, dimana ia selalu eksis bahkan ketika rancangan undang-undang sudah ditetapkan menjadi undang-undang.

Menurut Bambang Sunggono (1994: 149-153) yang terinspirasi dari Hoogerwerf, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

- 1) Isi kebijakan yang tidak jelas. *Pertama*, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga

menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

- 2) **Ketiadaan informasi.** Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.
- 3) **Ketiadaan dukungan.** Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
- 4) **Pembagian Potensi.** Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan pembatasan yang kurang jelas.

Terkait dengan adanya hambatan-hambatan dalam implementasi kebijakan, maka harus dicarikan solusi untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu:

- 1) **Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri**, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
- 2) **Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan.** Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu

peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.

- 3) Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
- 4) Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan (Sunggono, 1994: 158).

Selain faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan sebagaimana yang diungkapkan diatas, kultur juga sebagai salah satu faktor yang menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan. Charles Handy (dalam Parsons, 2008: 478-479) berpendapat bahwa ada empat tipe utama kultur yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yaitu kekuasaan, peran, tugas, dan orang. Penjelasan dari keempat kultur utama tersebut, adalah sebagai berikut:

- 1) Kultur kekuasaan yaitu bagaimana sebuah jaringan dimana keputusan adalah hasil dari kekuasaan;
- 2) Kultur peran yaitu bagaimana rasionalitas yang dilaksanakan dari fungsi birokrasi;
- 3) Kultur tugas yaitu kultur yang berurusan dengan penyelesaian tugas. Kultur ini bersifat efisien dan adaptif jika menyesuaikan terhadap tuntutan konsumen (pemangku kepentingan);
- 4) Kultur orang yaitu serangkaian kultur dimana individu mendominasi struktur dan organisasi.

Kultur yang kuat dalam organisasi tidak selalu cocok dengan implementasi kebijakan karena adanya ketidaksesuaian dengan tujuan, tidak selalu cocok dengan orang-orang. Setiap kultur dapat mendorong implementasi kebijakan dengan baik dan efektif, tetapi bisa juga mengakibatkan ketidakefektifan dan kegagalan dalam implementasi kebijakan. Lebih lanjut, Charles Handy (dalam

Parsons, 2008: 479) mengatakan bahwa kultur dipengaruhi oleh sejarah, ukuran kebijakan, teknologi, tujuan dan sasaran, lingkungan dan orang. Mengenai aspek ‘kultural’ ini dapat disiasati melalui manajemen organisasi korporat, dimana keberhasilan implementasi kebijakan tergantung pada pentingnya pemahaman orang-orang dalam organisasi merespon tujuan yang diminta untuk mengimplementasikan kebijakan. Dua teknik yang dapat digunakan untuk meningkatkan aspek manusia dalam implementasi kebijakan yaitu melalui penilaian kinerja dan manajemen berbasis tujuan.

Dalam UU KIP, yang dimaksud dengan informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun non-elektronik. Sedangkan informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik (Pasal 1 ayat 1 dan 2 UU KIP).

UU KIP merupakan bentuk pengakuan hak masyarakat atas informasi dan bagaimana hak tersebut harus dipenuhi dan dilindungi oleh negara. Sedangkan bagi pemerintah maupun badan publik lainnya, UU KIP merupakan pedoman hukum untuk memenuhi dan melindungi hak atas informasi masyarakat. Pedoman hukum tersebut untuk menghindari terjadinya pelanggaran hak masyarakat atas informasi sekaligus jaminan agar keterbukaan tidak merugikan kepentingan setiap orang dan kepentingan negara yang dilindungi oleh hukum. Dengan UU KIP, diharapkan dapat merubah budaya tertutupan menjadi budaya yang terbuka yang diharapkan dapat menghilangkan berbagai “penyelewengan” yang mungkin terjadi.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan (1) hak setiap orang untuk memperoleh informasi; (2) kewajiban

badan publik menyediakan dan melayani permintaan informasi secara cepat, tepat waktu, dan proporsional; (3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas; (4) kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dari pelayanan informasi.

## **METODE PENELITIAN**

Dalam upaya mendapatkan data dan informasi baik data *primer* maupun *sekunder* yang akurat terkait dengan indikator yang dikaji dalam penelitian digunakan teknik pengumpulan data melalui pengamatan, wawancara, dan dokumentasi tentang objek penelitian yang meliputi tema, kebijakan, dan penyelenggaraan pelayanan informasi kepada publik Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Pengumpulan data melalui pengamatan langsung atau *participant observer*, dilakukan dalam penelitian ini baik sebelum maupun pada saat mereduksi data. Penelitian mengambil peran dalam situasi tertentu dan berpartisipasi dalam peristiwa yang diteliti. Kegiatan yang diamati secara langsung oleh peneliti antara lain implementasi aturan dan penyelenggaraan pelayanan informasi kepada publik yang meliputi komponen seperti SDM aparat pelaksana, sarana dan prasarana, perencanaan program dan kegiatan, struktur birokrasi, fungsi membangun koordinasi antar lembaga dan pelayanan informasi kepada publik.

Pendekatan wawancara yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan tiga jenis pendekatan wawancara secara kualitatif, sejalan dengan rumusan Patton (2002: 185) yaitu; “wawancara percakapan informal, pendekatan pedoman wawancara umum dan wawancara terbuka yang dibakukan” dengan semua informan. (1) Wawancara percakapan informal, dilakukan untuk menggali informasi secara spontan dalam alur pembicaraan alami pada kegiatan mendalami partisipasi selama observasi pada kondisi informan memiliki waktu yang cukup luang untuk menggambarkan informasi secara sistematis, (2) Pendekatan pedoman wawancara umum, untuk mengantisipasi keterbatasan waktu pada wawancara informal maka dibuat pedoman umum wawancara yang memuat segala pertanyaan yang diperlukan untuk ditanyakan kepada informan, pedoman

ini memberikan panduan bahwa pertanyaan esensial saja yang harus ditanyakan guna memecahkan masalah penelitian; dan (3) Wawancara terbuka yang dibakukan, wawancara jenis ini dilakukan dengan mengajukan seperangkat pertanyaan yang disusun dengan seksama, bertujuan untuk mengambil data setiap informan melalui urutan yang sama dan menanyai setiap responden dengan pertanyaan yang sama dengan kata-kata yang esensinya sama, hal ini dilakukan untuk memperkecil variasi pertanyaan yang ditujukan kepada informan yang diwawancarai.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam mengimplementasikan kebijakan keterbukaan informasi publik (UU KIP), Pemerintah Provinsi Jawa Barat juga menerbitkan Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 11 Tahun 2011 tentang Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai kebijakan pendukung pelaksanaan UU KIP di lingkungan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat. Diterbitkannya Perda tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Barat mematuhi pelaksanaan UU KIP serta wujud dari komitmen Pemerintah Provinsi dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah yang terbuka dan bertanggung jawab berdasarkan prinsip tata kelola pemerintah yang baik dan bersih meliputi asas transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas yang dilaksanakan secara konsisten. Pembentukan Perda tersebut dibenarkan, dimana dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah daerah dapat membentuk kebijakan lokal dan peraturan pelaksana UU KIP ini baik langsung berlabel keterbukaan informasi publik ataupun mengatur hal-hal lainnya yang dianggap perlu sepanjang kebijakan lokal tersebut selaras dengan amanat UU KIP. Untuk mewujudkan komitmen tersebut, pembuatan Perda digunakan sebagai payung hukum peningkatan pelayanan publik dalam mengakses informasi dan membuka ruang bagi publik menjalankan fungsi kontrol sosialnya. Dengan terbitnya Perda itu pula bertujuan untuk meningkatkan rasa tanggung jawab seluruh jajaran aparat pemerintah di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat untuk secara terbuka memberikan informasi-informasi kepada publik mengenai kinerja Pemerintah Provinsi Jawa Barat, sehingga masyarakat dapat menilai efektifitas, efisiensi

kinerja Pemerintah Provinsi Jawa Barat serta sebagai upaya masyarakat dalam mengawasi birokrasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat agar tercipta pemerintah yang bersih dan bebas kolusi-korupsi.

Peraturan-peraturan dan kebijakan umum baik yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Komisi Informasi merupakan kebijakan lokal yang sangat diperlukan dalam implementasi UU KIP. Adanya kebijakan lokal ini, agar keterbukaan informasi publik di daerah terlaksana secara efektif meningkatkan layanan informasi, bahkan lebih jauh lagi pelaksanaan keterbukaan informasi publik di daerah diharapkan dapat meningkatkan kecerdasan dan pengetahuan masyarakat serta meningkatkan kesejahteraan sosial. Setidaknya dalam mengimplementasikan UU KIP, berdasarkan Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik (Per-KI SLIP) Pemerintah Provinsi Jawa Barat setidaknya memiliki sebelas kewajiban yang harus dilakukan, yaitu:

- a. menetapkan peraturan mengenai standar operasional layanan informasi publik;
- b. membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola Informasi Publik secara baik dan efisien;
- c. menunjuk dan mengangkat PPID untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta wewenangnya;
- d. menganggarkan pembiayaan secara memadai bagi layanan Informasi Publik;
- e. menyediakan sarana dan prasarana layanan Informasi Publik, termasuk papan pengumuman dan meja informasi di setiap kantor badan publik, serta situs resmi pemerintah;
- f. menetapkan standar biaya perolehan salinan informasi publik;
- g. menetapkan dan memutakhirkan secara berkala Daftar Informasi Publik atas seluruh Informasi Publik yang dikelola;
- h. menyediakan dan memberikan informasi publik;
- i. memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh pemohon Informasi Publik yang mengajukan keberatan;
- j. membuat dan mengumumkan laporan tentang layanan Informasi Publik dan menyampaikan salinan laporan kepada komisi informasi;

k. melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan layanan Informasi Publik pada instansinya.

Sayangnya, dari sebelas kewajiban tersebut, belum semua peraturan/kebijakan lokal dibuat oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Beberapa kebijakan umum dan peraturan pelaksana yang belum dibuat diantaranya adalah:

- (1) Belum adanya Standar Prosedur Operasional (SOP) layanan informasi publik yang mencakup layanan daftar informasi, standar waktu pelayanan, penetapan standar biaya layanan salinan Informasi Publik;
- (2) Belum menetapkan Daftar Informasi Publik yang dapat diakses oleh masyarakat.

Meskipun Pemerintah Provinsi Jawa Barat dikatakan belum sepenuhnya memenuhi kewajiban membuat peraturan-peraturan lokal terkait pelaksanaan kebijakan keterbukaan informasi publik sebagaimana dimaksud Pasal 6 Per-KI SLIP diatas, namun Pemerintah Provinsi Jawa Barat tetap terpilih masuk peringkat keempat dalam pemenuhan kewajiban berdasarkan Pasal 6 Per-KI SLIP tersebut. Pemeringkatan ini dilakukan untuk mengukur tingkat kepatuhan badan publik dalam melaksanakan UU KIP dengan metode pemantauan terhadap *website* yang dimiliki setiap Pemerintah Provinsi (Hikmat, ed., 2013: 6).

Sebenarnya metode penilaian yang hanya dengan memantau *website* pemerintah tidak cukup untuk menilai keberhasilan pelaksanaan kebijakan keterbukaan informasi publik di suatu daerah, karena sejatinya setiap badan harus melaksanakan kesebelas kewajiban badan publik sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik (Per-KI SLIP). Jika badan publik tidak melaksanakan kewajiban-kewajiban tersebut maka badan publik dapat dikatakan telah mengabaikan amanah UU KIP sekaligus menihilkan semangat transparansi yang harus dilakukan dalam rangka penataan/reformasi birokrasi.

Pemeringkatan tersebut dianggap tidak cukup, terbukti dari hasil evaluasi dan monitoring yang dilakukan oleh Komisi Informasi Daerah Provinsi Jawa Barat. Dalam penerapan UU KIP oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat sejak tahun 2010 hingga sekarang, hasil evaluasi dan monitoring menunjukkan bahwa

Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebagai badan publik belum sepenuhnya melaksanakan keterbukaan informasi publik dengan baik.

Dalam melaksanakan suatu kebijakan, harus dirumuskan program aksi yang akan dijalankan agar tujuan dari kebijakan dapat tercapai. Program aksi yang harus dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat terkait pelaksanaan keterbukaan informasi publik berupa pengumuman informasi publik yang dapat diakses masyarakat dengan cepat, tepat dan murah. Sebelum mengumumkan informasi publik, Pemerintah Provinsi Jawa Barat terlebih dahulu harus menyusun Daftar Informasi Publik sebagai berikut:

- a. Informasi yang tersedia setiap saat,
- b. Informasi yang diumumkan secara berkala,
- c. Informasi yang diumumkan secara serta merta, dan
- d. Informasi yang dikecualikan

Penyusunan daftar layanan informasi dan klasifikasi informasi publik sesungguhnya menjadi kewenangan PPID untuk membuatnya. Agar tidak terjadi kesalahan klasifikasi informasi publik, maka PPID terlebih dahulu harus melakukan uji konsekuensi publik (*consequency harm test*) dan uji kepentingan publik (*public interest test*) terhadap dokumen dan informasi-informasi tersebut. Setelah melakukan kedua uji ini barulah PPID dapat membuat klasifikasi informasi, mana informasi yang dapat disediakan setiap saat, informasi yang diumumkan secara berkala, informasi yang dikecualikan dan informasi yang tidak dapat diberikan karena diluar penguasaan badan publik yang bersangkutan. Kenyataannya, uji terhadap informasi publik tersebut tidak dilakukan oleh PPID di tiap-tiap OPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Tidak adanya daftar layanan informasi dan klasifikasi informasi publik membuat pejabat dan aparat badan publik merasa bingung dan ragu-ragu untuk memberikan layanan informasi publik karena jika informasi yang diberikan tidak sesuai, pejabat atau aparat badan publik tersebut dapat dikenakan pasal 54 UU KIP, yang berkonsekuensi pada sanksi perdata maupun pidana.

Menurut UU KIP informasi yang sifatnya dikecualikan harus melalui metode uji konsekuensi bahaya (*consequential harm test*) sebagai dasar penentuan suatu informasi yang harus dirahasiakan apabila informasi tersebut dibuka. Untuk

menjamin suatu informasi dapat dibuka atau ditutup secara obyektif, maka metode uji konsekuensi bahaya tersebut bisa dilengkapi dengan uji kepentingan publik (*balancing public interest test*) yang mendasari penentuan informasi harus benar-benar ditutup sesuai dengan kepentingan publik. Lebih lanjut, pengklasifikasian akses informasi harus disertai pertimbangan tertulis tentang implikasi informasi dari sisi politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan.

Menurut salah satu informan dari elemen masyarakat (LSM yang sering mengajukan gugatan sengketa informasi kepada KID Provinsi) pemahaman badan publik Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengenai implementasi UU KIP memang kurang baik, sehingga tidak mampu menganalisis kategori informasi yang dikecualikan maupun melakukan uji konsekuensi informasi. Padahal setiap melayani permohonan informasi, badan publik dalam mengambil keputusan harus mampu juga menelaah tujuan pemohon dalam meminta informasi. Oleh karena itu perlu adanya pendidikan dan sosialisasi mengenai pelaksanaan KIP secara reguler melalui bimtek maupun diklat PNS.

Terkait sosialisasi dan pendidikan tentang implementasi UU KIP, Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebenarnya sudah melaksanakan serangkaian pelatihan dan bimbingan-bimbingan teknis (bimtek) untuk seluruh jajaran aparat Pemerintah Provinsi Jawa Barat maupun aparat Pemerintah Kabupaten/Kota yang ada di wilayah Provinsi Jawa Barat. Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengupayakan sosialisasi internal kepada seluruh OPD melalui pelaksanaan bimbingan-bimbingan teknis (bimtek) yang diselenggarakan oleh Dinas Komunikasi dan Informasi (Diskominfo). Pelaksanaan bimtek tersebut diantaranya bimtek pembuatan daftar informasi publik dan teknik pelayanan informasi. Berdasarkan hasil wawancara, pelaksanaan bimtek yang dilaksanakan belum mencapai tujuan.

Program aksi lainnya yang harus dilakukan terkait pelaksanaan UU KIP ini adalah memberikan pelayanan informasi publik secara cepat, tepat dan mudah yang antara lain dilaksanakan dengan:

1. Membangun sistem informasi melalui layanan *web online (website)*, [www.jabarprov.go.id](http://www.jabarprov.go.id) yang dikelola oleh Dinas Komunikasi dan Informasi (Diskominfo). Dalam *website* tersebut berisi layanan informasi publik terkait

kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang dapat diakses langsung oleh masyarakat dimanapun dan kapanpun.

2. Membangun *database* informasi publik yang terhubung dengan *website* OPD-OPD yang didalamnya mengumumkan penyelenggaraan kegiatan OPD di lingkungan Provinsi Jawa Barat

Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah memiliki website resmi pemerintah Provinsi Jawa Barat yang terhubung dengan *link website* OPD (Setda, Dinas-dinas, badan dan Lembaga). Dengan adanya *website* resmi ([www.jabarprov.go.id](http://www.jabarprov.go.id)) ini, Pemerintah Provinsi Jawa Barat atas penilaian Komisi Informasi Pusat ditetapkan sebagai Badan Publik Provinsi yang paling terbuka dibandingkan provinsi lainnya. Pada tahun 2011, Pemerintah Provinsi Jawa Barat menempati peringkat keempat setelah Jawa Timur, DKI Jakarta, dan Lampung dengan mengungguli 29 provinsi lainnya di Indonesia. Prestasi tersebut dicapai karena Pemerintah Provinsi Jawa Barat dinilai sebagai badan publik yang mematuhi pelaksanaan UU KIP dengan memenuhi kewajiban mengumumkan informasi berkala. Peningkatan tersebut dilakukan oleh Komisi Informasi Pusat dengan cara melakukan pemantauan terhadap *website* yang dimiliki setiap Provinsi (dalam Hikmat, 2013: 5-6).

Kemudian pada tahun 2012, Provinsi Jawa Barat kembali meraih penghargaan dalam hal kepatuhan badan publik Pemerintah Provinsi dalam memenuhi kewajiban UU KIP. Kali ini, Provinsi Jawa Barat menduduki peringkat pertama dan terbaik dengan menyisihkan 32 provinsi lainnya yang ada di Indonesia. Prestasi tersebut diberikan atas penilaian terhadap pemenuhan kewajiban informasi yang disediakan dan diumumkan secara berkala oleh Komisi Informasi Pusat. Informasi yang disediakan dan diumumkan secara berkala oleh Badan Publik Provinsi Jawa Barat hanyalah berupa profil badan publik, visi misi, sejarah, struktur badan publik, program kerja, Produk Hukum, Transparansi Pengadaan Barang dan Jasa, dan lainnya.

Selain melakukan monitoring dan evaluasi atas pemenuhan informasi yang diumumkan secara berkala, monitoring dan evaluasi Komisi Informasi Pusat tahun 2012 juga dilakukan terhadap penyediaan informasi yang tersedia setiap saat. Menurut Komisi Informasi Pusat, Provinsi Jawa Barat masuk pada peringkat

ke-2 setelah Jawa Timur dengan menyisihkan 31 Pemerintah Provinsi lainnya di Indonesia dalam penilaian kategori pemenuhan kewajiban mengumumkan informasi yang tersedia setiap saat. Berikut catatan Komisi Informasi Pusat terhadap beberapa Badan Publik Pemerintah Provinsi terkait pemenuhan kewajiban mengumumkan informasi yang tersedia setiap saat.

Prestasi yang diraih tersebut meskipun membanggakan, namun tidak berarti Pemerintah Provinsi Jawa Barat dikatakan sudah berhasil dalam hal implementasi UU KIP. Hal ini disebabkan karena Komisi Informasi Pusat hanya memotret sebagian kecil saja dari kewajiban Pemerintah Provinsi Jawa Barat yakni pemenuhan informasi yang diumumkan secara berkala dan wajib tersedia setiap saat.

Menurut organisasi Perkumpulan Inisiatif OPD-OPD di lingkungan Provinsi Jawa Barat nyatanya belum siap melaksanakan keterbukaan informasi publik. Pernyataan ini berdasarkan pada hasil penelitian organisasi Perkumpulan Inisiatif yang melakukan uji akses informasi publik terhadap 37 OPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat sejak November 2010 sampai dengan April 2011. Dalam uji akses informasi, data akses informasi publik yang diminta berjumlah 15 data, diantaranya yaitu:

- a. Dokumen Rencana Strategis;
- b. Dokumen Rencana Kerja;
- c. Dokumen Pelaksanaan Anggaran;
- d. Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran, dan
- e. Dokumen-dokumen lainnya.

Dari hasil uji akses informasi publik tersebut, ternyata hanya dua dinas yang memberikan informasi sesuai dengan yang dibutuhkan publik. Dinas yang dimaksud adalah Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Barat dan Dinas Perhubungan, sedangkan dinas lainnya tidak memberikan data apapun yang diminta. Dari 37 OPD yang diuji, 12 OPD merespon permintaan akses data tersebut. Adapun respon ke-12 OPD tersebut adalah 6 (enam) OPD menolak dimintai data dan 6 (enam) OPD lainnya menyerahkan data informasi tetapi tidak lengkap.

Menurut informasi dalam wawancara yang diperoleh dari Diskominfo Jabar, ketersediaan informasi tentang Jawa Barat dan program-program Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebagaimana yang diminta oleh pemohon informasi, seharusnya memang sudah menjadi tugas dan fungsi PPID di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat maupun Diskominfo Jawa Barat. Namun PPID Diskominfo Jawa Barat mengalami keterbatasan anggaran yang tersedia sehingga pemenuhan hak masyarakat untuk memperoleh keterbukaan informasi belum maksimal. Masyarakat menerima informasi masih terbatas pada keberadaan *website* dan pelayanan *desk* (bila permohonan informasi tersebut diajukan masyarakat) ke kantor Diskominfo Jawa Barat. Padahal pembentukan PPID atas pertimbangan, bahwa untuk tersedianya informasi yang dapat dipertanggungjawabkan perlu didukung dokumentasi yang lengkap, akurat, dan faktual; keterbukaan informasi publik sebagai sarana dalam mengoptimalkan partisipasi dan pengawasan publik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Kesulitan lainnya yang dihadapi oleh Diskominfo yaitu meskipun website Provinsi Jawa Barat sudah terhubung (*link*) dengan website maupun email yang ada di OPD, namun OPD-OPD yang bersangkutan jarang sekali melakukan *updating* (pemuktahiran) data dan informasi yang seharusnya diumumkan dan diketahui oleh publik. Untuk sementara ini layanan informasi tentang kinerja OPD yang banyak dilakukan berdasarkan permintaan langsung dan tertulis dari masyarakat, sedangkan informasi yang disampaikan secara *online* belum sepenuhnya memenuhi keinginan masyarakat maupun ketentuan yang diamanatkan dalam UU KIP.

Dalam pelaksanaan pelayanan informasi publik, Pemerintah Provinsi Jawa Barat juga diminta untuk menyusun standar operasional prosedur (SOP) untuk menjamin kepastian pelayanan (jenis, waktu dan standar biaya pelayanan), sehingga pelayanan informasi publik terlaksana secara sistematis dengan baik. Namun hingga saat ini, SOP pelayanan informasi publik di tiap-tiap OPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat belum tersedia.

Belum adanya SOP dan Daftar Informasi Publik yang dapat diakses masyarakat cukup menghambat dalam proses pelaksanaan layanan informasi publik. Masyarakat hingga saat ini menilai Pemerintah Provinsi Jawa Barat

cenderung lamban dalam merespon permintaan layanan informasi publik bahkan terjadi perilaku badan publik di Provinsi Jawa Barat yang mengabaikan/tidak menanggapi permintaan layanan informasi publik tersebut, atau terkesan saling lempar tanggung jawab pelayanan informasi sehingga kasus-kasus seperti ini seringkali menimbulkan sengketa informasi antara OPD-OPD di Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan publik.

Untuk melengkapi kualitas pelayanan dalam pelaksanaannya kebijakan keterbukaan informasi publik (UU KIP), Pemerintah Provinsi Jawa Barat memang harus segera menetapkan suatu Standar Operasional Prosedur (SOP) yang akan dilaksanakan PPID setiap kali melayani permohonan informasi publik. Penyusunan SOP pelayanan publik sesungguhnya bisa mengadopsi SOP yang dikeluarkan Badan Penelitian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) Kementerian Komunikasi dan Informasi seperti yang tertuang dalam “Modul Bimtek” 2012.

Disamping SOP tentang pelayanan informasi publik, SOP lainnya yang juga tidak kalah penting untuk mendukung kerja PPID adalah SOP pengklasifikasian informasi. Klasifikasi informasi dilakukan sebelumnya dilakukan uji konsekuensi. Dalam PP No. 61 disebutkan PPID bertugas untuk melakukan pengklasifikasian informasi melalui uji konsekuensi dengan masukan dari Dewan/ Tim Pertimbangan. Mereka berharap adanya mekanisme pengklasifikasian informasi yang dikecualikan ataupun tidak dari PPID pusat, dalam hal ini tingkat Pemerintah Provinsi. Hal ini bertujuan agar pelayanan permohonan informasi menjadi lebih cepat. Dalam buku pedoman Pelayanan Informasi dan Dokumentasi yang dimiliki Kemkominfo, memang tidak disebutkan dengan jelas tata cara atau prosedur uji konsekuensi informasi yang dikecualikan.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan akan terdengar gaungnya apabila dimanifestasikan dalam bentuk program aksi yang tepat. Eugene Bardach (Jones, 1996) mengutarakan: “Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang

mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap sebagai klien.

Charles O. Jones (1996: 297) menjelaskan bahwa perencanaan program kebijakan harus dilihat dari tantangan-tantangan yang dihadapinya. Jika program-program kebijakan tersebut membutuhkan partisipasi masyarakat dan antar pemerintahan biasa mengundang berbagai penafsiran tentang maksud dari program itu sendiri. Penafsiran yang tidak konsisten tentang tujuan program berdampak pada masalah yang tidak terpecahkan.

Program yang dikehendaki dalam implementasi UU KIP adalah pelayanan yang baik dari pemerintah sebagai badan publik terhadap setiap permohonan layanan akses informasi yang dikuasai pemerintah. Pada kenyataannya, layanan akses informasi tersebut lebih banyak tidak memuaskan masyarakat. Banyaknya kasus sengketa informasi yang disampaikan kepada KID Provinsi Jawa Barat menunjukkan bahwasanya pemerintah masih bermasalah dalam penerapan program pelayanan akses informasi publik tersebut. Menurut penilaian masyarakat, pelayanan pemerintah terhadap akses informasi terkesan lamban dan ada kalanya mengabaikan permohonan informasi dari masyarakat. Penjelasan penolakan permohonan informasi pun bahkan seringkali tidak relevan.

Sebenarnya UU KIP sudah sangat rinci dalam menjelaskan tugas-tugas yang harus dilaksanakan terkait implementasi dari kebijakan ini. Misalnya adanya aturan bahwa badan publik wajib memberikan layanan informasi kepada masyarakat. Sikap pengabaian terhadap permohonan informasi dari badan publik pemerintah menodai semangat reformasi birokrasi dalam hal keterbukaan informasi publik, maka tidak heran pengabaian tersebut mengundang sengketa informasi.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian dan penjelasan di atas, dari penelitian ini dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Program aksi dalam implementasi kebijakan keterbukaan informasi publik (UU KIP) dilaksanakan dengan metode desentralisasi dengan tujuan agar pelayanan yang lebih tepat, cepat dan mudah.
2. Namun demikian, pola desentralisasi tersebut mengakibatkan ketidakseragaman pelayanan informasi di masing-masing OPD.
3. Program aksi kebijakan yang berisi tindakan yang diusulkan pemerintah tidak mudah dirumuskan dan diterapkan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran kebijakan.
4. Penerapan program aksi sangat tergantung pula pada bagaimana interpretasi organisasi pemerintah agar rencana program kebijakan merupakan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bandung Ekspres*, Kamis, 29 September 2011, Birokrasi Pemprov Saling Lempar.
- Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*. Toronto, Canada: Prentice Hall
- Gordon. I., J. Lewis. 1986. *Perspectives on Policy Analysis*. Public Administration Bulletin, Vol. 25.
- Grindle. Merille S. (Ed). 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princenton University Press.
- Hikmat, Mahi.M (ed). 2013. *Potret Keterbukaan Informasi Publik: Pemikiran dan Gagasan dari Jawa Barat*. Komisi Informasi Provinsi Jawa Barat.
- Hoogerwerf.1983. *Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Erlangga.
- Howlett, Michael dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. New York: Oxford University Press.
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to the Study Of Public Policy*, Monterey, California; Brooks/Cole Publishing Company.
- Keputusan Gubernur Provinsi Jawa Barat Nomor: 489/Kep.486-Diskominfo/2010.
- Mariana, Dede. 2011. *Ilmu Pemerintahan*. Pusat Kajian Pemberdayaan Desa.
- Meter, Van dan Horn. Van. 1974. *Human Resource Champions*. Boston: Harvard Business School Press.
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy: Teori Kebijakan, Analisis Kebijakan, dan Proses Kebijakan*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Parsons, Wayne. 2008. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Penerbit Kencana.
- Pikiran Rakyat*, Kamis, 29 September 2011, Keterbukaan Informasi (Jangan) Sekadar Basa-Basi.
- Republika*, 27 Juni 2012, Kasus Sengketa Informasi Jabar Tertinggi.
- Santosa, Mas Achmad. 2011. *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL.

*Seputar Indonesia*, Kamis, 29 September 2011, Mayoritas Badan Publik Pemprov Tertutup.

Smollar, Rodney. A. 1992. *Free Speech in an Open Society*, New York: Vintage Book.

*Tribun Jabar*, Kamis, 29 September 2011, Pemprov Jabar Belum Siap Terbuka.

**ANALISA KRITIS ATAS MOTIF *POLICY COMMUNITY*  
DALAM KOLABORASI  
(Studi Kasus Kebijakan Pemindahan Pusat Pemerintahan  
Provinsi Lampung)**

**Maulana Mukhlis<sup>2</sup>**

*maulanamukhlis1978@gmail.com*

**ABSTRAK**

Diskursus kontemporer menunjukkan bahwa *collaborative governance* (kolaborasi pemerintahan) merupakan strategi ideal dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan dinamika kebijakan publik. Beragam elemen penting yang melekat di dalamnya telah menjadikan pendekatan ini dipakai oleh banyak pemerintah daerah dalam menimplementasikan kebijakan dengan harapan mendapatkan hasil yang lebih baik. Provinsi Lampung menggunakan pendekatan *collaborative governance* dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan sejak tahun 2007 namun ternyata terhenti di tengah jalan. Ironisnya, para aktor (*policy community*) yang sejak awal berkonsensus untuk berkolaborasi tidak melakukan

---

<sup>2</sup> Dosen FISIP Universitas Lampung dan Mahasiswa S-3 FISIP Universitas Padjadjaran Bandung

reaksi apapun ketika salah satu pihak membatalkan konsensus itu. Teori *collaborative governance* yang oleh para pendukungnya digadang-gadang selalu berimplikasi positif terhadap keberhasilan sebuah kebijakan nyatanya tidak selalu benar. Analisis kritis dalam artikel ini menunjukkan bahwa para aktor (*kolaborator*), meskipun akhirnya berkonsensus terhadap tujuan bersama, sesungguhnya juga tetap memiliki motif tersembunyi (*self-interest* nya) masing-masing. Pendekatan *rational choice* akan mengawal riset ini untuk mengungkap motif kolaborasi dari para aktor sebagai *policy community*.

**Kata Kunci:** Komunitas Kebijakan, Kolaborasi Pemerintahan, Pusat Pemerintahan.

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Dalam perkembangan tata kelola pemerintahan, pendekatan *collaborative governance* menjadi *trend* dan fenomena yang menarik diteliti dan dikaji. *Collaborative governance* hadir layaknya “obat” yang mampu menyembuhkan berbagai patologi kebijakan, baik dari sisi politisasi regulasi, pembengkakan anggaran, maupun kegagalan implementasi kebijakan (Ansell dan Gash, 2007:544). *Collaborative governance* juga disebut sebagai *adaptive management* untuk menjamin keterlaksanaan sebuah program (Kallis, Kiparsky, & Norgaard, 2009:631), sedangkan Sorensen dan Torfing (2012:1) menempatkan *collaborative governance* sebagai ide baru dan inovasi praktis sebagai kekuatan dalam implementasi sektor publik dan *trigger* bagi proses pengambilan kebijakan yang lebih baik.

Di Indonesia, *collaborative governance* melahirkan antusiasme baru disebabkan oleh pengalaman sejarah dalam tata kelola pemerintahan semasa Orde Baru. Beberapa ciri yang mengemuka dalam masa itu diantaranya adalah dominannya peran negara, kurangnya kemauan pemerintah untuk melibatkan aktor di luar negara, serta pola pembangunan yang sentralistis dan *top down*. Dalam perjalanannya, pola-pola tersebut ditambah dengan kegagalan pemerintah dalam mengantisipasi pergeseran atau perubahan lingkungan kebijakan kemudian turut berpengaruh sebagai salah satu penyebab runtuhnya rezim Soeharto pada tahun 1998. Oleh karena itu anjuran untuk melibatkan multipihak (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam manajemen pemerintahan dan kebijakan publik dan

inisiasi pemerintahan berpola *collaborative governance* diyakini akan terus berkembang di berbagai daerah seiring dengan adanya agenda otonomi daerah.

Popularitas *collaborative governance* telah menarik minat banyak pemerintah daerah untuk menggunakannya; salah satunya Pemerintah Provinsi Lampung. Sejak tahun 2007, Pemprov Lampung bereksperimen menggunakan pendekatan *collaborative governance* dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan provinsi dari Kota Bandar Lampung (saat ini) ke sebuah lokasi terpadu di Kabupaten Lampung Selatan dengan membangun sebuah kota baru (*Lampung New City*).

Mengacu pada kriteria dari Ansell dan Gash (2007:544), penggunaan pendekatan *collaborative governance* dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung ditandai dengan adanya pelibatan *multistakeholders* secara formal, pengakomodasian kepentingan para pihak, serta adanya konsensus untuk berkolaborasi. Pada ciri yang pertama, telah dibentuk forum resmi bernama Badan Pengelola Kawasan Kota Baru Lampung yang keanggotaannya terdiri atas berbagai *stakeholders*. Ciri kedua ditandai adanya pembagian peran yang diatur dalam dokumen rencana induk (*master plan*) yang telah disusun dan telah mengakomodasi berbagai kepentingan. Ciri ketiga, dalam upaya menjamin keberlangsungan konsensus yang sudah terbangun antar *stakeholders* sehingga tujuan pemindahan pusat pemerintahan dapat tercapai telah disahkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pembangunan Kota Baru Lampung sebagai payung hukum kesinambungan kebijakan.

Namun dalam perkembangannya, kebijakan yang mulai dirancang pada 2007 dan sejak 2010 mulai diimplementasikan di bawah Gubernur Sjachroedin ZP terpaksa terhenti di tengah jalan. Tahun 2014 ketika terjadi pergantian gubernur Lampung dari Sjachroedin ZP kepada M. Ridho Ficardo, gubernur baru langsung menghentikan proyek pembangunan Kota Baru Lampung untuk jangka waktu yang belum dipastikan. Sampai saat ini (tahun 2016) beberapa bangunan di kota baru Lampung mangkrak, padahal dana yang digelontorkan oleh Pemprov Lampung sudah mencapai hampir Rp. 600 miliar. Alasan penghentiannya karena tidak ada dana dan belum dianggap prioritas dibanding kebutuhan mendesak lainnya terutama sektor infrastruktur jalan provinsi yang 60% nya rusak. Alasan

ketiadaan dana tersebut didukung laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas laporan keuangan Pemerintah Provinsi Lampung tahun 2013 yang menyatakan bahwa pemerintah provinsi memiliki utang dana bagi hasil pajak ke pemerintah kabupaten/kota sebesar Rp. 604,995 milyar yang harus segera dibayarkan.

### **Rumusan Masalah**

*Problem statement* dalam penelitian ini adalah bahwa pendekatan *collaborative governance* yang digadang sebagai pendekatan ideal dalam implementasi kebijakan publik yang berdimensi panjang sehingga tak lekang oleh pergantian kekuasaan, nyatanya tidak selamanya benar; minimal dalam kasus penghentian kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung. Ikhtiar para kolaborator (*policy community*) untuk melegalkan konsensus mereka dalam sebuah produk hukum daerah-pun (Perda No. 2 Tahun 2013) tak cukup menjamin bahwa konsensus tersebut dapat berkelanjutan (berkesinambungan) atau terbebas dari dampak pergantian kekuasaan. Ironisnya, para aktor (*policy community*) yang sejak awal berkonsensus untuk berkolaborasi juga tidak melakukan reaksi apapun ketika salah satu pihak (gubernur) membatalkan konsensus dengan menghentikan kebijakan itu.

Oleh karena itu, dengan asumsi bahwa pada dasarnya semua individu dalam mengambil keputusan didasarkan atas keuntungan yang akan diperolehnya, maka *research question* dalam penelitian ini adalah motif apa yang melatarbelakangi pilihan para kolaborator sehingga mau berkonsensus serta motif apa yang melatarbelakangi ketiadaan sikap para kolaborator lain ketika konsensus tersebut tercederai oleh salah satu pihak yang berkonsensus?

### **Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui (1) motif atau kepentingan para kolaborator dalam berkonsensus, (2) bagaimana konsensus dapat tercapai ketika motif dari para kolaborator berbeda dan/atau beragam, serta (3) motif dari para kolaborator yang membiarkan atau tidak mengambil sikap apapun ketika terdapat pencideraan terhadap konsensus yang sudah dibangun.

Kegunaan penelitian ini secara teoritis adalah untuk memberikan kontribusi pada aspek kepekaan teoritisasi *collaborative governance* terhadap motif dari para kolaborator, karena selama ini *collaborative governance* hanya dianggap sebagai sebuah proses pencapaian konsensus melalui serangkaian prosedur formal tanpa mempertimbangkan adanya watak politis dari para kolaborator. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan memberikan landasan bagi para pihak untuk menggunakan pendekatan *collaborative governance* dalam implementasi kebijakan publik; serta kesadarannya untuk mempertimbangkan adanya motif dalam berkolaborasi.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Rasionalitas Kolaborasi Dalam Kebijakan**

Secara konseptual, kebijakan pemindahan pusat pemerintahan sangat relevan dilakukan dengan didasarkan pada adanya ketidakmampuan kota (secara lingkungan fisik perkotaan) dalam memenuhi kebutuhan warganya maupun kemampuan pemerintah kota dalam menjalankan pelayanan kepada masyarakat secara optimal. Menurut Sadyohutomo (2009:123) lokasi perkantoran pada kawasan terpadu akan berpengaruh terhadap tingkat kemudahan masyarakat untuk memperoleh pelayanan umum sebagai tolak ukur pemerintahan yang baik. Dalam kaitan dengan konsep *reinventing government*, kebijakan pemindahan pusat pemerintahan juga merupakan salah satu upaya antisipasi pemerintah untuk mengurangi adanya tekanan sebelum tekanan (masalah) perkotaan semakin besar dan kritis di kemudian hari. Hal ini sejalan dengan konsep *anticipatory government (prevention rather than cure)* dari David Osborne dan Ted Gaebler (1996:7). Atas dasar itu, kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung, dalam perspektif kebijakan adalah merupakan kebijakan yang rasional untuk dilakukan.

Terkait dengan kebijakan pemindahan pusat pemerintahan dengan membangun sebuah kota baru tentu pemerintah tidak bisa hanya mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki. Terlebih dalam jangka panjang, kota baru tersebut bukan hanya memainkan fungsi sebagai pusat pemerintahan namun juga akan menjadi pusat kegiatan ekonomi, sosial, dan sebagainya sehingga tanggung

jawab implementasi bukan hanya merupakan ranah pemerintah semata. Adanya fakta keterbatasan kemampuan, sumberdaya, maupun jaringan yang menjadi faktor pendukung terlaksananya suatu kebijakan seharusnya mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat, dan komunitas masyarakat sipil sehingga dapat terjalin kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan (Purwanti, 2016:174). Oleh karena itu, pilihan untuk menggunakan pendekatan *collaborative governance* dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung adalah merupakan pilihan yang tepat.

### **Komunitas Kebijakan**

Sebagai wujud respon intelektual, gagasan komunitas kebijakan turut diperkuat kedudukannya oleh pandangan pluralisme dan korporatisme dalam literatur kebijakan publik. Tepatnya dapat dikatakan bahwa komunitas kebijakan membangun basis argumentasinya diatas anomali-anomali kedua tradisi berpikir itu sekaligus berusaha menertibkannya. Menggunakan pluralisme dan korporatisme sebagai pijakannya, pemerintahan yang terekspresikan dalam produk kebijakan publik. Ini tidak berarti bahwa perspektif-perspektif tersebut sama sekali tidak berguna. Komunitas kebijakan lebih merupakan cara pandang alternatif yang mampu (minimal dalam pandangan para pendukungnya) merefleksikan dinamika kebijakan publik yang kian hari kian kompleks ketimbang sebagai pengganti dari perspektif-perspektif sebelumnya. Dengan similaritas pemahaman seperti ini, komunitas kebijakan memainkan beberapa peran vital dalam mengawal dinamika kebijakan publik (Lipson, 1984 dalam Asworo, 2015:19).

Komunitas kebijakan memiliki beberapa karakter tipikal berikut :1) memiliki keanggotaan yang terbatas dengan latar belakang kepentingan tertentu yang terkadang secara sadar atau tidak sadar dapat mengeksklusi kelompok lain; 2) memiliki nilai bersama; 3) berinteraksi secara periodik; 4) adanya pertukaran sumber daya yang dikelola oleh para pemimpinnya; dan 5) adanya keseimbangan kekuasaan relatif di antara para anggotanya.

Berdasarkan tipikal komunitas kebijakan dengan disandingkan dengan konsep *collaborative governance* secara umum tidak terdapat perbedaan berarti. Secara umum keduanya memiliki karakteristik yang sama yakni adanya keterlibatan para pemangku kepentingan, adanya nilai (tujuan) bersama yang diperjuangkan sebagai sebuah konsensus, serta keseimbangan peran dan kekuasaan dari para kolaborator. Meski demikian, konsep komunitas komunitas lebih berdimensi sebagai wadah bersama (kolektif). *Collaborative governance* yang dapat dimaknai sebagai sebuah proses yang terlembaga dalam forum khusus pada akhirnya akan sangat berpengaruh terhadap keberadaan dan keberlangsungan komunitas kebijakan dalam jangka panjang. Oleh karena itu, yang dimaksud komunitas kebijakan dalam penelitian ini adalah para pihak yang bersepakat untuk berkolaborasi (kolaborator); sehingga penulisan komunitas kebijakan dalam tulisan ini adalah sama dengan ketika terdapat istilah kolaborator, dan juga aktor.

### **Teori Pilihan Rasional**

Teori pilihan rasional adalah sebuah konsep yang menjelaskan bagaimana memilih tindakan yang dapat memaksimalkan kegunaan atau yang dapat memuaskan keinginan dan kebutuhan mereka atau dengan kata lain memaksimalkan keuntungan dan meminimalisir biaya. Meskipun teori ini berakar pada ilmu ekonomi, namun dalam perkembangannya teori ini dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena yang terjadi pada berbagai macam disiplin ilmu termasuk di dalamnya bagaimana menjelaskan sebuah pilihan tindakan yang dilakukan oleh birokrasi dalam perumusan kebijakan publik.

Adam Smith, pengarang *The Wealth of Nation* (1776), menjelaskan bahwa “orang bertindak untuk mengejar kepentingan pribadi mereka, melalui mekanisme “*the invisible hand*” menghasilkan keuntungan kolektif yang memberi manfaat pada seluruh masyarakat”. Hal itu berarti bahwa model kebijakan publik mirip dengan mekanisme pasar dimana pembeli dan penjual saling bertransaksi untuk menegosiasikan harga yang kemudian bertemu di titik keseimbangan (*equilibrium*). Ketika kepentingan mereka dibenturkan inilah kemudian terjadi *bergaining* yang kemudian berujung kepada sebuah konsensus. Harga adalah titik temu antara penjual dan pembeli dimana kedua-keduanya saling diuntungkan.

Menurut penganut mazhab *rational choice*, politik dan kebijakan publik-pun demikian. Setiap aktor berusaha memaksimalkan keuntungan. Teori pilihan rasional adalah teori yang beranggapan bahwa setiap aktor dalam proses kebijakan berperilaku rasional untuk memaksimalkan keuntungan masing-masing atau *utility*.

Menurut teori pilihan rasional dalam kebijakan publik setiap aktor berkompetisi dan berinteraksi untuk memaksimalkan keuntungan mereka masing-masing yang kemudian terbentuklah secara alamiah titik keseimbangan yang kemudian menjadi kebijakan itu sendiri. Dalam tataran praktis teori ini bisa menjelaskan tarik menarik antar aktor dalam proses kebijakan publik. Menurut teori ini kebijakan publik bukanlah masalah ilmiah dari proses berpikir teknokratis namun lebih dari tarik menarik antar kepentingan (Howlett and Ramesh, 2003: 22).

## **OBJEK DAN METODE PENELITIAN**

Obyek atau ruang lingkup materi dari penelitian ini adalah (a) motif apa (*self-interest*) yang melatarbelakangi para kolaborator untuk mau berkolaborasi meskipun motif mereka sangat beragam; (b) bagaimana keragaman motif para kolaborator dapat dipersatukan dalam konsensus; dan (c) motif apa yang melatarbelakangi pilihan para kolaborator untuk ‘diam’ dan tidak bereaksi ketika terdapat salah satu kolaborator yang menciderai konsensus.

Ketiga ruang lingkup materi tersebut dikawal dengan pendekatan *rational choice* bahwa seorang individu dalam bertindak sangat dipengaruhi oleh kepentingan pribadi mereka untuk mengejar dan menghasilkan keuntungan kolektif melalui mekanisme “*the invisible hand*”. Untuk mengelaborasi persoalan ini, teorisasi *rational choice* yang diadopsi akan disandingkan dengan praktik empirik yaitu dinamika implementasi kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung.

Riset dilakukan secara kualitatif dengan melakukan wawancara dengan para kolaborator (komunitas kebijakan) serta mempelajari berbagai dokumen yang berhubungan atau terkait dengan obyek penelitian. Metode analisis deskriptif dipilih dengan mempertimbangkan karakteristik data dan informasi berupa dokumen-dokumen dan transkrip wawancara yang diperoleh masih memerlukan

pemahaman dan interpretasi teks yang baik dan tepat dikaitkan dengan tujuan penelitian. Segala sesuatu yang dinyatakan oleh informan secara tertulis atau lisan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Dengan kata lain penelitian tidak hanya mengungkapkan kebenaran belaka, tetapi memahami kebenaran tersebut. Untuk memperoleh tingkat kepercayaan hasil penelitian, merujuk pada pendapat Creswell (2010:286) dilakukan uji validitas dengan mentriangulasi (*triangulate*) dan meminta seorang auditor luar (*external auditor*) untuk mereview keseluruhan hasil riset yang telah dilakukan.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Dinamika Kebijakan Pemindahan Pusat Pemerintahan Provinsi Lampung**

Secara makro, kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung adalah salah satu upaya menjawab kebutuhan-kebutuhan sekaligus percepatan pembangunan Kota Bandar Lampung. Salah satu strategi kebijakan pengembangan yang dilakukan adalah menciptakan kota-kota di sekitar Bandar Lampung yang bersifat mandiri atau satelit yang berfungsi sebagai penyangga (*counter magnet*) bagi kota induknya yakni Bandar Lampung. Sebagai kota terbesar di Provinsi Lampung sekaligus ibukota Provinsi Lampung, Kota Bandar Lampung dihadapkan pada tuntutan dan kebutuhan masyarakat untuk (1) memenuhi kebutuhan akan tempat berusaha dan tempat tinggal, baik dalam kualitas maupun kuantitas; (2) memenuhi kebutuhan akan suasana kehidupan yang memberikan rasa aman, damai, tenteram dan sejahtera. Namun permasalahan yang terjadi saat ini, Kota Bandar Lampung dihadapkan pada banyaknya masalah perkotaan sehingga tidak sanggup memenuhi dua tuntutan masyarakat tersebut.

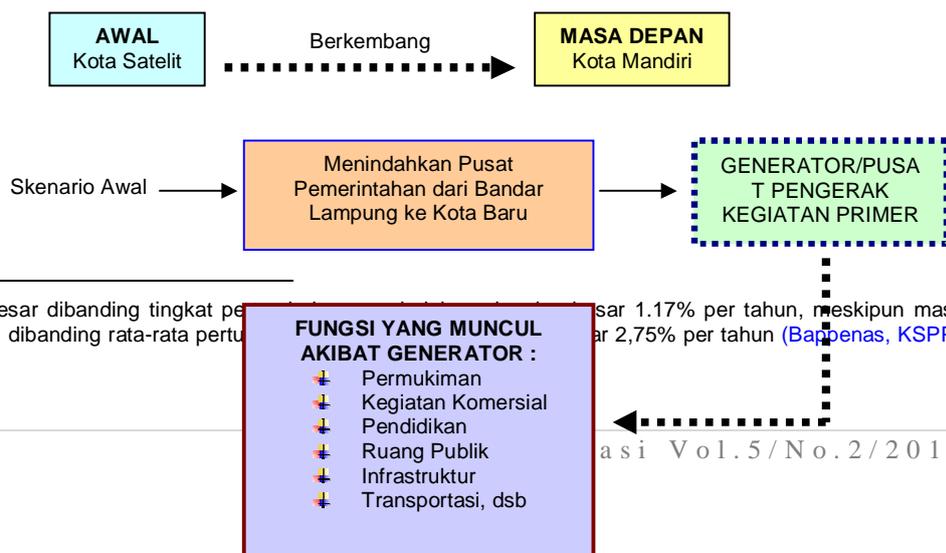
Kota Bandar Lampung sebagai pusat kegiatan pemerintahan, bisnis, pendidikan, serta sosial budaya sudah *over capacity* dan memiliki disparitas yang sangat tinggi dengan wilayah-wilayah di sekitarnya. Luas Kota Bandar Lampung hanya 197,22 km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk tahun 2014 yaitu mencapai 1.364.759 jiwa, maka dengan demikian kepadatan penduduk tahun 2014 sebesar 6.919 jiwa/km<sup>2</sup>. Selain itu, tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi selama 5 tahun

terakhir sebesar 1,4%<sup>3</sup> pertahun semakin menyebabkan kota ini tumbuh dengan cepat (BPS & BAPPEDA Provinsi Lampung, 2014).

Data Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Bandar Lampung 2005 – 2015 juga menyatakan bahwa hanya sekitar 39% wilayah Kota Bandar Lampung yang layak untuk dijadikan daerah permukiman dan pusat kegiatan karena sebagian besar berada di lereng dan perbukitan dengan kecuraman lebih dari 40%. Pada sisi yang lain, kawasan perkotaan Bandar Lampung dan sekitarnya saat ini berkembang cukup dinamis, sehingga tekanan terhadap kawasan perkotaan Bandar Lampung cukup berat, sehingga perlu ada upaya untuk pendistribusian kegiatan perkotaan ke kawasan-kawasan perkotaan yang ada di sekitar Bandar Lampung dengan membangun Kota Baru Lampung yang berlokasi di Kecamatan Jati Agung Kabupaten Lampung Selatan.

Tahap awal diharapkan pada tahun 2014 pusat perkantoran Pemrov Lampung dapat dipindahkan dari lokasi Kota Bandar Lampung (saat ini) ke lokasi Kota Baru Lampung tersebut. Harapannya dengan perpindahan pusat pemerintahan sebagai awal akan mendorong tumbuhnya kota mandiri dan berikutnya mampu menjadi pusat penggerak kegiatan primer seperti permukiman, perekonomian, pendidikan, dan sebagainya dengan membangun kerjasama dengan pihak lain selain pemerintah daerah semata. Tujuan tersebut sejalan dengan pendapat Golany (1976:64) bahwa pemindahan pusat pemerintahan tidak hanya dapat menciptakan optimalisasi pelayanan dan kinerja pemerintah, namun kebijakan ini dapat menjadi strategi dan awal kemunculan kota baru di daerah tujuan atau lokasi pemindahan.

**Gambar**  
**Skenario Pengembangan Kota Baru Lampung**



<sup>3</sup> Lebih besar dibanding tingkat pertumbuhan yang lebih kecil dibanding rata-rata pertumbuhan (BPS & BAPPEDA Provinsi Lampung, 2014).

meskipun masih sebesar 1.17% per tahun, meskipun masih sebesar 2,75% per tahun (Bapenas, KSPPN

Tabel di bawah akan menjelaskan bagaimana dinamika kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2014 berlangsung. Perspektif Galston (2015:681) tentang fisibilitas politik dan kekuasaan yang mana kekuasaan memiliki pengaruh sangat besar dalam pengambilan sebuah kebijakan publik terutama bagi penguasa yang ingin mempertahankan kekuasaan politiknya dipakai untuk menjelaskan betapa nuansa politis dan dominasi kekuasaan itu sangat terlihat.

**Tabel**  
**Dinamika Kebijakan Pemindahan Pusat Pemerintahan Provinsi Lampung**

Tahun	Produk Aturan	Tentang/Peristiwa	Keterangan
2004		Pemilihan gubernur Provinsi Lampung Periode 2004-2009	Pasangan Sjachroedin ZP - Syamsurya Ryacudu menang
2004		RPJMD Provinsi Lampung Tahun 2004-2009	Kebijakan pemindahan pusat pemerintahan dengan membangun Kota Baru Lampung tidak ada atau tidak menjadi prioritas pembangunan merujuk dokumen RPJMD periode ini
2005	Perda No. 6 Tahun 2007	RPJPD Provinsi Lampung Tahun 2005-2025	Kebijakan pemindahan pusat pemerintahan dengan membangun Kota Baru Lampung juga tidak ada atau tidak menjadi prioritas pembangunan merujuk dokumen RPJPD periode ini.
2005		RTRW Provinsi Lampung Tahun 2005-2015	RTRW disusun dengan pembagian zoning wilayah perkotaan dan fungsinya. Wilayah Kecamatan Natar dan Kecamatan Jati Agung sebagai calon lokasi kota baru masih diperuntukkan untuk kawasan perkebunan (sebagaimana fungsi saat itu), bukan zoning

Tahun	Produk Aturan	Tentang/Peristiwa	Keterangan
			sebagai kawasan pusat perkantoran.
2007		Master Plan Pembangunan Kota Baru Lampung	Ketika persoalan perkotaan Bandar Lampung semakin meningkat, mulai ditawarkanlah konsep perpindahan pusat pemerintahan oleh Gubernur Sjachroedin ZP sebagai salah satu prioritas pembangunan wilayah. Rencana membangun Kota Baru Lampung (sebagai Kota Mandiri) seluas 4.000 ha di Kecamatan Natar dan Kecamatan Jati Agung salah satunya bertujuan untuk memindahkan pusat pemerintahan Provinsi Lampung. Sejak tahun 2007 ini, kebijakan pembangunan Kota Baru Lampung merupakan salah satu program unggulan Gubernur Lampung yang disebut sebagai salah satu bentuk inovasi pemerintahan dalam kepemimpinannya <sup>4</sup> .
2007	Perda No. 13 Tahun 2007	Penataan Ruang Wilayah Provinsi Lampung	Dalam pasal 29 Perda ini sudah mengakomodir pembangunan Kota Baru Lampung untuk pemindahan pusat pemerintahan sebagai program unggulan dan prioritas.
2009		Pilkada Gubernur Lampung periode 2009-2014	Sjachroedin ZP terpilih kembali dan perolehan suaranya menang mutlak di dua kecamatan calon lokasi Kota Baru Lampung yakni di Kecamatan Natar dan Jati Agung tersebut. Berbagai analisis politik menjelaskan bahwa kemenangan mutlak di daerah ini sangat dipengaruhi

<sup>4</sup> Lihat dalam Syarief Makhya. 2014. *Inovation Governance in Lampung Province*. Makalah dalam Seminar Internasional Pembangunan Berkelanjutan di Bali, 14-16 Oktober 2014. Meskipun banyak definisi tentang inovasim namun inovasi identik dengan sesuatu yang baru yang menunjukkan kinerja dari pola-pola lama. Purwanto (2000:4) menegaskan adanya lima unsur dalam inovasi yakni pengetahuan baru (*new knowledge*), cara-cara baru (*new practices*), barang/object baru (*new product*), teknologi baru (*new technology*), dan penemuan baru (*new invention*).

Tahun	Produk Aturan	Tentang/Peristiwa	Keterangan
			oleh adanya harapan publik agar Kota Baru Lampung dapat segera direalisasikan.
2010	Perda No. 1 Tahun 2010	Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Lampung 2009-2029	Pembangunan Kota Baru Lampung di Kecamatan Jati Agung semakin ditegaskan sebagai pusat pemerintahan provinsi, meninggalkan lokasi di Kecamatan Natar akibat banyaknya masalah yang ditemui dalam penetapan lokasi <sup>5</sup> .
Juni 2010		Pembangunan Kota Baru Lampung dimulai	Pembangunan Kota Baru Lampung mulai dibangun di atas lahan 1.669 hektar, namun baru seluas 1.308 hektar yang sudah mendapat izin pelepasan kawasan hutan dari Kementerian Kehutanan <baru sebatas penyerahan hak pengelolaan lahan, jadi belum memperoleh hak kepemilikan>. Pemerintah Provinsi Lampung menetapkan lokasi lahan pada kawasan hutan produksi tetap di register 40 di Desa Gedong Wani Kecamatan Jati Agung sebagai calon lokasi pembangunan Kota Baru Lampung di mana di dalamnya terdapat lahan seluas 350 hektar kebun milik PTPN VII (Persero) yang akan dipergunakan sebagai calon lokasi pusat perkantoran Pemerintah Provinsi Lampung <sup>6</sup> .

<sup>5</sup> Dalam perkembangannya kemudian, pertimbangan atas pilihan lokasi kota baru sekaligus sebagai pusat pemerintahan baru Provinsi Lampung di Natar & Jati Agung tidak memiliki dukungan lahan yang jelas sehingga dalam perjalanan banyak mengalami perubahan. Lahan seluas 4.000 hektar di tiga unit usaha sampai tahun 2010 belum memperoleh persetujuan Menteri BUMN (sebagai pemilik PTPN VII) karena hak guna usaha (HGU) atas lahan tersebut baru akan berakhir antara di akhir tahun 2027 dan akhir tahun 2030. Penetapan HGU hingga tahun tersebut didasarkan pada analisis usaha bahwa produktifitas tanaman karet dan kelapa sawit di lahan pada tiga unit usaha tersebut masih bisa optimal hingga tahun itu. Juga penolakan dari dari Kementerian Perhubungan karena Kecamatan Natar masuk dalam Kawasan Keselamatan Operasional Penerbangan (KKOP).

<sup>6</sup> Untuk mendapatkan pembebasan lahan di Register 40 Pemerintah Provinsi Lampung diwajibkan terlebih dahulu memperoleh izin prinsip dari Menteri Kehutanan RI dan pastinya diwajibkan juga untuk memberikan lahan pengganti. Sedangkan untuk lahan seluas 350 Ha milik PTPN VII (Persero) harus terlebih dahulu memiliki

Tahun	Produk Aturan	Tentang/Peristiwa	Keterangan
			Prioritas awal (mendesak) yang dibangun mulai tahun 2010 ini adalah pembangunan empat gedung utama, yakni kantor gubernur dengan biaya (Rp72 miliar), gedung DPRD (Rp46 miliar), balai adat (Rp1,5 miliar), dan masjid agung (Rp20 miliar) yang direncanakan dapat diselesaikan selama tiga tahun hingga tahun 2013 karena awal tahun 2014 Gubernur Sjachroedin ZP berencana kantor Pemprov Lampung sudah dapat berpindah ke Kota Baru sebelum masa jabatan gubernur-wakil gubernur serta DPRD berakhir pada tahun 2014 itu.
2013	Perda No. 2 Tahun 2013	Kota Baru Lampung	Agar pembangunan Kota Baru Lampung dapat berkelanjutan karena target pindah tidak tercapai karena empat gedung utama belum selesai.
2014		Pilkada Gubernur Lampung periode 2014-2019	Calon gubernur yang digadang oleh Gubernur Sjachroedin ZP yang juga ketua DPD PDIP Provinsi Lampung yaitu pasangan Berlian Tihang <saat itu sekda> - Mukhlis Basri <saat itu bupati Lampung Barat> kalah. Terpilihlah M. Ridho Ficardo yang juga Ketua DPD Partai Demokrat Provinsi Lampung, putra pemilik PT. Sugar Group Companies, perusahaan perkebunan tebu dan gula pasir terbesar di Lampung.
2014		Pelantikan Pilkada Gubernur Lampung periode 2014-2019	Gubernur M. Ridho Ficardo menghentikan pembangunan Kota Baru Lampung dengan alasan ketiadaan anggaran.

izin dari Menteri BUMN selaku pemegang saham (*Chief Financial Officer dan Chief Operating Officer*) dengan skim mekanisme pembebasan mengacu pada ketentuan Peraturan Menteri BUMN No. 2 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penghapusbukuan dan Pemindahtanganan Aktiva Tetap BUMN.

Tahun	Produk Aturan	Tentang/Peristiwa	Keterangan
			Padahal, Perda No. 2 Tahun 2013 sudah mengamanatkan bahwa kebijakan pemindahan pusat pemerintahan harus terus berjalan meskipun terjadi pergantian kepemimpinan daerah.

Sumber : Hasil Telaahan, 2016

### Motif Berkolaborasi

Identifikasi motif atau kepentingan dari para kolaborator dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan diawali dengan menetapkan siapa saja yang awalnya berkolaborasi. Mengacu pada dokumen *master plan* berbagai pihak yang berkolaborasi dalam kebijakan ini adalah :

1. Pemerintah Provinsi Lampung
2. Pansus Perda Tata Ruang DPRD Provinsi Lampung
3. Pemerintah Kota Bandar Lampung
4. Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan
5. PT. Perkebunan Nusantara VII
6. Otoritas Bandara Raden Intan II
7. Kementerian Dalam Negeri
8. Pakar Perencana Penyusun Dokumen Rencana Induk Kota Baru Lampung
9. LSM (Aktifis Lingkungan di Lampung)

Tabel 2 menguraikan secara rinci keragaman motif dan kepentingan dari para kolaborator dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung.

**Tabel**  
**Motif Kolaborator Kebijakan Pemindahan Pusat Pemerintahan**  
**Provinsi Lampung**

Kolaborator	Motif
Pemerintah	Sebagai aktor utama, Pemerintah Provinsi Lampung

Kolaborator	Motif
Provinsi Lampung	<p>adalah pihak yang paling besar tujuan dan kepentingannya dari kebijakan ini. Dari beberapa motif, di awal ide kebijakan ini muncul, yang paling dominan adalah motif politik yakni pembuktian ke publik bahwa ide pembangunan Kota Baru Lampung bukan hanya sekedar wacana namun ide yang akan menjadi kenyataan; sekaligus pembuktian dari apa yang pernah dikampanyekan oleh salah satu calon gubernur.</p> <p>Meskipun demikian, rasionalitas motif dari Pemprov Lampung dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan ini tetap terlihat jika dikaitkan dengan rasionalitas problem (masalah kebijakan) yang hendak diselesaikan dengan kebijakan ini.</p>
Pansus Perda Tata Ruang DPRD Provinsi Lampung	<p>Sebagai lembaga legislatif, fungsi Pansus Tata Ruang adalah membahas rancangan yang diajukan pihak eksekutif; rencana pembangunan Kota Baru Lampung khususnya dan rencana tata ruang provinsi umumnya. Fungsi tersebut menjadi sebuah tujuan setelah anggota Pansus berkunjung dan melihat secara dekat kompleks Putrajaya di Malaysia sebagai perbandingan tentang masa depan apa yang akan terjadi di Kota Baru Lampung.</p> <p>Oleh karena itu, kepentingan DPRD adalah terlaksananya pembangunan Kota Baru Lampung dengan mempertimbangkan segala aspek baik administratif, ekonomi maupun sosial sehingga masyarakat luas akan memperoleh kemanfaatan dari kebijakan ini tanpa memberikan beban tambahan terhadap APBD untuk membiayai sektor pembangunan lainnya.</p>
Pemerintah Kota Bandar Lampung	<p>Berdasarkan wawancara dan kajian terhadap dokumen kebijakan pembangunan Kota Bandar Lampung, fokus dan motif serta tujuan dari Pemkot Bandar Lampung terhadap rencana pembangunan Kota Bandar Lampung cenderung pasif. Hal ini didasarkan atas belum jelasnya informasi dari Pemprov menyangkut segala aspek yang berkaitan dengan kebijakan tersebut semisal masalah pengalihan aset, status ibukota, dukungan Pemkot serta akselerasi dan kesinambungan daya dukung infrastruktur antara Bandar Lampung dan calon Kota Baru Lampung di Jati Agung.</p> <p>Meskipun pasif, motif utama dari Pemkot Bandar</p>

Kolaborator	Motif
	Lampung adalah bisa mendapatkan pengalihan aset (terutama eks kantor pemerintahan provinsi) secara murah karena Pemkot Bandar Lampung juga dihadapkan pada masalah ketidakterpaduan kantor pemerintahannya. Dalam skala yang lebih luas, masalah-masalah perkotaan yang dihadapi oleh Bandar Lampung akan dapat berkurang dengan tersebarnya pusat-pusat keramaian ke Kota Baru Lampung.
Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan	Hasil wawancara dengan Kepala BAPPEDA Lampung Selatan terungkap bahwa kepentingan paling utama dari Pemkab Lampung Selatan adalah jangan sampai kecamatan Natar (calon lokasi awal) tidak lagi menjadi bagian dari wilayah administratif Kabupaten Lampung Selatan. Hal ini didasarkan semata faktor ekonomi yakni sumbangsih yang sangat besar bahkan paling besar terhadap PAD Kabupaten Lampung Selatan adalah bersumber dari kecamatan ini baik dari PBB sektor perkotaan/perdesaan, retribusi dan sektor perkebunan. Ketika kecamatan ini lepas dari Kabupaten Lampung Selatan, maka kontribusi PAD dalam APBD Lampung Selatan juga akan berkurang.
PT. Perkebunan Nusantara VII	<p>Motif yang paling dominan dari PTPN VII adalah 'ketakutan' akan stabilitas perusahaan dan kegagalan asumsi peningkatan pendapatan perusahaan yang selama ini diperoleh dari produktifitas lahan di tiga unit usaha calon lokasi pembangunan Kota Baru Lampung. Atas dasar kepentingan ini, motif ekonomi menjadi faktor yang paling dominan sehingga meskipun secara lisan menyetujui tukar guling lahan calon lokasi Kota Baru Lampung, namun secara formal belum pernah memberikan persetujuan dan melemparkan masalah ini kepada kewenangan kementerian BUMN dan Kementerian Kehutanan sehingga prosedur perizinan menjadi lebih rumit.</p> <p>Dalam perspektif tujuan dan motif kepentingan, PTPN VII menjadi <i>stakeholders</i> yang mengedepankan motif ekonomi sehingga cenderung melakukan penolakan secara halus terkait dengan penggunaan lahan mereka untuk lokasi pembangunan Kota Baru Lampung. Hal ini diperkuat oleh fakta bahwa di beberapa lahan justru dilakukan penanaman tanaman karet baru terutama di unit usaha Kedaton.</p>
Otoritas Bandara	Tujuan dan motif kepentingan dari otoritas Bandara

Kolaborator	Motif
Raden Intan II	<p>Raden Intan II adalah juga faktor ekonomi meskipun terbungkus dalam motif pelayanan dan keselamatan operasional penerbangan terhadap masyarakat. Otoritas Bandara adalah otoritas pelaksana sedangkan otoritas regulasi ada di Dirjen Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan.</p> <p>Dalam perspektif kepentingan dari otoritas Bandara Raden Intan II dapat dinyatakan bahwa terlaksana atau tidaknya pembangunan Kota Baru Lampung, kawasan keselamatan operasional penerbangan harus ditegakkan dengan cara memindahkan bandara atau merubah struktur bangunan di lokasi Kota Baru Lampung untuk tidak melebihi tiga lantai.</p>
Kementerian Dalam Negeri	<p>Kementerian Dalam Negeri sebenarnya berada pada posisi pasif. Satu-satunya motif Kemendagri adalah stabilitas wilayah, karena berdasarkan undang-undang No. 14 Tahun 1964 tentang pembentukan Provinsi Lampung ibukota provinsi ini ada di Teluk Betung, Kota Bandar Lampung. Hasil konsultasi Pemprov Lampung ke Kementerian Dalam Negeri terkait dengan aspek administratif pemindahan pusat pemerintahan telah menjadi pekerjaan rumah tersendiri selain aspek teknis pelaksanaan pembangunan Kota Baru Lampung.</p>
Pakar Perencana Penyusun Dokumen Rencana Induk Kota Baru Lampung	<p><i>Masterplan</i> Pembangunan Kota Baru Lampung disusun oleh pakar atau konsultan perencana wilayah. Basis penyusunannya adalah pertimbangan ideal. Adanya kesulitan lahan, adanya penolakan warga, serta rumitnya urusan administratif tidak menjadi bagian dari pertimbangan pakar dalam penyusunannya.</p>
LSM (Aktifis Lingkungan di Lampung)	<p>Sebagai lembaga yang <i>concern</i> pada persoalan lingkungan hidup, terdapat dua kepentingan yang berbeda dari Walhi Lampung. Pertama persetujuan atas pembangunan Kota Baru Lampung untuk menghindarkan Bandar Lampung dari perusakan lingkungan yang semakin parah yang terjadi saat ini. Namun, pembangunan Kota Baru Lampung justru memunculkan masalah baru yakni dengan berkurangnya daerah resapan air di kota ini sehingga aspek lingkungan harus menjadi perhatian serius pada saat proses konstruksi pembangunan Kota Baru Lampung dilakukan.</p>

Kepentingan para aktor yang paling terlihat adalah kepentingan ekonomi dan politik, di luar kepentingan ideal dan administratif. Kepentingan ekonomi muncul dari PTPN VII yakni 'ketakutan' akan stabilitas perusahaan dan kegagalan proyeksi peningkatan pendapatan perusahaan yang selama ini telah diperoleh dari produktifitas lahan di tiga unit usaha calon lokasi pembangunan Kota Baru Lampung. Sedangkan kepentingan politik dapat dirunut ke belakang sejak tahun 2006 pada saat pertama kali secara formal Gubernur Lampung (Drs. Sjahroedin) menyampaikan ide ini, maka kepentingan politik yang paling terlihat adalah upaya menjadikan kebijakan ini sebagai bahan kampanye Pilgub Lampung tahun 2009. Di samping itu, kecenderungan kekuasaan untuk mempertahankan hegemoni peran sebagai pemain tunggal dalam proses perencanaan dan pengambilan kebijakan masih sangat terlihat, menyebabkan pemerintah masih meminimasi peran dan ide masyarakat. Kondisi tersebut masih sangat terlihat dalam konteks berlangsungnya kolaborasi pada kebijakan pemindahan pusat pemerintahan ini.

### **Proses Pencapaian Konsensus**

Pada tabel 2 di atas secara nyata menunjukkan bahwa terdapat keragaman motif atau kepentingan dari para kolaborator. Pertanyaannya adalah, bagaimana kemudian keragaman motif tersebut dapat disatukan dalam sebuah konsensus? Secara umum, proses kolaborasi sebenarnya telah berlangsung dengan cukup baik dalam kasus kebijakan ini. Model proses kolaborasi dari Gray dalam Ansell dan Gash (2007:15) yang menggambarkan kolaborasi sebagai perkembangan tahapan proses kolaborasi yaitu penentuan permasalahan (*problem solving*), penentuan tujuan (*direction setting*), dan pelaksanaan (*implementatation*) sudah berlangsung dalam pelaksanaan kebijakan ini.

Seluruh proses *collaborative governance* dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung terbangun dari dialog tatap muka antar aktor. Sebagai sebuah proses yang berorientasi pada consensus telah memunculkan kesempatan bagi setiap aktor untuk mengidentifikasi peluang-peluang keuntungan bersama. Dialog tatap muka merupakan sebuah cara untuk memecah kecurigaan antar aktor dalam membangun sebuah kolaborasi dan

mencegah eksplorasi keuntungan bersama di tahap awal sebuah kolaborasi. Karena yang ditekankan pada tahap awal adalah bagaimana membangun konsensus bukan untuk mengatur keuntungan masing-masing aktor. Dialog tatap muka merupakan proses membangun *trust*, sikap saling menghormati, sikap saling memahami, dan komitmen pada proses.

Adanya kepercayaan antar aktor merupakan poin awal dari proses kolaborasi dalam kebijakan ini. Beberapa literatur juga menyatakan proses kolaborasi tidak hanya berfokus pada negosiasi tetapi juga membangun kepercayaan antar aktor. *Trust building* menjadi satu fase yang digunakan untuk membentuk proses saling memahami antar stakeholders agar terbentuk komitmen untuk menjalankan kolaborasi. Selain itu, rasa kepemilikan terhadap proses juga telah berimplikasi pada munculnya rasa saling bertanggung jawab terhadap proses. *Trust* memiliki peranan dalam menjamin bahwa masing-masing aktor memiliki tanggung jawab tersebut. Bentuk-bentuk mandatory dalam bentuk kolaborasi dapat dilaksanakan ketika dorongan untuk berpartisipasi antar aktor bersifat lemah, akan tetapi kooperasi yang bersifat mandatory mengindikasikan adanya kelemahan komitmen antar aktor.

Pada beberapa proses kolaborasi, aktor-aktor harus mengembangkan sikap saling memahami terhadap apa yang akan dicapai bersama. *Share understanding* dalam beberapa literasi disebut sebagai misi bersama, kesamaan niat, kesamaan tujuan, kesamaan visi bersama, ideologi bersama, tujuan-tujuan yang jelas, arah yang strategis dan jelas, serta keselarasan nilai-nilai inti. *Share understanding* juga dapat berarti kesepakatan dalam mendefinisikan sebuah masalah.

### **Ketiadaan Reaksi atas Pencideraan Konsensus**

Salah satu kondisi yang banyak dipertanyakan oleh khalayak setelah Gubernur Lampung M. Ridho Ficardo menghentikan kebijakan pemindahan pusat pemerintahan yang sedang berjalan adalah mengapa aktor lainnya yang tergabung dalam komunitas kebijakan Badan Pengelola Kawasan Kota Baru Lampung tidak bereaksi. Jikalau ada reaksi, hanya muncul dari DPRD Provinsi Lampung

melalui media yang menyayangkan tindakan gubernur tersebut. Namun, reaksi itu hilang ketika dihadapkan pada alasan ketiadaan anggaran sebagai dasar gubernur menghentikan kebijakan tersebut. Hal tersebut menunjukkan bahwa motif ekonomi (anggaran) telah menjadi tujuan penghentian.

Motif politik yang pada mulanya menjadi tujuan Gubernur Sjachroedin (2007) dalam memilih kebijakan ini adalah pilihan rasional dan terbukti mendapat dukungan publik. Ketika motif ekonomi (penyelamatan anggaran) dijadikan tujuan gubernur M. Ridho Ficardo dalam menghentikan implementasi kebijakan, kemudian juga dianggap sebagai pilihan rasional oleh kolaborator lain. Dalam konteks ini dapat dijelaskan bahwa tujuan dan motif yang dibawa oleh para kolaborator sebagian sudah terpenuhi, dan meskipun terdapat kolaborator lain yang belum mendapatkan tujuan keuntungannya namun mereka nyatanya tidak mengalami kerugian.

Gubernur Lampung (Sjachroedin ZP) sudah mendapatkan keuntungan politik dengan terpilih kedua kali pada 2009. Pemprov Lampung di bawah kepemimpinan Sjachroedin ZP sudah mendapatkan keuntungan politis karena di mata publik dianggap telah berpikir jauh ke depan (*anticipatory government*). PTPN VII sudah mendapatkan keuntungan ekonomi dengan penggantian lahan yang diperolehnya di Kabupaten Way Kanan. Otoritas Bandara Raden Inten II meskipun tidak mendapatkan keuntungan namun tidak mengalami kerugian dengan kawasan keselamatan operasional penerbangannya. Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan meskipun tidak mendapatkan keuntungan namun risiko kehilangan PAD dari kecamatan calon lokasi pusat pemerintahan baru juga tidak terjadi.

Berbagai keadaan tersebut membuktikan bahwa semua pilihan para kolaborator baik untuk menghentikan (yang dilakukan oleh Pemprov Lampung) maupun ketiadaan sikap atas penghentian kebijakan (yang ditunjukkan oleh kolaborator lain) seluruhnya didasarkan atas pilihan rasional. Keragaman motif yang dimiliki oleh para kolaborator di awal mereka melakukan kolaborasi ternyata tidak menjadikan adanya keragaman sikap. Hal tersebut terjadi karena keragaman motif keuntungan mereka tidak saling bernevasi (berlawanan) antara satu dengan lainnya.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan rangkaian proses kolaborasi yang berlangsung dalam dinamika kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung dapat disimpulkan bahwa secara administratif dan prosedural proses *collaborative governance* telah berlangsung pada koridor yang sesuai. Keberlangsungan proses kolaborasi dibuktikan dengan adanya keragaman motif yang telah dapat ‘didamaikan’ dalam konsensus bersama melalui serangkaian aktifitas dialog tatap muka, adanya kepercayaan antar aktor, komitmen terhadap proses, sikap saling memahami, dan kesepakatan tujuan. Hal tersebut berimplikasi pada tidak adanya penolakan sama sekali terhadap tujuan jangka pendek dan jangka panjang dari kebijakan yang akan dilakukan.

Namun terdapat temuan menarik dalam konteks tersebut, bahwa berjalannya proses kolaborasi akan sangat ditentukan oleh ada-tidaknya aktor utama yang ‘mengendalikan’ proses kolaborasi. Pemprov Lampung (melalui Badan Pengelola Kawasan Kota Baru Lampung) terbukti menjadi aktor yang paling utama dalam menjamin berjalannya proses kolaborasi. Temuan ini sebenarnya menjadi penting untuk didiskusikan karena secara tidak langsung telah menciderai perlunya kesejajaran antar aktor dan ketiadaan ketergantungan antar aktor dalam kolaborasi karena faktanya dominasi salah satu aktor dan ketergantungan aktor lain kepada aktor tersebut sangat besar. Terdapat teori bahwa tinggi rendahnya sifat ketergantungan antar aktor akan menentukan kesuksesan proses kolaborasi, yang dalam kasus kolaborasi dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung tidak dapat terbukti. Ini berarti bahwa dominasi salah satu aktor masih dibutuhkan dalam sebuah proses kolaborasi untuk menjamin bahwa proses kolaborasi dapat berjalan dengan baik. Pertanyaannya, pada batas mana dominasi itu terjadi? Maka konsensus yang dihasilkan dalam sebuah kolaborasi seharusnya bukan hanya tentang “tujuan bersama apa yang hendak dicapai”, namun juga tentang “pada batas mana masing-masing kolaborator harus berperan”. Oleh karena itu dominasi salah satu aktor bukan dimaknai sebagai intervensi kepada aktor lain namun sebagai peran yang diletakkan dari aktor lain.

Dinamika implementasi kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung juga menunjukkan bahwa dalam sebuah kolaborasi yang terdiri atas banyaknya aktor yang terlibat, keragaman motif adalah sesuatu yang pasti. Teori *rational choice* terbukti kebenarannya dalam hal ini. Pertanyaannya, jika masing-masing pihak memiliki motif, yang dalam teori *rational choice* disebut sebagai keuntungan, bagaimana kemudian mendamaikan perbedaan motif tersebut? Satu hal yang pasti adalah bahwa berbeda individu akan berbeda pula jenis kepentingan (keuntungannya). Namun, perbedaan kepentingan tersebut dapat disatukan dalam konsensus bersama apabila motif (kepentingan) itu tidak saling bernegasi. Kondisi ini terjadi dalam kasus kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung. Ini berarti bahwa kesediaan para kolaborator yang berbeda kepentingan untuk bersepakat dalam konsensus bersama tetap atas didasarkan pada pilihan bahwa kesepakatan itu tidak akan menghilangkan motif keuntungan yang akan diperolehnya.

Pada kedua temuan di atas pada akhirnya menunjukkan bahwa tindakan dari kolaborator lain untuk tidak bereaksi ketika salah satu aktor menghentikan konsensus adalah juga merupakan pilihan rasional bahwa meskipun motif keuntungan mereka belum dapat terpenuhi, minimal mereka belum pernah merugi. Dalam perspektif ekonomi, itulah pilihan jalan tengah yang paling moderat: tidak mengapa tak mendapat untung asalkan tak merugi.

Oleh karena itu, perbedaan motif untuk mendapatkan untung dari para kolaborator dalam sebuah kolaborasi tak selamanya menjadi ancaman dalam kolaborasi sepanjang perbedaan itu tidak saling bernegasi. Potensi bernegasinya motif dari para kolaborator dapat diredam dengan membangun konsensus yang meminimalkan adanya kerugian dari para pihak yang berkolaborasi. Kekhawatiran akan adanya relasi-transaksi di luar prosedur formal dalam berkolaborasi juga tidak perlu menjadi alasan yang lebih-lebihkan untuk menghindari kolaborasi, karena bagaimanapun kolaborasi tetap lebih baik dibanding sendiri.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Ansell dan Gash. 2007. *Collaborative Governance in Theory and Practice*. Journal of Public Administration Research and Theory. Published by Oxford University Press.

- Asworo, Listiana. 2015. *Rasionalitas Quasi Kolaborasi: Politik Ekonomi di Balik Penyelamatan Hutan*. Tesis Magister Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta: Program Pascasarjana FISIPOL Universitas Gadjah Mada.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung & Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Lampung. 2014. *Provinsi Lampung Dalam Angka Tahun 2014*. Bandar Lampung: Penerbit BPS Provinsi Lampung.
- Creswell, John W. 2010. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed (Campuran)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Galtson, Wiliam A, dkk. 2015. *Handbook Kebijakan Publik (terjemahan)*. Bandung: Nusa Media.
- Golany, G. 1976. *New-Town Planning: Principles and Practice*. New York: A Wiley-Interscience Publication.
- Howlett, M & Ramesh, M. 2003. "*Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*". New York: Oxford University Press.
- Kallis, Giorgos, dkk. 2009. *Collaborative Governance and Adaptive Management*. *Jurnal of Enviromental Science and Policy*. Published by Elsevier.
- Makhya, Syarif. 2014. *Inovation Governance in Lampung Province*. Makalah dalam Seminar Internasional Pembangunan Berkelanjutan di Bali, 14-16 Oktober 2014
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse*. City Hall to Pentagon, Reading, MA: Addison Wesley.
- Purwanti, Nurul D, 2016. *Collaborative Governance (Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif, Isu-Isu Kontemporer)*, Yogyakarta, Center for Policy & Management Studies, FISIPOL Universitas Gadjah Mada.
- Purwanto, M. Ngalm. 2000. *Prinsip-Prinsip dan Teknik Evaluasi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Sadyohutomo, Mulyono. 2009. *Manajemen Kota dan Wilayah, Realita & Tantangan Edisi 2*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sorensen, Eva, dkk. 2012. *Collaborative Innovation in The Public Sector*. *The Public Sector Innovation Journal*. Vol 17 (1).  
<http://www.radarlampung.co.id/read/bandarlampung/70831-gubernur-pastikan-kota-baru-dihentikan>, diakses pada tanggal 15 April 2016.

**INOVASI PENINGKATAN SUMBER DAYA MANUSIA BAGI  
 PERANGKAT DESA DI DESA BENDUNGAN KECAMATAN WATES  
 KABUPATEN KULON PROGO**

Muhammad Eko Atmojo<sup>7</sup>, Umy Zakiya<sup>8</sup>, Helen Dian Fridayani<sup>9</sup>  
[muhammadekoatmojo@yahoo.com](mailto:muhammadekoatmojo@yahoo.com)

<sup>7</sup> Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

<sup>8</sup> Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

<sup>9</sup> Mahasiswa Magister Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

## ABSTRAK

Otonomi daerah dan demokrasi membawa dampak yang luas bagi pemerintahan di Indonesia, salah satunya yaitu Pemerintahan Desa hal ini didukung dengan terbitnya UU No 6 tahun 2014 tentang Desa. Adanya Undang-Undang tentang Desa maka Pemerintah Desa mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur tata kelola pemerintahan desa, salah satunya adalah peningkatan sumber daya manusia. Munculnya UU Desa diharapkan seluruh desa yang ada bisa memaksimalkan pengelolaan pemerintahan, baik dari sumber daya alam maupun sumber daya manusianya. Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan UU Desa salah satunya inovasi dalam peningkatan kemampuan perangkat desa melalui seleksi terbuka. Penelitian ini menggunakan metodologi kualitatif, dengan mengutamakan metode wawancara serta dokumentasi. Adapun hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa seleksi terbuka bagi perangkat desa merupakan metode atau inovasi baru untuk meningkatkan kompetensi dan profesionalisme perangkat desa dalam menjalankan roda pemerintahan desa. Dalam pelaksanaan seleksi terbuka ada beberapa tahapan yang harus dilalui diantaranya adalah *pertama*, melakukan pembentukan panitia seleksi, *kedua* mensosialisasikan, *ketiga* membuka pendaftaran, *keempat* seleksi administrasi dan *kelima* seleksi tertulis bagi peserta perangkat desa. Hasil dari seleksi tertulis akan diumumkan secara langsung secara transparan, sehingga tidak ada unsur nepotisme yang terjadi pada pelaksanaan seleksi terbuka perangkat desa. Dengan adanya peningkatan sumber daya manusia di desa maka harapannya pelaksanaan pemerintahan yang efektif, efisien dan akuntabel juga bisa dilaksanakan di tingkat desa.

**Kata Kunci:** *Pemerintah Desa, Inovasi, Perangkat Desa, Seleksi Terbuka.*

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Desa merupakan basis kekuatan sosial, ekonomi, dan politik yang perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Desa juga merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten (Wijaya, 2002:65). Desa merupakan wilayah yang akhir-akhir ini menyita banyak perhatian dari berbagai pihak, banyak permasalahan-permasalahan yang dapat dikaji dan mendesak untuk segera diselesaikan. Salah satunya adalah Sumber Daya Manusia (SDM) di perangkat desa yang memang perlu adanya peningkatan kualitas, agar dapat menjalankan pembangunan desa sesuai dengan yang diamanahkan pada Undang-undang desa nomor 6 tahun 2014 yaitu desa berperan

mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. SDM perangkat desa yang unggul harus dapat dipertahankan secara berkelanjutan, begitu juga dengan SDM yang belum memenuhi kualitas dalam pekerjaannya harus dapat ditingkatkan. Oleh karena itu, diperlukan suatu inovasi maupun kebijakan dalam peningkatan SDM sebagai aktualisasi kemampuan mengembangkan setiap individu secara mandiri yang nantinya akan melahirkan kesamaan pola pikir mendorong kebiasaan perangkat desa untuk memiliki komitmen dalam menjalankan peran yang ditugaskan.

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kurang lebih 437 kelurahan/desa yang terdiri dari Kabupaten Bantul 75 desa/kelurahan, Gunungkidul 144 desa/kelurahan, Kulonprogo 87 desa/kelurahan, Sleman 86 desa/kelurahan, dan Kota Yogyakarta 45 desa/kelurahan (BPS, 2016). Pengembangan desa di DIY banyak sekali dilakukan agar desa dapat menjadi sorotan publik, seperti terbentuknya desa wisata. Akan tetapi, Pengelola Desa Wisata di DIY seperti Pulesari, Wonokerto, Turi, Sleman, Sarjana mengaku, Sumber Daya Manusia (SDM) menjadi tantangan terbesar untuk pengembangan desa wisata yang mengandalkan wisata agro salak pondoh tersebut (Kabarkota, 21 Desember 2015). Peningkatan kapasitas SDM sangat penting dilakukan kepada perangkat desa bahkan masyarakat, guna memajukan desa dan meningkatkan pelayanan publik di tingkat desa.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan juga mengatur tentang desa diantaranya adalah: 1) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul. 2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. 3) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan atau pemerintah kabupaten/kota. 4) Urusan Pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa. Kemudian dalam Undang- Undang 06 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 18 kewenangan desa juga menjalankan kewenangan desa di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat.

Demi terwujudnya pelayanan publik yang baik dan berkualitas maka harus didukung dengan sumber daya manusia yang kompeten dan profesional. Oleh karena itu, perlu adanya peningkatan sumber daya aparatur di tingkat desa, salah satunya dengan melakukan seleksi terbuka bagi perangkat desa. Dengan adanya seleksi terbuka ini, sumber daya manusia yang didapatkan adalah sumber daya manusia yang kompeten dan profesional. Atmojo (2016) menyatakan bahwa untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih maka dibutuhkan sumber daya aparatur yang profesionalisme dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik. Profesionalisme pegawai akan terbentuk jika pelaksanaan rekrutmen pegawai didasari dengan kompetensi, sehingga bisa menghasilkan pegawai yang mempunyai kapasitas dan kualitas baik.

Seperti yang telah dilakukan di Desa Bendungan, untuk meningkatkan kapasitas perangkat desa yaitu dengan melakukan seleksi terbuka bagi perangkat desa. Hal ini dimaksudkan agar mendapat perangkat desa yang mempunyai kapasitas dan juga berkualitas sebagai pelayan publik bagi masyarakat. Dengan adanya seleksi terbuka maka diharapkan perangkat desa yang terpilih bisa meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas dan menjalankan roda pemerintahan desa dengan baik. Pelaksanaan pemerintah desa bisa berjalan dengan baik jika didukung dengan sumber daya manusia profesional dan kompeten. Salah satu cara untuk meningkatkan aparatur desa adalah dengan melakukan seleksi terbuka bagi aparatur desa. Dengan adanya aparatur yang sesuai kompetensi maka akan tercipta pelayanan publik yang berkualitas. Dari beberapa data dan pernyataan yang telah dipaparkan di atas maka penelitian ini berusaha untuk mengetahui dan menganalisa inovasi peningkatan sumber daya manusia di Desa Bendungan Kecamatan Wates, Kabupaten Kulon Progo.

## **KAJIAN PUSTAKA**

Sumber Daya Manusia merupakan faktor yang sangat penting untuk setiap usaha, begitu pula untuk pemerintahan agar dapat menjalankan fungsi sebenarnya. Menurut Susilo (2007) menyatakan bahwa sumber daya manusia adalah pilar penyangga utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan visi, misi dan tujuannya. Selain itu Sumber daya manusia

didefinisikan bukan dengan apa yang sumber daya manusia lakukan, tetapi apa yang sumber daya manusia hasilkan, sebagaimana yang dikemukakan oleh David Ulrich (Mathis dan Jackson, 2002). Maka dari itu, sumber daya manusia merupakan faktor yang paling penting untuk setiap organisasi. Maka dari itu, salah satu tanggung jawab organisasi adalah memperoleh, menata, memotivasi dan mengendalikan sumberdaya-sumberdaya manusianya untuk mencapai kemajuan organisasi dengan efektif (Downey dan Stephen 1992, Ashari (2010).

Untuk menghasilkan sumber daya manusia yang professional dan kompeten maka harus dilakukan reformasi birokrasi dibidang sumber daya manusia atau kepegawaian. Reformasi birokrasi dibidang kepegawaian merupakan salah satu cara untuk mendapatkan sumber daya manusia yang kompeten dan professional. Hal ini bukan hanya dilakukan untuk jajaran aparatur sipil Negara (ASN) saja melainkan hampir semua sektor pemerintahan harus melakukan reformasi birokrasi dibidang kepegawaian. Salah satunya reformasi birokrasi dibidang kepegawaian yang harus dilakukan adalah di sektor pemerintah desa, dimana desa merupakan unsur pemerintahan yang paling dasar sehingga harus mempunyai sumber daya manusia yang professional dan kompeten. Dengan adanya sumber daya manusia yang kompeten dan professional maka pelayanan di desa akan semakin efektif, efisien serta akuntabel.

Permasalahan sumber daya manusia merupakan permasalahan yang sangat klasik. Dengan banyaknya permasalahan tersebut maka akan menghambat kinerja birokrasi maupun pemerintahan, maka dari itu perlu dilakukannya reformasi birokrasi dibidang kepegawaian atau sumber daya manusia. Untuk itu manajemen sumber daya manusia perlu dikelola secara profesional dan baik agar dapat terwujudnya kesinambungan antara kebutuhan pegawai dengan tuntutan perkembangan teknologi dan lingkungan serta kemampuan organisasi. Keseimbangan tersebut merupakan kunci utama suatu organisasi agar dapat berkembang secara produktif dan wajar (Handoko, 2000). Dengan adanya keseimbangan maka, akan muncul langkah-langkah strategis yang bisa diambil untuk perbaikan pengelolaan sumber daya manusia di sektor pemerintah.

Menurut Dessler (2004) Proses manajemen sumber daya manusia, menekankan pada:

a. Perencanaan Sumber Daya Manusia

Perencanaan sumber daya manusia merupakan proses dimana manajer menjamin bahwa organisasi memiliki jumlah dan jenis tenaga kerja yang tepat, dan pada saat yang tepat, yang memiliki kemampuan untuk menyelesaikan tugas-tugas yang akan menolong organisasi tersebut mencapai sasaran secara keseluruhan secara efektif dan efisien. Dalam pengertian praktis, bahwa semua manajer harus memastikan bahwa semua pekerjaan dalam area tanggung jawab mereka selalu diisi dengan orang-orang yang berkemampuan yang dapat melakukannya secara tepat. Agar pemenuhan jumlah dan kualitas tenaga kerja dapat tercapai, maka proses perencanaan harus diarahkan pada tujuan utama dari perencanaan itu sendiri. Ada tiga macam tujuan yang ingin dicapai dalam perencanaan SDM, yaitu: 1) menjamin adanya jumlah dan kualitas SDM sesuai dengan waktu yang dibutuhkan, 2) dapat meningkatkan pendayagunaan SDM, dan 3) meningkatkan SDM dan memberikan kepuasan kerja.

b. Perekrutan Sumber Daya Manusia

Penarikan (recruitment) SDM merupakan suatu proses atau tindakan yang dilakukan oleh organisasi untuk mendapatkan tambahan pegawai melalui beberapa tahapan yang mencakup identifikasi dan evaluasi sumber – sumber penarikan tenaga kerja, menentukan kebutuhan tenaga yang diperlukan, proses seleksi, penempatan, dan orientasi tenaga kerja. Penarikan SDM bertujuan untuk menyediakan sumber daya manusia yang cukup agar manajer dapat memilih sumber daya manusia yang memenuhi kualifikasi yang mereka perlukan. Agar hasil dari perekrutan dapat dikatakan berhasil atau efektif, maka terdapat empat indikator untuk menunjukkan efektifitas dari perekrutan SDM, yaitu: a) jumlah (kuantitas) pelamar mencukupi, b) kualitas pelamar menunjukkan persyaratan yang dibutuhkan, c) biaya per pelamar yang direkrut, d) waktu yang dibutuhkan untuk mengisi jabatan yang kosong.

c. Seleksi Sumber Daya Manusia

Seleksi adalah suatu proses untuk memilih individu yang memiliki kualifikasi sesuai dengan persyaratan untuk mengisi jabatan didalam organisasi. Proses seleksi bertujuan untuk menyesuaikan antara kemampuan dan ketrampilan

sumber daya manusia yang tertulis dalam lamaran kerja dan apa yang dibutuhkan organisasi. Proses seleksi yang baik akan memberikan kontribusi yang besar terhadap perkembangan sebuah organisasi. Oleh karena itu seleksi harus didasarkan pada standar yang jelas. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa dasar kebijaksanaan dalam mengadakan seleksi sumber daya manusia adalah: mengadakan seleksi dengan cara yang paling efektif dan dengan biaya serendah-rendahnya untuk mendapatkan tenaga kerja yang sebaik-baiknya.

d. Pelatihan dan Pengembangan

Istilah pelatihan (training) mengacu pada serangkaian kegiatan yang memberikan peluang untuk mendapatkan dan meningkatkan keterampilan yang berkaitan dengan pekerjaan. Program pelatihan diberikan kepada karyawan yang baru maupun karyawan yang telah ada, tujuannya adalah untuk menghadapi situasi-situasi yang berubah. Sementara itu program pengembangan (development) dimaksudkan untuk mengembangkan keterampilan untuk pekerjaan masa depan. Pengembangan merupakan suatu proses pendidikan jangka panjang yang mempergunakan prosedur sistematis dan terorganisir dimana karyawan manajerial mempelajari pengetahuan konseptual dan teoritis guna mencapai tujuan umum.

e. Penilaian Prestasi

Prestasi kerja merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Tujuan penilaian prestasi kerja adalah untuk mengetahui apakah sumber daya manusia yang ada telah bekerja sesuai dengan standar-standar yang telah ditentukan sebelumnya. Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan dari manajemen sumber daya manusia adalah menetapkan kebijaksanaan organisasi untuk dapat meningkatkan kontribusi atau peranan lain. Manajemen sumber daya manusia berusaha untuk meningkatkan efektivitas perusahaan melalui kebijaksanaan, prosedur dan metode yang digunakan untuk mengelola orang-orang dalam organisasi tersebut.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2012). Penelitian kualitatif memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) data penelitian diperoleh secara langsung dari lapangan, dan bukan dari laboratorium atau penelitian yang terkontrol; (2) penggalian data dilakukan secara alamiah, melakukan kunjungan pada situasi-situasi alamiah subyek; dan (3) untuk memperoleh makna baru dalam bentuk kategori-kategori jawaban, peneliti wajib mengembangkan situasi dialogis sebagai situasi ilmiah (Salim, 2006). Penelitian ini akan dilaksanakan di Desa Bendungan, Kecamatan Wates, Kabupaten Kulon Progo Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan observasi non-partisipasion, wawancara, dan dokumentasi. Sedangkan analisis data menggunakan metode Miles dan Huberman (2014) mengatakan ada 3 macam analisis data model interaktif yang dapat digunakan, yaitu; (a) reduksi data; (b) penyajian data; (c) menarik kesimpulan/verifikasi.

## **PEMBAHASAN**

Desa merupakan unsur pemerintahan terkecil dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan desa yang berkualitas maka akan mendorong tumbuhnya kesejahteraan masyarakat desa. Tahir dalam Mulyono (2014) menyatakan bahwa sebagai strata pemerintahan terkecil, desa memainkan peran sentral dalam agenda pembangunan nasional di mana sebagian masyarakat Indonesia hidup di pedesaan. Maka dari itu penyelenggaraan pemerintahan desa harus diisi dengan aparatur desa yang mempunyai kompetensi dan bersikap profesional sehingga, penyelenggaraan pemerintahan bisa berjalan dengan efektif, efisien dan akuntabel.

Sumber daya manusia merupakan hal yang sangat vital dalam pelaksanaan pemerintahan, baik pemerintah pusat, daerah maupun ditingkat desa. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan harus didukung dengan sumber daya aparatur yang

professional dan kompeten, demi terwujudnya pelayanan public yang baik. salah satu cara untuk mewujudkan pelayanan yang baik maupun sumber daya aparatur yang professional dan kompeten maka harus dilakukan reformasi birokrasi dibidang kepegawaian. Zulchaidir (2011) menyatakan bahwa salah satu upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam peningkatan kapasitas sumber daya aparatur adalah melakukan “reformasi birokrasi” pada bidang kepegawaian yang diyakini akan membawa pada suatu kondisi birokrasi pemerintahan sebagai pelayanan publik yang diharapkan oleh masyarakat.

Perwujudan pelayanan publik yang berkualitas membutuhkan sumber daya aparatur yang professional dalam menjalankan tugasnya. Pelayanan publik yang berkualitas akan terwujud jika dilakukan oleh aparatur yang mempunyai profesionalisme dan kompetensi. Profesionalisme pegawai akan terbentuk jika pelaksanaan rekrutmen pegawai didasari dengan kompetensi, sehingga bisa menghasilkan pegawai yang mempunyai kapasitas dan kualitas yang baik. Salah satu cara untuk mewujudkan sumber daya aparatur yang professional dan mempunyai kompetensi adalah dengan melakukan peningkatan aparatur melalui rekrutmen seleksi terbuka. Tujuan seleksi terbuka adalah untuk mendapatkan sumber daya aparatur yang mempunyai kompetensi dan bersifat professional sehingga bisa menciptakan pelayanan publik yang baik. Seleksi terbuka bagi perangkat desa akan membantu untuk mewujudkan sumber daya aparatur yang mempunyai kompetensi sehingga sumber daya aparatur bisa bekerja dengan professional. Hal ini didukung dengan adanya UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa maka desa diberi keleluasaan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Salah satu desa yang melakukan reformasi birokrasi dibidang aparatur desa adalah Desa Bendungan Kecamatan Wates, Kabupaten Kulon Progo, dimana desa ini melakukan proses rekrutmen sumber daya aparatur desa dengan cara seleksi terbuka. Seleksi terbuka bukan merupakan hal baru, karena dalam dunia birokrasi seleksi terbuka sudah lebih dahulu digunakan di tingkat kabupaten maupun provinsi. Akan tetapi, hanya berbeda nama saja antara pelaksanaan rekrutmen di desa dengan di tingkat provinsi atau kabupaten. Dimana pola rekrutmen di tingkat provinsi atau kabupaten bernama lelang jabatan sedangkan pada tingkat desa terutama di Desa Bendungan adalah seleksi terbuka. Ada

perbedaan yang signifikan rekrutmen terbuka di desa dengan di tingkat provinsi/kabupaten, jika di tingkat desa bisa dilakukan secara transparan sedangkan ditingkat kabupaten/provinsi masih rawan akan unsur politis. Zulchaidir (2011) menyatakan bahwa rekrutmen pegawai negeri sipil di Indonesia kebanyakan berdasarkan unsur politis dan tidak berdasarkan kompetensi, hal ini yang menjadikan salah satu penyebab rendahnya kualitas pelayanan publik.

Salah satu cara memperbaiki pelayanan publik adalah dengan melakukan reformasi birokrasi dibidang kepegawaian atau aparatur baik ditingkat pusat, daerah maupun desa. Tujuan dari reformasi birokrasi dibidang kepegawaian adalah untuk menumbuhkan kompetensi dan profesionalisme pegawai, sehingga dengan adanya kompetensi dan profesionalisme akan terwujud pelayanan publik yang baik. Salah satu cara untuk mendapatkan pegawai yang berkompeten adalah dengan melakukan seleksi terbuka bagi aparatur desa yang merupakan tingkatan terendah pada pemerintahan, yang artinya bahwa desa merupakan salah satu unsur yang penting untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas. Seleksi terbuka bagi aparatur desa merupakan konsep baru yang mulai dikembangkan di Daerah Istimewa Yogyakarta, terutama di Kabupaten Kulonprogo. Konsep ini merupakan salah satu cara untuk mencari sumber daya aparatur yang kompeten guna menciptakan pelayanan publik yang berkualitas. Dengan adanya seleksi terbuka bagi perangkat desa maka sumber daya aparatur desa benar-benar akan diseleksi semaksimal mungkin sehingga orang yang akan menjadi perangkat desa adalah orang yang mempunyai kualitas maupun kuantitas.

Sebelum membahas tentang seleksi perangkat perlu diketahui dan dipahami terlebih dahulu tentang perangkat desa. Perangkat desa adalah bagian dari pemerintahan desa sebagaimana yang tertera dalam Undang-Undang Desa No 06 tahun 2014. Adapun yang dimaksud dalam perangkat desa ialah sekretaris desa dan perangkat pembantu kepala desa yang terdiri dari sekretariat desa, pelaksanaan teknis lapangan seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan yang dibutuhkan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan desa (Suharto: 2016). Seleksi terbuka yang dilaksanakan oleh pemerintah Desa Bendungan tidak mencakup seluruh perangkat desa melainkan hanya beberapa jabatan yang dianggap menjadi ujung tombak dalam memberikan pelayanan kepada

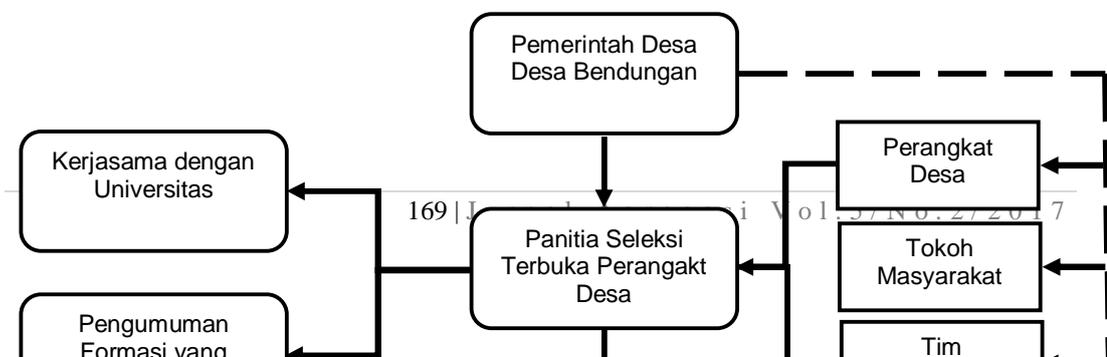
masyarakat. Seleksi perangkat desa di Desa Bendungan menyediakan 3 formasi perangkat desa, formasi perangkat desa tersebut adalah Sekretaris Desa, Kasi Perencanaan dan Keuangan, dan Dukuh.

Seleksi terbuka bagi perangkat desa merupakan salah satu bentuk reformasi birokrasi dibidang kepegawaian. Seleksi terbuka bagi perangkat desa akan menjadi harapan baru pemerintahan desa, terutama untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, transparan serta efektif dan efisien. Salah satu point yang paling penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah adanya transparansi. Berdasarkan asas-asas pelayanan publik ada beberapa hal yang harus diperhatikan oleh pemerintah desa demi terciptanya pelayanan publik yang berkualitas. Berdasarkan Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 dalam (Ratminto & Atik, 2012: 19) ada asas-asas pelayanan publik yang perlu diperhatikan diantaranya adalah transparansi, akuntabilitas, partisipatif, kondisional, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban. Dari berbagai asas pelayanan publik yang ada, salah satu poin yang paling penting adalah adanya transparansi, hal ini sangat sensitif dikalangan masyarakat. Oleh karena itu Pemerintah Desa Bendungan harus melakukan transparansi disemua aspek, salah satunya pada pelaksanaan seleksi terbuka. Transparansi memang sangat penting bagi pemerintah, hal ini dilakukan demi adanya kepercayaan dari masyarakat terhadap pemerintah, terutama dalam hal pelayanan publik.

Transparansi memang sangat penting bagi pemerintah desa, akan tetapi dalam proses rekrutmen aparatur desa transparansi jauh lebih penting. Dalam hal ini transparansi dalam pelaksanaan seleksi terbuka di Desa Bendungan jauh lebih penting. Diawali dengan adanya transparansi pada tahap rekrutmen maka secara tidak langsung akan membawa dampak yang positif bagi pemerintahan terutama dalam hal pelayanan publik. Adanya transparansi akan membentuk *trust* atau kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, baik pemerintah pusat, daerah maupun pemerintah desa. Adanya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah akan memicu sumber daya aparatur desa untuk bekerja dengan maksimal. Dengan begitu pelayanan publik yang diberikan bisa berjalan dengan baik sehingga bisa menciptakan pelayanan yang efektif, efisien dan akuntabel.

Pada tahap seleksi terbuka bagi perangkat desa di Desa Bendungan dilakukan secara transparan, dimana setiap peserta yang mengikuti proses seleksi bisa menyaksikan hasil ujian yang telah dilakukan. Selain itu bentuk transparansi yang dilakukan adalah tidak adanya unsur politis yang mempengaruhi hasil seleksi tersebut, dikarenakan setiap peserta yang mendapat nilai tertinggi pada pelaksanaan seleksi tersebut maka akan menduduki jabatan yang dipilihnya atau yang ditawarkan sesuai dengan formasi yang telah diambil oleh peserta. Transparansi penilaian seleksi terbuka ini dilakukan oleh pihak ketiga yaitu perguruan tinggi yang melakukan kerjasama dengan panitia dalam tahap seleksi terbuka bagi perangkat desa di Desa Bendungan. Dimana tugas dari perguruan tinggi adalah membuat soal supaya terjamin kerahasiaannya serta melakukan koreksi hasil ujian sampai menentukan pemenang sesuai dengan nilai tertinggi dimasing-masing formasi. Dengan metode seperti ini maka seleksi terbuka bagi perangkat desa di Desa Bendungan dapat dikatakan transparan dan tidak ada unsur politis maupun nepotisme dalam penentuan perangkat desa. Sehingga harapannya adalah perangkat desa yang terpilih bisa memenuhi ekspektasi masyarakat dalam hal pelayanan publik. Selain itu dengan adanya transparansi maka akan menambah *trust* masyarakat terhadap pemerintahan desa. Berikut gambar alur mekanisme seleksi terbuka perangkat desa di Desa Bendungan Kecamatan Wates Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta.

**Gambar Alur Seleksi Terbuka Perangkat Desa di Desa Bendungan**



Pada pelaksanaan seleksi terbuka di Desa Bendungan ada beberapa tahapan yang harus dilalui oleh peserta, dengan maksud untuk memperoleh aparatur desa yang kompeten dan professional. Sebelum dilakukan rangkaian pelaksanaan seleksi terbuka bagi perangkat desa, maka Pemerintah Desa selaku penyelenggara telah melakukan beberapa hal diantaranya adalah: *Pertama*, pemerintah desa membentuk panitia seleksi, yang terdiri dari tokoh masyarakat, aparatur desa dari seluruh padukuhan di Desa Bendungan dan dibantu oleh tim Kecamatan. *Kedua*, panitia dan pemerintah desa mengkaji dan menetapkan formasi yang dibutuhkan. Setelah ditetapkan formasi yang dibutuhkan maka panitia akan menyebarluaskan informasi lowongan perangkat desa melalui padukuhan-padukuhan yang ada di Desa Bendungan maupun di di luar Desa Bendungan, mengingat seleksi terbuka tersebut boleh diikuti oleh siapapun dan dari manapun asalnya. *Ketiga*, panitia seleksi melakukan kerjasama dengan pihak ketiga yaitu pihak yang netral sehingga bisa meminimalisir kecurangan. Pada kasus seleksi terbuka di Desa Bendungan panitia seleksi telah melakukan

kerjasama dengan perguruan tinggi baik negeri maupun swasta untuk menyeleksi calon perangkat desa, yang mana tugas dari perguruan tinggi tersebut adalah membuat soal sekaligus mengkoreksi hasil ujian. Soal ujian disesuaikan dengan masing-masing formasi yang ditawarkan sehingga harapannya calon aparatur desa yang mengikuti seleksi dapat mengetahui tupoksi dari formasi yang ditawarkan yaitu diantaranya sekretaris desa, kasi perencanaan dan keuangan, dan dukuh. Dengan adanya kerjasama antara panitia seleksi dan perguruan tinggi maka kerahasiaan soal akan terjamin dengan baik, sehingga pelaksanaan seleksi terbuka bisa berjalan dengan baik.

Kemudian yang *keempat*, memberikan kesempatan waktu kepada masyarakat Desa Bendungan maupun masyarakat di luar Desa Bendungan untuk melakukan pendaftaran dengan durasi waktu 1 minggu. Setelah waktu pendaftaran selesai maka panitia akan melakukan klarifikasi dokumen atau seleksi administrasi, dengan ketentuan sesuai syarat-syarat yang telah diumumkan. Bagi peserta yang tidak memenuhi syarat maka dinyatakan tidak lolos, dan bagi peserta yang memenuhi syarat maka dinyatakan lolos dan diumumkan serta berhak untuk mengikuti tahapan seleksi berikutnya. *Kelima*, seleksi tertulis secara bersamaan dan diawasi oleh panitia seleksi serta pihak ketiga yaitu universitas. Setiap formasi mempunyai soal yang berbeda, karena disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi formasi yang ditawarkan. *Keenam*, pengkoreksian hasil ujian yang dilakukan oleh perguruan tinggi atau pihak ketiga. Pengoreksian seleksi terbuka di Desa Bendungan dilakukan secara transparan dengan disaksikan oleh tim kecamatan, masyarakat, perangkat desa, panitia, tim keamanan baik dari linmas maupun kepolisian dan peserta seleksi terbuka. Hal ini dilakukan untuk mencegah hal-hal yang tidak diinginkan seperti kecurangan, nepotisme dan lain-lain. Pengoreksian jawaban akan disaksikan langsung oleh masyarakat maupun peserta seleksi, dengan cara jawaban yang dikoreksi akan disorot dan ditayangkan di layar Televisi LED dan LCD melalui proyektor yang telah disediakan. Setelah dilakukan pengoreksian maka akan dilakukan perangkan sesuai dengan formasi jabatan yang ditawarkan. Bagi peserta yang mempunyai nilai tertinggi atau peringkat pertama maka secara otomatis akan menjadi pegawai aparatur desa sesuai dengan formasi yang diambil.

Sistem transparansi betul-betul dilakukan dimulai dari proses, pelaksanaan ujiannya yang dilakukan serentak sampai di tempat dan waktu yang sama hingga proses pengoreksi sampai dengan pengumuman yang terpilih semua dilakukan secara terbuka dan dapat disaksikan oleh semua orang. Dengan adanya transparansi ini harapannya adalah aparatur yang terpilih merupakan aparatur yang mempunyai kompetensi, sehingga bisa menciptakan pelayanan publik yang berkualitas. Kompetensi pegawai dalam hal ini bisa diukur berdasarkan hasil nilai ujian tulis, dimana peserta yang mempunyai nilai tertinggi maka secara otomatis akan menjadi aparatur desa sesuai dengan formasi yang ditawarkan di desa tersebut. Hal ini berlaku bagi seluruh peserta dan semua formasi yang telah disediakan, sehingga perangkat desa yang menduduki jabatan merupakan perangkat desa yang kompeten dan profesional. Dengan begitu maka dapat dilihat bahwa Pemerintah Desa Bendungan mempunyai keseriusan untuk menciptakan pelayanan publik yang berkualitas. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa sumberdaya manusia adalah ujung tombak dalam sebuah birokrasi, sehingga peserta yang lolos adalah orang-orang yang siap bekerja, siap melayani, siap melakukan perubahan, dan tentunya dapat mengurangi unsur-unsur politik dan kekerabatan. Hal ini juga menunjukkan bahwa langkah awal reformasi birokrasi yang diinginkan telah terlaksana dengan baik transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Reformasi birokrasi ini berusaha mendorong adanya perbaikan sistem kepegawaian mulai dari tingkat yang paling bawah.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

Seleksi terbuka bagi perangkat desa adalah inovasi baru untuk mendapatkan sumber daya manusia yang kompeten dan profesional. Diantaranya yang telah dilakukan oleh pemerintah Desa Bendungan. Untuk menciptakan pelayanan publik yang baik dan berkualitas kepada masyarakat pemerintah Desa Bendungan melakukan seleksi terbuka demi mendapatkan sumber daya manusia yang kompeten dan profesional. Pemerintah Desa Bendungan mempunyai keseriusan untuk menciptakan pelayanan publik yang berkualitas. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa sumberdaya manusia adalah ujung tombak dalam sebuah birokrasi, sehingga peserta yang lolos adalah orang-orang yang siap bekerja, siap melayani, siap melakukan perubahan, dan tentunya dengan adanya sistem seleksi

terbuka ini diharapkan dapat mengurangi ada unsur-unsur politik kekerabatan. Hal ini juga menunjukkan bahwa langkah awal reformasi birokrasi yang diinginkan telah terlaksana dengan baik transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Reformasi birokrasi ini berusaha mendorong adanya perbaikan sistem kepegawaian mulai dari tingkat yang paling bawah. Sehingga dapat dikatakan bahwa reformasi birokrasi yang dilakukan oleh Desa Bendungan dapat memperbaiki kualitas pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien bagi masyarakat.

Pada pelaksanaan seleksi terbuka di Desa Bendungan ada beberapa tahap yang harus dilalui peserta diantaranya adalah sebagai berikut: *Pertama*, pemerintah Desa Bendungan melakukan pembentukan panitia seleksi terbuka yang diisi oleh perangkat desa, tokoh masyarakat, dan tim kecamatan. *Kedua*, panitia dan pemerintah desa menentukan formasi yang dibutuhkan sekaligus mengumumkan ke masyarakat melalui padukuhan-padukuhan yang ada di Desa Bendungan maupun masyarakat di luar Desa Bendungan. *Ketiga*, panitia melakukan kerjasama dengan pihak ketiga yaitu perguruan tinggi negeri atau swasta. *Keempat*, membuka pendaftaran selama 1 minggu, dan melakukan seleksi administrasi serta mengumumkan hasil seleksi administrasi. *Kelima*, melakukan seleksi tertulis secara serentak yang diawasi oleh panitia seleksi dan pihak ketiga. *Keenam*, melakukan pengoreksian hasil ujian dan mengumumkan hasilnya secara transparan kepada masyarakat dan peserta ujian.

Seleksi terbuka yang dilakukan oleh Desa Bendungan merupakan sebuah inovasi yang sangat bagus guna memperbaiki kualitas pelayanan publik dari segi sumber daya manusia. Akan tetapi, perlu adanya perbaikan sistem pelaksanaan seleksi terbuka bagi perangkat desa, dimana seleksi tersebut hanya menggunakan seleksi administrasi dan tertulis. Sehingga perlu adanya perbaikan pada tahapan seleksi yaitu dengan menambah komponen seleksi terbuka diantaranya adalah *fit and proper test* dan tes psikotes.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ashari, Edy Topo. (2010). Reformasi Pengelolaan SDM Aparatur, Prasyarat Tata Kelola Birokrasi Yang Baik. *Jurnal Borneo Administrator Vol. 6 No. 2*.
- Atmojo, Muhammad Eko. (2016). Analisis Proses Promosi Jabatan Aparatur Sipil Negara Studi Kasus: Proses Promosi Jabatan Struktural Eselon II di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014. *Aristo Jurnal, Vol 7, Juli*.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2016). Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Dessler, Gary. (2004). *Manajemen Sumber Daya Manusia, Edisi Kesembilan*. Jakarta: PT. Indeks Kelompok Gramedia.
- Handoko, Hani. (2000). *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE.
- Huberman, dan Miles. (2014). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Marthis, Robert L. dan Jackson, John H. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Mulyono, Sutrisno Purwohadi. (2014). Sinergisitas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Pasca Pemberlakuan UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa. *Masalah-Masalah Hukum, Jilid 43 No. 3 Juli*.
- Moleong, Lexy . J. (2012). *Metodologi Penelitian Kualitatif (Ed)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Ratminto & Atik Septi Winarsih. (2012). *Manajemen Pelayanan Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter Dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Salim, Agus. (2006). *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Taira Wacana.
- Suharto, G Didik. (2016). *Membangun Kemandirian Desa (Perbandingan UU No. 22/1999, & UU No. 32/tahun 2004 serta Perspektif UU No.6/ 2014*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Susilo, Martoyo. (2007). *Manajemen Sumber Daya Manusia, Edisi 5, Cetakan Pertama*. Yogyakarta: BPFE.
- Wijaya, HAW. (2002). *Pemerintahan Desa/ Marga: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Suatu Telaah Administrasi Negara)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Zulchaidir. (2011). Proses Rekrutmen Pimpinan Birokrasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Sleman dan Kota Parepare. *Jurnal Studi Pemerintahan, Volume 2 Nomor 2 Agustus*.
- Kabarkota.com. (2015). SDM Menjadi Tantangan Pengembangan Wisata di DIY. diunduh dari <https://kabarkota.com/sdm-menjadi-tantangan-pengembangan-desa-wisata-di-diy-2/>. tanggal 13 Juni 2017.

## PENGELOLAAN PEMERINTAH

# DALAM PENGATURAN PULAU-PULAU KECIL TERLUAR INDONESIA

Samugyo Ibnu Redjo<sup>10</sup> dan Hasim As'ari<sup>11</sup>

[.samugyo.ir@gmail.com](mailto:samugyo.ir@gmail.com), [hasil\\_asari75@yahoo.co.id](mailto:hasil_asari75@yahoo.co.id)

## ABSTRAK

Pulau-pulau kecil terluar Indonesia memiliki nilai strategis bagi kedaulatan negara dan bangsa, hal ini menyangkut batas negara serta perlindungan terhadap seluruh potensi negara. Indonesia memiliki 92 pulau kecil terluar yang berbatasan dengan negara-negara tetangga dan sebagian besar pulau kecil terluar di Indonesia masih kosong/ belum berpenghuni sehingga diperlukan kebijakan strategis karena masih banyaknya kasus illegal fishing di perairan Indonesia terutama di laut Cina Selatan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis manajemen pemerintah terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil terluar Indonesia dalam perspektif pandangan pemerintah terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil terluar sesuai Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau kecil terluar, dengan menggunakan metode kualitatif menitikberatkan pada teknik wawancara mendalam terhadap informan yang ditentukan secara *snowoball*

Hasil penelitian menggambarkan manajemen pemerintah dalam pengelolaan pulau-pulau kecil terluar Indonesia diperlukan restrukturisasi organisasi pemerintah dalam pengelolaan pulau-pulau kecil terluar Indonesia.

**Kata Kunci:** Kebijakan, Pulau-pulau Kecil Terluar, Strategi Pengelolaan

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Sebagai negara Kepulauan, Indonesia memiliki lebih dari 17.000 pulau termasuk pulau-pulau kecil terluar/terdepan yang menjadi batas negara dengan negara lain. Banyaknya Pulau-pulau kecil terluar di Indonesia secara prinsip akan memudahkan Indonesia dalam memantau batas negara dan pengawasan sumber daya alam indonesia dari pencurian dan penyelundupan.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005, Indonesia memiliki 92 pulau kecil terluar dan sebagian besar belum berpenghuni dengan berbatasan lebih dari 10 negara. Banyaknya pulau tersebut menjadikan indonesia menjadi negara yang memiliki garis pantai yang panjang hingga mencapai 81.000 km<sup>2</sup>.

Banyaknya pulau kecil terluar Indonesia sejatinya mampu mengendalikan pengawasan terhadap kedaulatan wilayah negara dan berbagai penyelundupan dan

---

<sup>10</sup> Professor Prodi Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Padjadjaran.

<sup>11</sup> Pegawai Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM Provinsi Kepulauan Riau

pencurian sumberdaya laut Indonesia. Pulau kecil terluar bila dikelola dengan baik akan berdampak positif bagi pengembangan ekonomi kawasan perbatasan serta menjaga berbagai potensi yang ada. Kondisi ini ternyata kontraproduktif dengan kondisi yang ada dilapangan, dimana pulau-pulau kecil terluar masih dibiarkan kosong tanpa penghuni dan pengawasan ekstra dari pemerintah sehingga berdampak pada sering terjadinya pencurian ikan oleh nelayan asing, setidaknya dari Januari hingga pertengahan April 2007 telah terjadi 147 kasus penangkapan kapal nelayan asing<sup>12</sup>.

Pentingnya pengelolaan pulau-pulau kecil terluar Indonesia tercermin dari lepasnya pulau Sipadan dan Ligitan menjadi milik setelah Indonesia kalah di Mahkamah Internasional atas kepemilikan kedua pulau tersebut. Kondisi ini harus menjadikan landasan penting bagi pemerintah dalam mengelola pulau-pulau kecil terluar sebagai beranda depan Negara kesatuan Republik Indonesia dan cerminan pemerintah dalam membangun kedaulatan bangsa dan negara.

Penyelenggaraan pemerintahan Negara mencakup pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan yang dimaksud mencakup fungsi perlindungan, fungsi pertahanan, fungsi penegakkan hukum, fungsi pembangunan, fungsi pemberdayaan, fungsi pelayanan dan fungsi hubungan antar pemerintahan.

Dalam dimensi pelaksanaan fungsi perlindungan, implementasi kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan Negara idealnya dapat memberi perlindungan secara optimal terhadap kehidupan sosial budaya, sosial ekonomi dan sosial politik setiap warga Negara yang bermukim di pulau-pulau kecil terluar serta melindungi segenap kekayaan Negara di perbatasan. Dalam dimensi pelaksanaan fungsi pertahanan, implementasi kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan idealnya dapat menjamin terwujudnya pertahanan dan ketahanan masyarakat, bangsa dan Negara yang meliputi seluruh aspek ipoleksosbudhankamnas.

Dalam dimensi pelaksanaan fungsi penegakkan hukum, implementasi kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan idealnya dapat mengoptimalkan upaya penegakkan hukum terhadap pelanggaran kedaulatan

---

<sup>12</sup>Sumber Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2017

Negara, pengikisan batas-batas Negara, pencurian kekayaan Negara dan kejahatan antar Negara. Dalam dimensi pelaksanaan fungsi pembangunan, implementasi kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan idealnya dapat menjamin tersedianya infrastruktur kawasan dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang semakin menggelorakan semangat kebangsaan setiap warga Negara yang bermukim di perbatasan. Dalam dimensi pelaksanaan fungsi pemberdayaan, implementasi kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan idealnya dapat menjamin peningkatan dinamika keberdayaan individu, keberdayaan kelompok masyarakat dan keberdayaan institusi kemasyarakatan di perbatasan agar tampil prima dan berpartisipasi aktif dalam melestarikan sumber daya lingkungan dan mewujudkan kejayaan bangsa Indonesia di perbatasan.

Dalam dimensi pelaksanaan fungsi pelayanan, implementasi kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan idealnya dapat menjamin peningkatan pendapatan, pendidikan dan kesehatan masyarakat serta berkembang sumber daya individu dan kelompok masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan pembangunan yang berkelanjutan.

Dalam dimensi pelaksanaan fungsi hubungan antar pemerintahan, implementasi kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan idealnya dapat mendukung terjalinnya hubungan social ekonomi dan social budaya yang harmonis di antara warga Negara di masing-masing perbatasan Negara serta mendukung pula keharmonisan hubungan antar pemerintahan negara dalam mengelola perbatasan masing-masing Negara.

### **Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam mengelola pulau-pulau kecil terluar?
2. Apa yang menyebabkan pulau-pulau kecil terluar Indonesia masih banyak yang kosong?

### **Maksud Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana manajemen pemerintah dalam mengelola pulau-pulau kecil terluar.
2. Untuk mengetahui mengapa pulau-pulau kecil terluar masih banyak belum berpenghuni

### **Tujuan dan Kegunaan**

1. Teoritis

Hasil penelitian diharapkan kiranya dapat dijadikan acuan studi oleh para peneliti untuk mengembangkan konsep-konsep penelitian yang lebih mendalam dan menyeluruh terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan Indonesia.

2. Praktis

Penelitian kiranya dapat diterima sebagai masukan yang bermanfaat untuk meningkatkan kinerja pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan, terutama pulau-pulau kecil terluar

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **Kebijakan Publik**

Elemen dalam kebijakan publik adalah implementasi kebijakan, implementasi juga merupakan aspek yang sangat penting dari keseluruhan proses kebijakan. Wahab (2002:59) mengemukakan bahwa Implementasi kebijaksanaan merupakan sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan sekedar berupa impian atau rencana yang tersimpan dalam arsip apabila tidak diimplementasikan. Meskipun implementasi kebijaksanaan itu penting, akan tetapi baru beberapa dasawarsa terakhir ini saja para ilmuwan sosial menaruh perhatian terhadap masalah proses kebijaksanaan.

Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan. Sementara itu,

menurut Sunggono (1994:137) implementasi merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.

Berdasarkan defnisi tersebut, implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai suatu institusi, dimaksudkan sebagai salah satu proses kegiatan yang dilakukan oleh unit-unit administratif atau unit-unit birokratik pada berbagai tingkat pemerintahan baik bersifat vertikal maupun horizontal dalam proses kebijakan publik (Franklin dalam Tachjan, 2006: 63). Proses kebijakan tersebut dikelompokkan dalam tiga fungsi yaitu perumusan kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, pengawasan dan evaluasi (hasil) kebijakan publik. Menurut Wayong (dalam Tachjan, 2006:64) ketiga fungsi tersebut merupakan fungsi pokok (dasar) administrasi publik. Dengan demikian, implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik atau sebagai proses kegiatan yang bertalian dengan penerapan organisasi dan manajemen di dalam suatu unit administratif dalam rangka merealisasikan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

Secara umum, tugas implementasi adalah mengembangkan suatu struktur hubungan antara kebijakan publik yang telah ditetapkan dengan tindakan pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut berupa hasil kebijakan (*policy outcome*). Carl J. Friedrich (dalam Anderson, 1984:5) mengatakan *A proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose*. Dengan demikian implementasi kebijakan publik akan melibatkan aktivitas individu, kelompok atau pemerintah ke dalam suatu usaha untuk mencapai suatu tujuan.

Dalam konteks ini, Anderson (1984:5) menjelaskan *To the notion of policy as a course of action, Friedrich adds the requirement that policy is directed toward accomplishing some purpose or goal. Although the purpose or goal of governmental actions may not always be easy to discern, the idea that policy involves purposive behavior seems a necessary part of its definition. Policy, however, should designate what is actually done rather than what is merely proposed in the way of action on some matter.*

Dengan demikian kebijakan publik mengacu pada cara-cara tertentu yang dianggap aktual dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam hal perumusan kebijakan publik, Anderson (1984:6) "*Public policies are those developed by governmental bodies and officials. (Nongovernmental actors and factors may of course influence public-policy development).*" Howlett & Ramesh (1995:5) menyampaikan pendapat William Jenkins yang mengatakan *Public policy as 'a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve.*

Pendapat Jenkins di atas jelas menunjukkan bahwa kebijakan publik itu merupakan suatu set hubungan antar pihak yang berperan sebagai penentu kebijakan. Para pihak yang dimaksud jelas memiliki kewenangan (*power*) untuk menentukan tujuan-tujuan tertentu serta merumuskan cara untuk mencapai tujuan. Sedangkan Lasswell dan Kaplan (dalam Islamy, 2000:15) berpendapat kebijakan sebagai "*a projected program of goals, values and practices.*" Artinya, di dalam suatu kebijakan itu terdapat suatu konsepsi program yang mempunyai tujuan tertentu serta ukuran-ukuran pencapaian tujuan tersebut. Dalam konteks inilah kebijakan pelayanan publik di bidang keagamaan dapat dianggap sebagai suatu rumusan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai melalui pelaksanaan program dan kegiatan pelayanan. Sementara itu, kebijakan publik yang dirumuskan dan selenggarakan oleh pemerintah tentu mengandung dampak tertentu terhadap kepentingan publik atau masyarakat.

Anderson (1984:6) menjelaskan tiga implikasi kebijakan publik :*First, the definition links policy to purposive or goal-oriented action rather than to*

*random behavior or chance occurrences. In actuality, the goals of a policy may be somewhat loosely stated and cloudy in content, thus providing general direction rather than precise targets for its implementation. Those who want action on a problem may differ both as to what should be done and how it should be done. Second, policies consist of courses or patterns of action taken over time by governmental officials rather than their separate, discrete decisions. A policy includes not only the decision to adopt a law or make a rule on some topic but also the subsequent decisions that are intended to enforce or implement the law or rule. Third, public policies emerge in response to policy demands, or those claims for action or inaction on some public issue made by other actors-private citizens, group representatives, or other public officials-upon government officials and agencies.*

Dengan demikian, implikasi suatu kebijakan terbentuk dari : *pertama*, tujuan atau manfaat kebijakan; *kedua*, pola dan konsentrasi kebijakan; dan *ketiga*, respon pemerintah terhadap isu publik. Ketiga implikasi kebijakan publik perlu dipertimbangkan dalam setiap implementasi. Implikasi ini tentu berkorelasi dengan bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Artinya, implementasi kebijakan publik merupakan suatu fenomena yang terbantu setelah kebijakan itu ditetapkan sebagai suatu konsep penanganan masalah-masalah publik yang terkait dengan kepentingan publik dan atau terkait dengan tugas dan tanggungjawab pemerintah.

Kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan dapat juga dikatakan sebagai penyelenggaran suatu sistem manajemen kawasan perbatasan. Penyelenggaraan sistem manajemen ini tentu didasarkan pada suatu kebijakan publik. Terkait dengan implementasi kebijakan publik, Hill and Hupe (2002:7) menyatakan *Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, 'structures' the implementation process. The process normally runs through a number of stage begining with passage of basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups*

*with those decisions, the actual impact – both intended and unintended – of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute.*

Dari pendapat di atas, idealnya, implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu keputusan yang mengidentifikasi permasalahan untuk kemudian dicarikan berbagai cara penyelesaiannya dengan menunjukkan struktur pelaksanaan kebijakan yang bisa diikuti oleh para pelaksana kebijakan. Dengan pandangan ini, maka implementasi kebijakan merupakan suatu proses penyelesaian masalah yang dilakukan dengan cara-cara tertentu ke dalam proses pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian implementasi kebijakan membutuhkan dukungan pemahaman yang komprehensif terhadap perspektif permasalahan yang perlu disikapi, diatasi atau diantisipasi melalui serangkaian tindakan atau kegiatan.

Dalam hal ini Ripley and Franklin (1990:4) mengatakan *Implementation is what happens after laws are passed authorizing a program, a policy, a benefit, or some kind of tangible output. The term refers to the set of activities that follow statements of intent about program goals and desired results by government official. Implementation encompasses action (and no action) by a variety of actor, especially bureaucrats, designed to put program in to effect, ostensibly in such an away to achieve goals.* Pendapat Ripley and Franklin di atas menunjukkan bahwa implementasi kebijakan mengacu pada serangkaian kegiatan atau tindakan yang menyertai pernyataan tentang tujuan dan hasil program yang ingin dicapai oleh pejabat pemerintahan. Serangkaian kegiatan atau tindakan yang dimaksud berlangsung manakala suatu aturan (*laws*) sudah ditetapkan untuk melaksanakan program tersebut.

Cooper (1998:185), menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan penterjemahan dari pernyataan kebijakan ke dalam tindakan. Kemudian Van Meter and Van Horn (1978:154) menyatakan *implementation as a linear process*, yang terdiri atas enam variabel yang mengkaitkan kebijakan dengan pencapaian (*performance*), yakni: (a) standar dan tujuan; (b) sumber daya; (c) komunikasi dan aktivitas pelaksana antar organisasi; (d) karakteristik agen pelaksana; (e) kondisi ekonomi dan politik; (f) sikap dari pelaksana. Model Meter dan Horn disebut *A Model of The Policy Implementation Process*. Model ini

menunjukkan adanya korelasi antara variabel-variabel *independent* dan variabel *dependent* mengenai kepentingan-kepentingan, serta hubungan di antara variabel bebas. Demikian juga bahwa variabel standar dan tujuan, sumberdaya dan komunikasi dan aktivitas antara organisasi sebenarnya dapat dikategorikan sebagai dimensi organisasi saja.

### **Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar**

Sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Presiden No 78 Tahun 2005 tentang pengelolaan Pulau-pulau kecil terluar, bahwa dalam rangka menjaga keutuhan wilayah Negara, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan, perlu dilakukan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar dengan memperhatikan keterpaduan pembangunan di bidang social, ekonomi, budaya, hukum, sumber daya manusia, pertahanan dan keamanan dimana pulau-pulau kecil terluar Indonesia memiliki nilai strategis sebagai Titik Dasar dari Garis Pangkal Kepulauan Indonesia dalam penetapan wilayah Perairan Indonesia, Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, dan Landas Kontinen Indonesia.

Pulau Kecil Terluar adalah pulau dengan luas areal kurang atau sama dengan 2000 km<sup>2</sup> (dua ribu kilometer persegi) yang memiliki titik-titik dasar koordinat geografis yang menghubungkan garis pangkal laut kepulauan sesuai dengan hukum internasional dan nasional. (Perpres No. 78/2005). Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar dilakukan dengan tujuan: a). menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, keamanan nasional, pertahanan negara dan bangsa serta menciptakan stabilitas kawasan; b) memanfaatkan sumber daya alam dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan; c) memberdayakan masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan. Prinsip pengelolaan pulau-pulau kecil terluar adalah : a). Wawasan Nusantara; b). berkelanjutan; dan c). berbasis masyarakat. Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah. Perpres juga menegaskan bahwa pengelolaan pulau-pulau kecil terluar dilakukan secara terpadu antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pengelolaan sebagaimana dimaksud meliputi bidang-bidang: a) sumberdaya alam dan lingkungan hidup; b) infrastruktur dan perhubungan; c) pembinaan wilayah; d) pertahanan dan keamanan; e) ekonomi, sosial, dan budaya. Pengelolaan

sebagaimana dimaksud dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Perpres No. 78/2005) Mengenai pentingnya pengelolaan pulau-pulau kecil terluar.

Suyanto (2006) ditinjau dari aspek ekonomi, keberadaan pulau-pulau terluar yang rata-rata hanya merupakan pulau kecil dan tidak berpenghuni kurang memberikan kontribusi yang berarti bagi kepentingan kesejahteraan masyarakat disekitar pulau tersebut. Namun karena pulau-pulau tersebut merupakan pulau-pulau terluar dan memiliki wilayah yang berbatasan langsung dengan negara tetangga maka pulau-pulau tersebut memiliki nilai yang sangat strategis sekaligus rawan terhadap sengketa kepemilikan di masa mendatang. Belum tersedianya infrastruktur yang memadai menunjukkan belum adanya perhatian yang serius dari pemerintah daerah untuk mengucurkan dananya dalam pembangunan di wilayah tersebut.

Terkait dengan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar, Bengen (2013) dalam forum Diskusi Indonesia Maritime Institute mengatakan : Keberadaan pulau-pulau kecil itu tentu secara kewilayahan maupun fungsinya memiliki nilai strategis bagi NKRI. Karakteristik ekosistem pulau-pulau kecil juga spesifik dan jika berbicara kekayaan SDA hayati laut itu tidak terlepas dari keberadaan pulau-pulau kecil. Dengan kondisi tersebut, lanjutnya, sudah selayaknya pemerintah memberi perhatian yang serius terhadap keberadaan pulau-pulau kecil itu, dan membuat sebuah "grand strategi" pengelolaan dan pendaayagunaannya untuk keberlanjutan SDA hayati laut Indonesia.

Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan terkait dengan isu-isu strategis sebagaimana disampaikan oleh Retraubun bahwa Persoalan pulau-pulau kecil adalah bagian dari persoalan bangsa dan negara yang sangat penting. Kebijakan alokasi ruang dan pengelolaan pulau-pulau kecil harus dirumuskan secara hati-hati, karena aspek pembangunan ekonomi, isu ini jugamenyangkut: 1) harga diri dan moralitas Indonesia sebagai suatu negara kepulauan, 2) kedaulatan dan keutuhan wilayah Republik Indoensia sebagai negara kepulauan, 3) penegakan hak-hak masyarakat adat sebagai unsur penting dalam struktur negara dan bangsa, 4) kelestarian sumberdaya alam antar generasi.

Untuk lebih memahami pengertian tentang pulau kecil terluar serta bagaimana pulau terluar tersebut memiliki fungsi yang strategis, Mahendra Putra mengatakan “jika NKRI diibaratkan adalah sebuah rumah, maka yang menjadi halaman depan atau pagarnya adalah wilayah atau kawasan perbatasan. Sebuah rumah yang baik adalah sebuah rumah yang memiliki pagar yang kukuh, kuat dan tidak mudah ditembus oleh pihak lain.” Dalam konteks ini, Sianturi (2010) mengatakan Pembangunan wilayah perbatasan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Wilayah perbatasan mempunyai nilai strategis dalam mendukung keberhasilan pembangunan nasional, hal tersebut ditunjukkan oleh karakteristik kegiatan anatara lain :mempunyai dampak penting bagi kedaulatan negara, merupakan faktor pendorong bagi peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat sekitarnya, mempunyai keterkaitan yang saling mempengaruhi dengan kegiatan yang dilaksanakan diwilayah lainnya yang berbatasan dengan wilayah manapun antar negara dan mempunyai dampak terhadap kondidi pertahanan dan keamanan baik skala regional maupun nasional.

Dengan keberadaan posisi pulau-pulau kecil terluar berada dibatas negara maka menjadikan posisi tersebut sangat strategis, hal ini disampaikan oleh Purnomo (2006) ”bahwa pulau-pulau terkecil terluar Indonesia memiliki nilai strategis sebagai Titik Dasar dari Garis Pangkal Kepulauan indonesia dalam penetapan wilayah Perairan Indonesia, Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dan Landas Kontinen indonesia”.

Pulau kecil terluar sebagai perbatasan negara memiliki makna statis dan dinamis sebagaimana disampaikan oleh Patriadi (2010) Perbatasan tidak cukup hanya dimaknai secara statis seperti dilihat dalam dimensi fisik atau batas teritori karena hal ini akan mereduksi isu perbatasan dan tidak mampu mengidentifikasi tantangan dalam pengelolaan perbatasan seiring dengan semakin derasnya arus transnasionalisme. Sebagai alternative batas begara perlu juga dilihat dalam aspek dinamis yaitu juga bermakna sebagai batas dari satu entitas politik yang bernama “bangsa” (*nation*) yang mempunyai kapasitas untuk memaknai arti dan fungsi perbatasan.

Terkait dengan kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar, Sutisna, dkk (2010) mengemukakan didalam merumuskan sebuah kebijakan pengelolaan

perbatasan yang terintegrasi dan berkesinambungan, identifikasi permasalahan dan ruang lingkungannya merupakan sebuah langkah awal yang paling penting. Terkait dengan kebijakan pengelolaan perbatasan di Indonesia seringkali masyarakat umum bahkan para stakeholders perbatasan masih seringkali mencampuradukkan permasalahan yang ada sehingga solusi penyelesaiannya seringkali melebar, tidak focus dan bahkan menimbulkan paranoia baru di masyarakat.

Chandra (2010:34) mengatakan bahwa sbagai salah satu sebuah Negara kepulauan yang terbesar didunia, Indonesia mesti menekankan pentingnya manajemen terhadap kebijakan perbatasan Indonesia. Luasnya wilayah Indonesia mewariskan permasalahan besar bagi pemerintah Indonesia untuk bisa mengelola wilayahnya dengan efektif”. Untuk mewujudkan pengelolaan diperbatasan diperlukan beberapa langkah serta memperhatikan beberapa prinsip sebagaimana dijelaskan oleh Nugraha (2010) Diplomasi untuk mempertahankan wilayah membutuhkan klaim historis, klaim kultural dan kontrol efektif terhadap suatu wilayah. Hal ini tidak mungkin dilakukan apabila tidak ada pembangunan di wilayah perbatasan. Sementara itu prinsip-prinsip pengelolaan wilayah perbatasan harus juga mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dengan memperluas keterlibatan masyarakat, menegakkan penghormatan terhadap HAM adanya akuntabilitas dan tata kelola yang baik dalam sistim kontrol perbatasan”.

Selain beberapa prinsip pengelolaan perbatasan yang disampaikan oleh Aryanta Nugraha, maka diperlukan pengamanan dan perkuatan diseluruh wilayah maritim sebagaimana disampaikan oleh Diamar (2011), yang menyampaikan lima pilar yang dijadikan pengamanan dan penguatan wilayah maritim Republik Indonesia secara terpadu berikut :**Pertama**, peneguhan pemahaman terhadap wawasan maritim, hal ini dilakukan dengan menumbuhkan kembali kesadaran geografis. **Kedua**, penegakan kedaulatan yang nyata di laut. Pilar ini dapat dibangun dengan sistem pertahanan (*defense*), keamanan (*constabulary*) dan pengendalian (*civilian monitoring, control & surveillance*), beserta penegakkannya (*enforcement*) yang utuh dan berkesinambungan. **Ketiga**, pembangunan industri maritim. Pilar ini memberikan kontribusi akan keberadaan negara maritim yang modern dengan mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan

dan teknologi. Perkembangan iptek tersebut terapkan melalui penelitian, pengembangan dan penerapan iptek dalam bidang industri maritim. **Keempat**, meletakkan pentingnya penataan ruang wilayah maritim. Kondisi ini diharapkan terciptanya tata ruang yang terpadu antar daerah pesisir, laut dan pulau-pulau untuk menghasilkan sinergi dan keserasian antar daerah/kawasan antar sektor dan antar strata sosial yang berwawasan lingkungan. **Kelima**, penegakan sistem hukum maritim. Penegakan dapat dibangun dengan *ocean policy* yang lengkap, mulai dari yang bersifat undang-undang pokok atau payung hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata yang mengakomodasikan hukum adat.

Selanjutnya terkait dengan pengamanan dan penguatan di wilayah maritim yang menjadi perbatasan maka diperlukan penataan yang berkesinambungan. Terkait dengan upaya untuk penataan wilayah perbatasan, Damar (2004) menyampaikan :”Sebagai negara kepulauan yang menuju menjadi negara maju yang demokratis maka proses perencanaan tata ruang kira-kira akan harus mengikuti “tradisi analisis kebijakan publik”. Undang-undang penataan ruang yang baru perlu mengatur kelembagaan, proses, tata cara untuk pengelolaan ke arah itu”.

Terkait dengan dinamika pengelolaan wilayah-wilayah perbatasan, Kartikasari (2010 :107) mengemukakan Mengurai pengelolaan perbatasan di wilayah-wilayah perbatasan Indonesia”.menyampaikan : “Perbatasan merupakan perwujudan dari kedaulatan territorial. Sebagai makna perbatasan yaitu sebagai daerah atau jalur pemisah Antara unit-unit politik (Negara) maka perbatasan negara mengandung komponen paling sedikit dua negara yang berbatasan dengan demikian jga dari komponen rakyat dari Negara yang berbatasan.

Berbagai studi yang dilakukan oleh Depkimpraswil 2002, Bappenas 2004 dan studi Lemhanas 2004 serta LIPI, menunjukkan bahwa isu atau masalah perbatasan sangat kompleks. Secara umum permasalahan-permasalahan diperbatasan dapat diidentifikasi berdasar beberapa kelompok isu berikut:

1. Isu geografis-teritorial karena belum disepakatinya batas-batas wilayah darat maupun laut di beberapa tapal batas dengan Negara tetangga.
2. Isu-isu keamanan dan kedaulatan nasional, terutama kejahatan lintas batas (*cross border crimes*) yang terorganisir seperti penyelundupan, perdagangan

illegal dan garis batas yang kabur dengan akibat berkurangnya wilayah nasional Indonesia.

3. Isu lingkungan yaitu kerusakan ekologi dan eksploitasi sumber daya berlebihan, bersifat lintas batas dan dilakukan secara legal maupun illegal.
4. Isu kemiskinan, keterbelakangan, keterbatasan prasarana ekonomi, pendidikan dan kesehatan yang dialami warga Indonesia di perbatasan, serta sarana transportasi dan pembangunan yang masih minim.
5. Isu koordinasi dan implementasi kebijakan pembangunan akibat jauhnya jarak komunikasi antar pemerintah lokal dan pemerintah daerah atau pusat. Rendahnya alokasi pembiayaan pembangunan atau ketergantungan terhadap pemerintah pusat dan belum terwujudnya keterpaduan dalam upaya pengelolaan perbatasan.
6. Isu kependudukan dan perubahan sosial terutama akibat mitigasi lintas batas yang bersifat legal dan illegal.
7. Isu patriotisme dan ketahanan nasional terutama menyangkut persepsi penduduk perbatasan bahwa mereka dianaktirikan.

Dari berbagai permasalahan tersebut maka diperlukan model kelembagaan yang efektif sebagaimana disampaikan Loy (2010:250) Sifat pengelolaan perbatasan yang kompleks selanjutnya membutuhkan model bangunan kelembagaan pengelolaan yang sifatnya berjenjang. Model ini beranjak dari dua asumsi: 1). kapasitas dan keahlian yang dibutuhkan untuk menangani masalah perbatasan tersebar secara vertikal diantara unit administrasi di level nasional, propinsi dan lokal. Secara horizontal tersebar diantara aktor pemerintah dan non-pemerintah pada tingkat nasional dan lokal, 2). Tangan pemerintah pusat terlalu pendek dan 'kurang terampil' untuk menjangkau wilayah-wilayah terpencil di perbatasan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Aplikasi penelitian kualitatif ini merujuk pada prosedur penelitian kualitatif yang dijelaskan oleh Creswell (1994:143). Desain penelitian dirancang dengan pendekatan penelitian kualitatif yang dilakukan dengan paradigma post

positivisme. Paradigma post-positivisme ini dipilih karena penelitian tentang manajemen pemerintah dalam pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di Indonesia dipandang sebagai "*observed facts*" yang akan menghasilkan "*knowledge based on experience*", yaitu suatu konsep baru yang disusun berdasarkan temuan penelitian terhadap informan penelitian dari instansi pemerintah pusat dan daerah, dengan penentuan informan menggunakan *snow ball technique*. menggunakan teknik wawancara dan observasi.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar adalah bagian integral pembangunan ter yang terdapat di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena itu, telaah implementasi kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar Indonesia dengan Negara tetangga mengacu pada gambaran umum keadaan pulau-pulau kecil terluar di Indonesia.

Keberadaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan negara tampak menjadi fenomena tersendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Perbatasan Negara merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah suatu negara. Perbatasan suatu Negara mempunyai peranan penting dalam penentuan batas wilayah kedaulatan, pemanfaatan sumberdaya alam, menjaga keamanan dan keutuhan wilayah.

Penentuan perbatasan Negara dalam banyak hal ditentukan oleh proses historis, politik, hukum nasional dan internasional. Dalam konstitusi suatu Negara sering dicantumkan pula penentuan batas wilayah, seperti tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, bahwa Negara Kesatuan Indonesia merupakan Negara Kepulauan yang berciri nusantara mempunyai kedaulatan atas wilayahnya serta memiliki hak-hak berdaulat di luar wilayah kedaulatannya dan kewenangan tertentu lainnya untuk dikelola dan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam pasal 1 UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara juga disebut bahwa Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang

selanjutnya disebut dengan Wilayah Negara adalah salah satu unsur negara yang merupakan satu kesatuan wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut teritorial beserta dasar laut dan tanah di bawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung didalamnya.

Indonesia merupakan Negara kepulauan yang memiliki lebih dari 17.000 pulau, dengan luas daratan 1.922.570 km<sup>2</sup> dan luas perairan lautnya yang mencapai 3.257.483 km<sup>2</sup> (belum termasuk perairan ZEE). Panjang garis pantai Indonesia mencapai 81.497 km<sup>2</sup>; merupakan garis pantai terpanjang di dunia. Jika ditambah dengan ZEE, maka luas perairan Indonesia sekitar 7,9 juta km<sup>2</sup> atau 81 persen dari luas keseluruhan wilayah Indonesia, yang memiliki wilayah perbatasan dengan banyak Negara baik perbatasan darat (kontinen) maupun laut (maritim). Batas darat wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berbatasan langsung dengan negara-negara Malaysia, Papua New Guinea (PNG) dan Timor Leste. Perbatasan darat Indonesia tersebar di tiga pulau, empat Propinsi dan 15 kabupaten/kota yang masing-masing memiliki karakteristik perbatasan yang berbeda-beda. Demikian pula Negara tetangga yang berbatasannya baik bila ditinjau dari segi kondisi sosial, ekonomi, politik maupun budayanya. Sedangkan wilayah laut Indonesia berbatasan dengan 10 negara, yaitu India, Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Australia, Timor Leste dan Papua New Guinea (PNG). Wilayah perbatasan laut pada umumnya berupa pulau-pulau terluar yang jumlahnya 92 pulau dan termasuk pulau-pulau kecil. Beberapa diantaranya masih perlu penataan dan pengelolaan yang lebih intensif karena mempunyai kecenderungan timbulnya permasalahan dengan Negara tetangga.

Menurut hukum laut internasional, yang dimaksud dengan Negara Kepulauan adalah sebuah negara yang terdiri dari seluruhnya atau sebagian kepulauan dengan perbandingan luas perairan dan luas daratan 1:1 sampai 1:9. Disamping itu, kepulauan juga mengandung maksud kelompok pulau-pulau, termasuk bagian dari pulau, air yang menghubungkan dan yang berada di sekitar pulau-pulau tersebut atau ciri-ciri alam yang lain (*natural feature*) yang demikian erat terkaitnya, sehingga pulau-pulau, perairan dan fenomena alam tersebut

membentuk satu kesatuan geografis, ekonomi dan politik yang bersifat intrinsik atau karena secara historis memang telah diakui dunia.

Berdasarkan konsepsi hukum internasional, cakupan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah seluruh wilayah yang diwarisi dari penjajah Belanda, sesuai dengan prinsip hukum *Uti Possidetis Juris*, yang artinya bahwa suatu Negara mewarisi wilayah penguasa penjajahnya. Di dalam hukum nasional, cakupan wilayah Indonesia tercantum di dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 25A UUD 1945 dinyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah Negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan haknya ditetapkan dengan Undang-Undang”. Ketentuan UUD 1945 ini sejalan dengan *United Nation Convention on the Law Of Sea* (UNCLOS) 1982 yang berlaku sejak 16 November 1994 dan telah diratifikasi oleh Indonesia pada tahun 1985 dengan menegaskan pengakuan dunia internasional terhadap konsepsi Negara kepulauan (*archipelagic state*) yang diperjuangkan oleh bangsa Indonesia sejak Deklarasi Juanda Tahun 1957.

Indonesia dikenal dunia sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*), memiliki struktur pulau-pulau besar dan kecil tersebar luas dalam jumlah mencapai ribuan pulau. Pada awalnya jumlah pulau adalah lebih dari 17.508 buah (Pussurta ABRI, 1987) pulau kecil dan besar dengan garis pantai yang panjangnya sekitar 81.000 km<sup>2</sup>. Akibat adanya perubahan politik dan yuridis, Indonesia telah kehilangan 4 pulau yaitu dua pulau di Provinsi Kalimantan Timur (Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan) serta dua pulau di Provinsi Nusa Tenggara Timur (Pulau Arturo dan Pulau Kolokambing), sehingga jumlah pulau menjadi 17.504.

### **Kebijakan Pengelolaan Pulau Kecil Terluar**

Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Pulau Kecil Terluar. Pertimbangan yang menjadi dasar terbitnya Peraturan Presiden ini adalah bahwa dalam rangka menjaga keutuhan wilayah negara, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan, perlu dilakukan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar

dengan memperhatikan keterpaduan pembangunan di bidang sosial, ekonomi, budaya, hukum, sumber daya manusia, pertahanan, dan keamanan. Pertimbangan lainnya adalah bahwa pulau-pulau kecil terluar Indonesia memiliki nilai strategis sebagai Titik Dasar dari Garis Pangkal Kepulauan Indonesia dalam penetapan wilayah Perairan Indonesia, Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, dan Landas Kontinen Indonesia.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 yang dimaksud dengan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi sumber daya pulau-pulau kecil terluar dari wilayah Republik Indonesia untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pulau Kecil Terluar adalah pulau dengan luas area kurang atau sama dengan 2000 km<sup>2</sup> (dua ribu kilometer persegi) yang memiliki titik-titik dasar koordinat geografis yang menghubungkan garis pangkal laut kepulauan sesuai dengan hukum internasional dan nasional. Pulau-pulau kecil terluar sebagaimana dimaksud dan koordinat titik terluarnya adalah sebagaimana tercantum dalam lampiran Peraturan Presiden ini<sup>13</sup>.

Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar dilakukan dengan tujuan: a). menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, keamanan nasional, pertahanan negara dan bangsa serta menciptakan stabilitas kawasan; b). memanfaatkan sumber daya alam dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan; c). memberdayakan masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan<sup>14</sup>. Prinsip pengelolaan pulau-pulau kecil terluar adalah a). Wawasan Nusantara; b). berkelanjutan; c). berbasis masyarakat; d). Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah. (Pasal 4) Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar dilakukan secara terpadu antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi bidang-bidang: a). sumberdaya alam dan lingkungan hidup; b). infrastruktur dan perhubungan; c). pembinaan wilayah; d). pertahanan dan keamanan; e). ekonomi, sosial, dan budaya. Pengelolaan sebagaimana dimaksud dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>13</sup>Perpres 78 tahun 2008 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar, pasal 1

<sup>14</sup>Perpres 78 tahun 2008 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar, pasal 2

Tim Koordinasi merupakan wadah koordinasi non-struktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tim Koordinasi mengadakan rapat koordinasi sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam setiap 6 (enam) bulan. Dalam melaksanakan tugasnya, Tim Koordinasi dapat mengundang dan atau meminta pendapat dari instansi-instansi pemerintah terkait dan atau pihak lain yang dianggap perlu. Tim Koordinasi menyampaikan laporan kepada Presiden setiap 6 (enam) bulan dan sewaktu-waktu apabila diperlukan.

Tim Koordinasi sebagaimana dimaksud mempunyai tugas: a). mengkoordinasikan dan merekomendasikan penetapan rencana dan pelaksanaan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar; b). melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar. (*Pasal 8*)

Penyelenggaraan tugas Tim Koordinasi sehari-hari dibantu oleh Tim Kerja yang dikoordinasikan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan. Tim Kerja terdiri dari 2 (dua) tim, yaitu: Tim Kerja I membidangi sumber daya alam, lingkungan hidup, infrastruktur dan perhubungan, ekonomi, sosial, dan budaya; Tim Kerja II membidangi pembinaan wilayah, pertahanan dan keamanan. Tim Kerja I diketuai oleh Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Departemen Kelautan dan Perikanan. Tim Kerja II diketuai oleh Direktur Jenderal Pemerintahan Umum, Departemen Dalam Negeri. Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan keanggotaan, rincian tugas, dan tata kerja Tim Kerja sebagaimana dimaksud ditetapkan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan. (*Pasal 9*)

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Menteri Kelautan dan Perikanan dibantu oleh Sekretariat. Sekretariat mempunyai tugas memberikan pelayanan administratif. Sekretariat secara ex-officio dilaksanakan oleh unit kerja struktural di lingkungan Departemen Kelautan dan Perikanan yang menangani pengelolaan pulau-pulau kecil terluar. Ketua Sekretariat ditunjuk oleh Menteri Kelautan dan Perikanan. (*Pasal 10*) Pembiayaan yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas Tim Koordinasi dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jumlah pulau-pulau kecil terluar di Provinsi Kepulauan Riau yang berada di titik perbatasan yang mencapai 19 pulau tersebut, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau

tentu membutuhkan dukungan sub sistem manajemen pemerintahan yang khusus terfokus pada pengelolaan pulau-pulau tersebut sesuai. Untuk itu, pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP).

Dalam Perpres tersebut diatur bahwa BNPP dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. (*Pasal 2*) BNPP mempunyai tugas menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengoordinasikan pelaksanaan, dan melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan. (*Pasal 3*) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, BNPP menyelenggarakan fungsi: a). penyusunan dan penetapan rencana induk dan rencana aksi pembangunan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan; b). pengoordinasian penetapan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan, pengelolaan serta pemanfaatan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan; c). pengelolaan dan fasilitasi penegakan, pemeliharaan dan pengamanan Batas Wilayah Negara; d). inventarisasi potensi sumber daya dan rekomendasi penetapan zona pengembangan ekonomi, pertahanan, sosial budaya, lingkungan hidup dan zona lainnya di Kawasan Perbatasan; e). penyusunan program dan kebijakan pembangunan sarana dan prasarana perhubungan dan sarana lainnya di Kawasan Perbatasan; f). penyusunan anggaran pembangunan dan pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan sesuai dengan skala prioritas; dan g). pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan serta evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan. (*Pasal 4*).

Pelaksana teknis pembangunan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan dilakukan Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan tugas dan fungsinya berdasarkan rencana induk dan rencana aksi pembangunan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan yang ditetapkan oleh BNPP. (*Pasal 5* Berdasarkan Perpres Nomor 12 Tahun 2010 secara struktural dan fungsional pelaksanaan berbagai kebijakan, program dan kegiatan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar termasuk dalam pengelolaan perbatasan sebagaimana dimaksud

dalam Perspres Nomor 12 Tahun 2010 tersebut. Perpres ini merupakan penjabaran organisasional pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 62 tahun 2010 Tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar. Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan: 1). Pulau Kecil adalah pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km<sup>2</sup> (dua ribu kilometer persegi) beserta kesatuan ekosistemnya; 2). Pulau-Pulau Kecil Terluar, selanjutnya disingkat PPKT adalah pulau-pulau kecil yang memiliki titik-titik dasar koordinat geografis yang menghubungkan garis pangkal laut kepulauan sesuai dengan hukum internasional dan nasional; 3). Kawasan Strategis Nasional Tertentu, selanjutnya disingkat KSNT adalah kawasan yang terkait dengan kedaulatan negara, pengendalian lingkungan hidup, dan/atau situs warisan dunia, yang pengembangannya diprioritaskan bagi kepentingan nasional; 4). Pemanfaatan PPKT adalah kegiatan yang berkaitan dengan upaya memanfaatkan potensi sumber daya PPKT dan perairan di sekitarnya sampai paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai dalam upaya menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia; 5). Peran serta masyarakat adalah keterlibatan masyarakat secara fisik atau nonfisik, langsung atau tidak langsung, atas dasar kesadaran sendiri atau akibat peranan pembinaan dalam pemanfaatan PPKT; 6). Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 7).Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati/walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah; 8). Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan. (*Pasal 1*)

Pemanfaatan Pulau Pulau Kecil Terluar (PPKT) dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan pemerintah daerah. Pemanfaatan PPKT sebagaimana dimaksud ditujukan untuk menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. PPKT merupakan KSNT. PPKT sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Presiden adalah Pemanfaatan PPKT dilakukan berdasarkan Rencana Zonasi yang ditetapkan oleh Menteri dengan mempertimbangkan masukan menteri/pimpinan lembaga pemerintah

nonkementerian terkait. Rencana Zonasi PPKT sebagaimana dimaksud terdiri atas sub zona yang meliputi pertahanan keamanan, kesejahteraan masyarakat, dan/atau pelestarian lingkungan<sup>15</sup>. Pemanfaatan PPKT hanya dapat dilakukan untuk: a). pertahanan dan keamanan; b). kesejahteraan masyarakat; dan/atau c). pelestarian lingkungan. Pemanfaatan PPKT sebagaimana dimaksud dilakukan sesuai dengan daya dukung dan daya tampung PPKT. Dengan demikian menjadi jelas bahwa pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan mencakup tiga dimensi manajemen kawasan perbatasan, yaitu dimensi pertahanan dan keamanan; dimensi kesejahteraan masyarakat; dan dimensi pelestarian lingkungan. Tiga dimensi manajemen kawasan perbatasan ini tentu mencakup berbagai upaya untuk memanfaatkan Pengelolaan Pulau Kecil Terluar (PPKT) di kawasan perbatasan.

Pemanfaatan PPKT untuk pertahanan dan keamanan sebagaimana dimaksud dalam Perpres 78 tahun 2008 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar, untuk: a). akselerasi proses penyelesaian batas wilayah negara di laut; b). penempatan pos pertahanan, pos keamanan, dan/atau pos lain; c). penempatan aparat Tentara Nasional Indonesia dan/atau Kepolisian Negara Republik Indonesia; d). penempatan bangunan simbol negara dan/atau tanda batas negara; e). penempatan sarana bantu navigasi pelayaran; dan/atau f). pengembangan potensi maritim lainnya. (*Pasal 6*) Pemanfaatan PPKT untuk kesejahteraan masyarakat sebagaimana dimaksud untuk : a). usaha kelautan dan perikanan; b). ekowisata bahari; c). pendidikan dan penelitian; d). pertanian subsisten; e). penempatan sarana dan prasarana sosial ekonomi; dan/atau f). industri jasa maritim. (*Pasal 7*) Pemanfaatan PPKT untuk pelestarian lingkungan sebagaimana dimaksud dilaksanakan dengan penetapan PPKT sebagai kawasan yang dilindungi. Kawasan yang dilindungi sebagaimana dimaksud dapat ditetapkan sebagian atau seluruhnya sebagai kawasan konservasi. Kawasan yang dilindungi dan kawasan konservasi sebagaimana dimaksud ditetapkan oleh Menteri. (*Pasal 8*) Kawasan konservasi sebagaimana dimaksud dapat ditetapkan sebagai: a). kawasan konservasi pesisir dan PPK; b). kawasan konservasi maritim; c). kawasan konservasi perairan; dan/atau d). sempadan pantai. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan kawasan konservasi sebagaimana dimaksud diatur

---

<sup>15</sup>Perpres 78 tahun 2008 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar, pasal 4

dengan Peraturan Menteri. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan sempadan pantai sebagaimana dimaksud diatur dengan Peraturan Presiden.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 dijelaskan bahwa kawasan perbatasan merupakan Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) yang penataan ruangnya diprioritaskan, karena memiliki pengaruh yang sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan. PKSN merupakan kawasan perkotaan yang ditetapkan untuk mendorong pengembangan kawasan perbatasan negara. Pengembangan PKSN dimaksudkan untuk menyediakan pelayanan yang dibutuhkan untuk mengembangkan kegiatan masyarakat di kawasan perbatasan, termasuk pelayanan kegiatan lintas batas antar negara.

Adapun kriteria dari PKSN ini adalah: 1) pusat perkotaan yang berpotensi sebagai pos pemeriksaan lintas batas dengan negara tetangga; 2) pusat perkotaan yang berfungsi sebagai pintu gerbang internasional yang menghubungkan dengan negara tetangga; 3) pusat perkotaan yang merupakan simpul utama transportasi yang menghubungkan wilayah sekitarnya; dan/atau; 4) pusat perkotaan yang merupakan tumbuan ekonomi yang dapat mendorong perkembangan kawasan di sekitarnya. Jelas bahwa kawasan perbatasan memiliki peran yang sangat penting hingga penataan ruangnya lebih diprioritaskan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), walau begitu hal ini tidak serta merta menjadikan kawasan perbatasan sebagai kawasan yang lebih maju diantara lainnya. Sebaliknya kawasan perbatasan di Indonesia memiliki ciri yang berlawanan dari peran pentingnya. Berbagai permasalahan terjadi di kawasan perbatasan, rendahnya kualitas infrastruktur, rendahnya akses terhadap informasi, kondisi perekonomian yang tertinggal, serta segala permasalahan lain yang memperlihatkan bahwa kawasan perbatasan Indonesia saat ini masih menjadi halaman belakang yang seakan terabaikan.

Permasalahan koordinasi lintas sektor seringkali menjadi penghambat dalam upaya pembangunan di kawasan perbatasan, hal ini terjadi karena belum adanya lembaga yang mempunyai peran mengkonsolidasikan seluruh sektor terkait hingga akhirnya hadir Badan Nasional Pengelola Perbatasan sebagai koordinator pengelolaan kawasan perbatasan di tingkat Nasional. Lemahnya

kelembagaan pemerintah dalam mengelola kawasan perbatasan yang teridentifikasi dari : 1).Isu kawasan perbatasan belum menjadi agenda pembangunan prioritas yang ditangani secara komprehensif dan terpadu; 2). Meningkatnya aktivitas-aktivitas ilegal di wilayah perbatasan; dan 3). Lemahnya penegakan hukum terhadap para pencuri kayu (*illegal logger*), penyelundup barang, penjualan manusia (*human trafficking*), pembajakan dan perompakan, penyelundupan senjata, penyelundupan manusia (seperti tenaga kerja, bayi, dan wanita), maupun pencurian ikan, terutama pada *grey area*.

Pola pembangunan kawasan perbatasan yang meliputi : 1). Pola pembangunan kawasan perbatasan selama ini berorientasi *inward looking* (melihat ke dalam), artinya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan sendiri seperti pertahanan dan pemenuhan kebutuhan sehari-hari masyarakat setempat. Hal ini ditandai salah satunya dengan minimnya pintu akses masuk yang resmi dan dilengkapi dengan fasilitas CIQ (*Customs, Immigration, Quarantine*); 2). Rendahnya kemampuan pemerintah untuk membangun dan membina daerah perbatasan, karena pendekatan keamanan lebih menonjol dibanding pendekatan kesejahteraan; 3). Rendahnya aksesibilitas yang menghubungkan wilayah perbatasan yang tertinggal dan terisolir dengan pusat-pusat pemerintahan dan pelayanan atau wilayah lainnya yang relatif lebih maju; 4). Terbatasnya sarana dan prasarana baik pemerintahan, perhubungan, pendidikan, kesehatan, perekonomian, komunikasi, air bersih dan irigasi, ketenagalistrikan serta pertahanan keamanan; 5). Belum optimalnya pembangunan di wilayah perbatasan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah karena dianggap tidak menghasilkan pendapatan secara langsung; 6). Kondisi pertumbuhan ekonomi wilayah perbatasan relatif terlambat; 7). Pemerintah masih berfokus pada permasalahan delimitasi dan demarkasi, belum pada isu pemerataan pembangunan dan kesejahteraan; 8). Kesenjangan pembangunan yang lebar antara daerah perbatasan dengan negara tetangga; 9). Banyaknya tawaran investasi yang cukup besar namun terbentur dengan terbatasnya dana pembangunan sarana dan prasarana yang dapat disediakan pemerintah dan pemerintah daerah; dan 10). Belum optimalnya upaya pelibatan sektor swasta dan dunia usaha, lembaga non pemerintah, dan masyarakat lokal dalam pengembangan wilayah perbatasan.

Masalah Sumber Daya Manusia dan Sumberdaya Alamyang teridentifikasi dari : 1). Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di daerah ini umumnya jauh lebih rendah dibandingkan dengan kondisi sosial ekonomi warga negara tetangga. Hal ini memicu terjadinya kerawanan sosial melalui kegiatan-kegiatan pemberontakan dan perdagangan *ilegal*; 2). Pengembangan potensi sumberdaya manusia, kelembagaan serta sumber daya alam yang belum optimal dan berorientasi masa depan; dan 3). Kesenjangan sosial ekonomi yang nyata terlihat antara masyarakat yang tinggal di daerah perbatasan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat di negara tetangga.

Masalah penurunan wawasan kebangsaan yang teridentifikasi dari :1) Rendahnya aksesibilitas informasi, berpotensi terjadinya penurunan wawasan kebangsaan; dan 2). Minimnya pembinaan kesadaran berbangsa dan bernegara pada daerah perbatasan, menjadikan sebagian masyarakat di daerah perbatasan merasa bukan bagian dari sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **Kelembagaan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar**

Mengacu kepada Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang pengelolaan pulau-pulau kecil terluar terdapat sekitar 17 kementerian/lembaga yang sama-sama memiliki peran dalam pengelolaan pulau kecil terluar dan perbatasan. Banyaknya instansi yang berperan menjadikan tidak ada satupun lembaga yang memiliki peran senral secara fungsional dan struktur dalam menjalankan misi dan visi pengelolaan pulau kecil terluar sebagai beranda depan negara dan batas negara. Hal ini terlihat masih masih belum fokusnya pembangunan di pula kecil terluar.

Permasalahan lain yang timbul dalam pengelolaan pulau kecil terluar adalah masih terbatasnya sumber pembiayaan. Sumber pembiayaan atau anggaran untuk pengelolaan pulau kecil terluar sebenarnya secara umum cukup memadai, hanya saja anggaran tersebut menyebar diberbagai kementerian lembaga, sehingga menjhadi tidak fokus, termasuk dukungan sumber daya manusia yang belum memadai.

Kelemahan dalam pengelolaan pulau kecil terluar adalah lemahnya manajemen pemerintah dalam menggerakkan sumber-sumber organisasi yang

terlibat dalam pengelolaan karena banyaknya instansi. Banyaknya instansi akan menjadikan fokus pengelolaan tidak terkontrol karena setiap instansi kementerian dan lembaga akan berjalan pada capaian program kerja instansinya.

Kelemahan dalam pengelolaan pulau kecil terluar disebabkan antara lain: (1) lemahnya fungsi koordinasi antar lembaga kementerian dalam menyusun program dan kebijakan sehingga cenderung berjalan sendiri-sendiri (2) belum ada lembaga yang menjadi pusat kendali atau rezim yang berkuasa atas kebijakan pengelolaan pulau kecil terluar secara fungsional dan struktural; (3) keterbatasan sumber daya terutama sumber daya pembiayaan dikarenakan anggaran masih menyebar di kementerian lembaga menyebabkan pembangunan tidak fokus; (4) peran pemerintah daerah. Pemerintah daerah pada dasarnya dapat berperan bersama dengan pemerintah dalam mengembangkan pulau kecil terluar sehingga pulau kecil terluar dapat dijadikan objek wisata laut tentunya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah; (5) keterlibatan swasta. Pemerintah perlu mendorong swasta ikut serta mengelola pulau-pulau kecil terluar untuk dikembangkan sebagai kawasan ekowisata bahari. (7) Melibatkan perguruan tinggi; keterlibatan perguruan tinggi sangat mungkin dalam pengelolaan pulau kecil terluar, karena disamping sebagai tempat penelitian dalam mengembangkan kawasan perbatasan, juga dapat meningkatkan wawasan kebangsaan bagi generasi muda. Kondisi seperti ini dilakukan oleh berbagai negara dalam mengelola pulau kecil terluar, seperti Inggris dalam mengelola pulau kecil terluarnya dengan menempatkan masyarakat, membangun pangkalan militer, serta melibatkan perguruan tinggi dalam mengelola pulau kecil terluar.

Berbagai potensi yang ada di pulau kecil terluar pada akhirnya dapat terlindungi dan terekplorasi dengan baik jika pemerintah dapat mengelola pulau kecil terluar dengan serius dengan turut serta memberdayakan segala potensi yang dimiliki negara.

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **KESIMPULAN**

Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar masih hingga saat ini belum menunjukkan hasil maksimal, karena masih banyaknya pulau-pulau kecil terluar

yang dibiarkan kosong sehingga belum terkelola, hal ini dikarenakan belum sinerginya manajemen pemerintah dalam mengelola pulau kecil terluar antar kementerian dan lembaga yang terlibat. Hal ini yang menyebabkan belum optimalnya pelaksanaan pengelolaan pulau kecil terluar karena masih terbatasnya sumber daya untuk mengelola.

## REKOMENDASI

Agar pengelolaan pulau-pulau kecil terluar dapat secara cepat dikelola serta dapat terpadu, maka dibutuhkan lembaga khusus yang secara otoritas memiliki fungsi struktural dan fungsional dalam satu kelembagaan terpadu, sehingga dapat menggerakkan semua potensi dalam bersama-sama, sehingga pengelolaan pulau kecil terluar dapat terlaksana secara maksimal serta melibatkan semua pihak.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E, 1984. *Public Policy Making – An Introduction (second edition)*, Texas A & M University.
- Bappenas. 2004. *Kawasan Perbatasan: Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara di Indonesia*. Jakarta : Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas
- Bengen Dietrich :Forum Diskusi Indonesia Maritime Institute, Jakarta 12 Agustus 2013.
- Chandra, Bonggas Adi, *Mencari Format Manajemen Perbatasan yang Komprehensif*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2010
- Creswel, John. W. 1994. *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publication : New Delhi
- Depkimpraswil, *Bappenas 2004 dan Studi Lemhanas 2004 serta LIPI*, 2002
- Diamar, Son :*Wawancara Indo Defense Blog*, Kamis 27 Oktober 2011
- Hill, Michael and Peter Hupe, 2002.*Implementing Publik Policy*, London: SAGE Publications Ltd.
- Howlett, Michael., and M. Ramesh, 1995. *Studying Public Policy, Policy Cycless and Policy Subsytems*, New York: Oxford University Press.
- Islamy, M. Irfan. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Buni Aksara.
- Kartikasari, Wahyuni, :*Mengurai Pengelolaan Perbatasan di wilayah-wilayah Perbatasan Indonesia*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2010
- Kartiko Purnomo: *Kebijaksanaan Pulau-pulau kecil Terluar dan Permasalahannya*, Depertemen Dalam Negeri, RI 2006

- Nikolas Loy, *Globalisasi, Kedaulatan Negara dan Tata Kelola Perbatasan* Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010
- Nugraha Aryanta, *Institusionalisasi Pengelolaan Wilayah Perbatasan di Indonesia* Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010
- Patriadi, Himawan Bayu : *Isu Perbatasan, Memudarnya Imagined State*. Yogyakarta: Graha Ilmu 2010.
- Ripley, Randall. B., Franklin, Grace. A, 1990, *Policy Implementation and Bureaucracy (Second Edition)*, Chicago, Illinois : The Dorsey Press.
- Sianturi Eddy MT : Makalah Strategi Pengembangan Wilayah Kedaulatan NKRI, Puslitbang Strahan Balitbang Dephan, 6 Februari 2010
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Suyanto, Djoko, Artikel: Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar, diakses dari situs Kemhan.go.id, 2006
- Suyanto, Djoko, Artikel: Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar, diakses dari situs Kemhan.go.id, 2006
- Sobar Sutisna, Sora Lokita, Sumaryo, *Boundary Making Theory dan Pengelolaan Perbatasan di Indonesia* Yogyakarta, Graha Ilmu, 2010
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI & Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E., 1975. "The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework". *Administration and Society*, Vol.6 No.4. London: Sage Publications, Inc.
- Wahab, A Solichin. 2002. *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Reneka Cipta.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 Tentang Pengesahan *United Nations Convention On The Law of the Sea*
- Undang-Undang nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara
- Undang-Undang Noor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Pemanfaatan Pulau Kecil Terluar

## FENOMENA PEMASARAN POLITIK

Suwandi Sumartias<sup>16</sup> dan Santi Susanti<sup>16</sup>  
sumartias2@gmail.com , santisusanti2202@gmail.com

### ABSTRAK

Era reformasi dan globalisasi telah mendorong perubahan massif dalam pemahaman dan praktik politik masyarakat Indonesia. Praktik politik berada dalam ranah komersialisasi luar biasa, kegiatan pemasaran, kampanye dan iklan politik dalam berbagai media (massa, nirmassa dan media *online*). Situasi ini diperkuat oleh para *opinion leader*, organisasi politik, ekonomi, sosial budaya dan keagamaan yang turut menjadi agen dan aktor politik yang sangat berpengaruh dan menempatkan politik menjadi panglima. Media massa dan media sosial memiliki kekuatan besar sebagai pembentuk opini, fungsi pendidikan politik dan perubahan, selain menghibur dan informasi secara netral, *fair*, profesional dan bertanggung jawab, alih-alih terjebak kepentingan bisnis politik para kandidat dan parsial. Sementara kualitas SDM politisi dan pengetahuan serta kesadaran warga tentang politik masih jauh dari profesional, bahkan menjadi antiklimaks, di mana maraknya pelanggaran etika, hukum dan moral (KKN, konflik sosial, *money politics*, dan lainnya) dalam relasi politik politisi/birokrat dengan warga semakin transparan keberadaannya sehingga politik tak lagi dipahami sebagai ilmu yang mampu memberi solusi yang nyaman, damai dan menyejahterakan, namun hanyalah retorika (*lip service*) yang semakin meneguhkan reputasi dan citra buruk politisi dan birokrat. Akibatnya, pemilu hanyalah rangkaian seremonial/pesta demokrasi dengan berbagai tindak politik penuh rekayasa, intrik yang penuh dengan pelanggaran hukum, sosial dan moral.

**Kata Kunci:** *Pemasaran politik, Reformasi, Globalisasi, Reputasi*

### PENDAHULUAN

---

<sup>16</sup> Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Padjadjaran

*If marketing, advertising and public relations can sell toothpaste and deodorant, why not political candidat (Kotler, 1989)*

Menjelang pemilihan Gubernur Jawa Barat beberapa waktu lalu, khalayak disuguhi iklan layanan masyarakat di satu televisi swasta yang diperankan oleh salah satu calon Gubernur Jawa Barat dan iklan tersebut “direvisi” setelah masyarakat meramaikannya di berbagai media, termasuk di jejaring sosial. Kemudian Rabu, 26 Agustus 2012, salah satu tv swasta nasional juga memberitakan tiga calon gubernur, masing-masing mengunjungi Lapas di Tasikmalaya, menemui ibu-ibu di Cianjur dan terakhir, calon gubernur mengajak anak-anak jalanan di Kota Bandung berkunjung ke Museum Pos. Masyarakat pun masih bisa mencermati ada pasangan kandidat kepala daerah yang hampir tiap hari memasang iklan di salah satu koran di Jawa Barat. Bahkan intensitas kemunculan para kandidat dan atau *incumbent* di berbagai media dan ruang publik sudah lama berlangsung marak dan mendapat kritik masyarakat, termasuk pemasangan spanduk, baliho serta kunjungan kerja di berbagai daerah.

Dalam era demokrasi liberal dan pasar global, praktik politik tidak mau ketinggalan dengan produk lainnya, kampanye kandidat dan pemasaran program politik melalui media massa menjadi wacana yang menarik. Maraknya komentar di berbagai media massa cetak dan elektronik atas tayangan dua kandidat Ketua Umum Golkar di dua stasiun televisi swasta milik masing-masing calon sungguh luar biasa. Tidak hanya meneguhkan bahwa posisi media massa memiliki peran amat penting sebagai agen informasi, hiburan, pendidikan, perubahan sosial, juga menjadi media pemasaran politik dan pembentuk opini khalayak.

Politik dan media massa menjadi satu ranah kajian komunikasi politik yang dinamis dan tak pernah lepas dari berbagai kritikan dan analisis. Bahkan, tidak hanya isi media atau pesan yang disampaikan yang memiliki kekuatan, yang oleh Mc Luhan (1960) dikatakan bahwa media massa itu sendiri sebagai pesan (*medium is the message*), juga media massa sebagai perangkat lunak (*software*) dan perangkat keras (*hardware*) sama-sama memiliki kekuatan sebagai media yang ampuh, apalagi bagi para politisi yang sekaligus pemilik saham.

Praktik demokrasi dan kapitalisasi menjadi satu paket yang sulit dipisahkan dan memiliki kekuatan ampuh untuk melakukan berbagai hal yang

dianggap penting sesuai keinginan para aktor politik dan pemilik modal, dalam konteks ini, apa yang terjadi dengan dua stasiun televisi tersebut dianggap hal yang biasa. Media massa menjadi ajang kompetisi dan pemasaran, apalagi sebagai milik pribadi, sekalipun harus melupakan karakteristik massa atau khalayak penonton, termasuk tanggung jawab moral dan sosial. Dalam situasi ini, politisasi media massa menjadi satu praktik pemasaran politik yang penuh potensi *debatable*, termasuk rakyat yang merasa keberatan dengan dua tayangan yang sangat berbeda pada acara tv tersebut. Sehingga media massa bergeser fungsinya menjadi media kelompok dan atau media personal.

## **PEMBAHASAN**

### **Pertaruhan Kredibilitas**

Penyelenggaraan kampanye dua kandidat Ketua Umum Golkar di dua televisi, tidak mungkin karena faktor lupa, namun dampaknya adalah pertaruhan kredibilitas dan kepercayaan khalayak yang sudah kadung jatuh cinta dan percaya pada dua stasiun televisi tersebut sebagai media televisi yang menyajikan bobot informasi yang lebih banyak dan serius, sehingga masyarakat mengetahui dan percaya benar bahwa untuk memperoleh informasi cepat, aktual dan akurat selalu bergantung pada stasiun televisi tersebut. Namun, dengan kejadian di atas, pemirsa televisi mulai meragukan kredibilitas dua stasiun televisi tersebut sebagai agen informasi dan perubahan sosial yang benar-benar serius memiliki komitmen sebagai media yang dapat dipercaya, walaupun pada hakikatnya wacana independensi atau netralitas media itu tidak ada (*nonsense*). Hanya kuantitas dan kualitas pengemasan pesan atau ideologi media saja yang berbeda kadarnya.

Para pemodal yang sekaligus politisi akan sangat berkepentingan untuk menggunakan medianya sebagai media kampanye. Begitu juga para pengusaha lainnya, tak lepas dari berbagai kepentingan yang terkadang sangat transparan dan atau terselubung ikut mewarnai karakteristik media yang dikelolanya. Dalam konteks profesionalisme pengelolaan media sekalipun, intervensi kepentingan pemilik modal sulit dihindari dan seringkali mewarnai isi dan pengelolaan media.

Dalam situasi media massa seperti ini, rakyat dan atau khalayak tidak memiliki atau tidak sadar bahwa dirinya sedang digiring ke dalam wilayah ketidakberdayaan dan tidak memiliki pilihan lain, kecuali pasrah pada para

pemilik modal yang berkolaborasi dengan kepentingan para politisi atau elite birokrasi. Kesadaran dan pendidikan politik selalu bermuara pada kekuatan dan niat baik para pemilik media dan elite penguasa. Bias dan rekayasa sosial tidak hanya terjadi secara alami, juga tersistematisasikan lewat “tangan-tangan” yang bermain di belakang media massa. Kebenaran publik, etika sosial dan moral menjadi satu wacana yang teramat relatif dan penuh perdebatan.

Kebingungan khalayak bukan hanya tercipta lewat kondisi alam, juga karena rekayasa para pemodal dan elite politik yang tak memiliki nurani dan tanggung jawab sosial. Maka tak heran, berbagai fakta dan krisis keterpurukan pada semua level kelembagaan dan sosial masif terjadi karena performa elite itu sendiri. Betapa kepercayaan dan kekritisian rakyat sedang diuji untuk dapat melihat dan meneladani sosok elite mana yang benar-benar dapat dipercaya mengelola aspirasi dan mengubah nasibnya. Sungguh, tantangan dan pertarungan yang amat besar untuk dapat membangkitkan kepercayaan rakyat pada media massa dan elite negeri ini, khususnya pada mereka yang telah memperoleh kesempatan sebagai pemilik modal dan mengemban amanat sebagai elite politisi.

### **Demokrasi dan Pemimpin yang Populis**

Hakikat demokrasi akan tumbuh ideal dalam sistem politik suatu negara, jika pemerintah dan elite birokrasi lainnya memiliki komitmen dan tanggung jawab sosial dalam mengemban amanat rakyat yang telah diberikan melalui pemilu langsung yang bebas dan rahasia, sehingga rakyat merasa bahwa partisipasi yang telah diberikan mendapat imbalan setimpal dengan perbaikan nasib yang lebih baik dalam kehidupan sehari-hari. Di tengah-tengah krisis multidimensi bangsa ini, sangat dibutuhkan pemimpin yang memiliki karakter populis dan humanis, tegas dan memiliki komitmen pada penegakan hukum.

Lahirnya pemimpin hasil pemilihan langsung baik di eksekutif, legislatif atau yudikatif serta lembaga sosial politik sekalipun, tidak serta merta melahirkan pimpinan yang populis di mata rakyatnya. Karena pimpinan populis hakikatnya merupakan pilihan terbaik rakyat, berpikir dan bertindak atas nama, oleh dan untuk rakyat. Dirindukan dan dicintai rakyat, bukan hanya karena janji-janji manis pada saat kampanye politik. Dia memiliki komitmen moral dan sosial yang tinggi,

egaliter dan bijak serta selalu bertindak solutif dalam memecahkan berbagai masalah. Dia memiliki kepedulian tinggi pada perbaikan nasib dan hidup rakyat. Pimpinan populis bukan milik mereka yang berusaha merapat dan dekat dengan kekuasaan; bukan milik satu kelompok, parpol atau golongan tertentu, bukan pula milik satu kota atau suku tertentu.

Demokrasi di satu sisi menjadi prasyarat penting dalam upaya membangun rakyat dalam konteks kenegaraan sehingga dapat melahirkan pemimpin yang populis di mata pemilihnya. Namun, di sisi lain, dampak pasar bebas mengimbas pada praktik pemasaran politik yang dikuasai oleh para politisi yang sekaligus pemilik media. Dalam situasi ini, rakyat seakan digiring pada wilayah dan keinginan para kapitalis sehingga rakyat tidak memiliki pilihan lain untuk memperoleh informasi politik yang memenuhi kepentingan mayoritas rakyat atau khalayak pemirsa.

Ketidakberdayaan rakyat untuk memperoleh informasi politik yang terbaik dan dapat dipercaya akan sangat tergantung *political will* para politisi sebagai pemilik modal. Pemasaran politik kini berada pada era demokrasi dalam perspektif kaum pemodal. Dalam situasi ini, demokrasi masih menjadi wacana yang memerlukan dialektika atau pemikiran kritis, dinamis yang seimbang dari para akademisi, elite birokrasi dan tokoh masyarakat lainnya, untuk mampu menjadi mediator dan atau *gatekeeper* informasi politik. Meminjam pemikiran Anthony Giddens (2001) bahwa apapun wujud realitas sosial, politik, ekonomi, budaya merupakan praktik sosial yang tak pernah terpisah antara dimensi ruang dan waktu, pemimpin yang lahir dalam wujud demokrasi apa pun, tak akan lepas dari masa lalu, kekinian dan masa yang akan datang.

Demokrasi seyogianya menempatkan rakyat sebagai subjek politik, bukan sasaran dari pemasaran politik dalam konteks bisnis. Karena jika praktik politik terjebak pada ranah bisnis, maka yang muncul ke permukaan adalah *platform* politik yang tak lagi mengindahkan tanggung jawab sosial dan moral, karena hakikat bisnis tak mengenal keduanya, kecuali keuntungan semata yang teramat rasional. Dalam situasi ini, kehadiran elite pemerintah atau birokrasi dan tokoh masyarakat yang masih peduli dan memahami pada situasi politik dan ekonomi kerakyatan menjadi penting dan utama.

Para aktor politik dalam alam demokrasi seharusnya mampu menampilkan dan mengawal partisipasi rakyat sebagai aksi politik rakyat secara utuh dan bukan lagi sebagai objek politik, bisnis ataupun retorika politik dan tidak ada lagi kekuatan negara (pemerintah) dan pasar yang akan menggerogoti otonomi dan kebebasan manusia untuk mengontrol dirinya, memiliki tubuhnya sendiri dan menafsirkan sendiri apa yang baik bagi dirinya dan masyarakatnya sendiri. Jürgen Habermas (1981) menyebutnya sebagai “*Collonization of life-world*”, di mana kehidupan privat manusia telah menjadi objek bagi kontrol negara dan modal. Perjuangan pada tingkatan akar rumput termasuk pula inisiatif untuk menetapkan masyarakat (*society*) sejajar dengan negara dan ekonomi. Dimasukkannya rakyat dalam relasi ini memungkinkan terciptanya ruang publik (*public space*) yang baik untuk individu dan kelompok yang menegaskan otonomi dan kebebasannya dalam mempresentasikan dirinya dalam berhadapan dengan negara dan pasar.

Praktik politik yang karut marut selama ini, bukan hanya produk sosial yang gagal dari para politisi dan elit negeri ini, namun merupakan proyek kesengajaan rezim penguasa untuk tetap memiliki pengaruh di mata rakyatnya. Keterbelakangan dan kemiskinan masuk dalam ranah struktur dan sistem yang dibangun oleh para pembuat kebijakan dan pemilik otoritas, tanpa filter dan kontrol yang memadai dari rakyat, lembaga sosial, termasuk media massa dan partai politik.

Melalui uraian di atas, tentunya dapat diambil beberapa pemikiran: Pertama, menegaskan kembali betapa para politisi (kandidat gubernur) terus menerus berupaya dengan segala cara untuk memanfaatkan berbagai peluang “mendekatkan diri” dengan para calon pemilih dengan memanfaatkan media massa.

Kedua, betapa pentingnya peran media (massa atau nirmassa dan jejaring sosial) sebagai media informasi, kampanye, sosialisasi para kandidat, bahkan dalam masa jeda pun (sebelum masa kampanye), para kandidat sudah melakukan berbagai upaya “pendekatan” ke berbagai elemen sosial.

Ketiga, media massa konvensional (cetak dan elektronik) dan cyber media (internet) masih dianggap penting untuk membangun opini atau pencitraan para calon, kendatipun tingkat penetrasinya hanya 20%, namun melalui analisis

Hukum Pareto (Vifredo Pareto) 20:80 atau klasifikasi ABC, nilai yang 20 bisa menjadi optimal menjadi 80 (sebagai dampak pengelolaan atau *trendsetter* dari angka 20 yang tersebar di berbagai perkotaan).

Keempat, dalam era globalisasi dan atau pasar bebas, jumlah media semakin tumbuh subur sebagai komoditas bisnis, termasuk menempatkan politisi dan parpol sebagai lahan bisnis yang luar biasa potensial, alih-alih jika para investor mensponsori untuk lahirnya media yang mendukung politisi;

Kelima, kepemilikan tunggal media oleh para politisi, akan mendorong semakin mudahnya media menjadi mesin politik untuk membangun pencitraan, maka dalam konteks pemilu/pilkada sebagai praktik demokrasi akan semakin sulit bagi media untuk berupaya netral atau bebas dari kepentingan para kandidat, alih-alih mengusung idealisme pers yang bebas dan bertanggung jawab, termasuk menjaga keseimbangan fungsi media itu sendiri (baik sebagai fungsi informasi, hiburan, bisnis, pendidikan, agen perubahan, dan lain sebagainya).

Keenam, tarik ulur kepentingan antara politik praktis, bisnis dan idealisme pers (bebas, akurat, tepat, berimbang, transparan, akuntabel serta bertanggung jawab) terus menjadi perdebatan dan perjuangan sampai saat ini.

### **Netralitas Media, Bahasa dan Pemasaran Kandidat**

UU No. 40 tahun 1999 tentang Pers, pasal 6 dikatakan bahwa Pers nasional melaksanakan peranannya sebagai berikut : (a) memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui; (b). menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum, dan hak asasi manusia, serta menghormati kebhinekaan; (c) mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat dan benar; (d) melakukan pengawasan, kritik, koreksi, dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum; (e) memperjuangkan keadilan dan kebenaran.

Dengan UU di atas, peran pers (media) dalam Pilgub Jabar sudah sangat jelas, namun menjadi persoalan dalam tataran praktis di lapangan. Media massa bisa menjadi lokomotif perubahan dan demokratisasi yang sangat penting dan strategis bagi warga masyarakat di Jawa Barat sehingga akan terbangun satu kualitas demokrasi dan komunikasi politik yang berkualitas, cerdas, “sehat” dan

bertanggung jawab. Media massa menjadi media pendidikan politik (sosialisasi dan artikulasi) antara elite politisi dan warga masyarakat (konstituen). Media massa juga mampu meningkatkan partisipasi warga untuk aktif dalam pilgub.

Namun, di era globalisasi, kebebasan pers dan kebebasan berpolitik praktis telah sama-sama menempatkan domain politik dan media menjadi satu komoditas bisnis (komodifikasi) yang (tentunya) berupaya menjauhkan diri dari nilai-nilai moralitas, norma dan etika kekuasaan. dan telah menempatkan pers (media) pada posisi yang semakin dilematis situasinya. Bahkan distorsi makna tentang politik dan media semakin jauh dari harapan, berbagai praktik pelanggaran etika pers dan moralitas kekuasaan semakin transparan dan menggurita sedemikian rupa. Alih-alih saat ini praktik politik telah mengalami antiklimaks, buruknya reputasi dan citra politisi sedemikian masif. Politik adalah lahan bisnis dan arena perebutan kekuasaan, termasuk “kejahatan” struktur yang sistemik di dalamnya.

Idealisme, netralitas dan objektivitas media massa seakan menjadi utopia dan mitos semata, yang terus harus diperjuangkan eksistensinya. Tuntutan akan netralitas dan independen media semakin rumit seiring kolaborasi kepentingan politik praktis (pilgub) dan media sebagai domain bisnis.

Dalam upaya membangun komunikasi politik yang cerdas dan sehat dalam pilgub, sebaiknya pers (media massa) dapat menjadi inisiator, mediator dan fasilitator yang profesional, dengan tetap menjaga kredibilitas, keberimbangan, netralitas dan objektivitas dalam upaya pendidikan politik yang lebih demokratis dan substansial sehingga warga masyarakat Jawa Barat semakin cerdas dalam menentukan pilihannya. Pilgub diharapkan menjadi pembelajaran demokrasi yang berlangsung luber, jurdil dan transparan sehingga melahirkan sosok pemimpin yang benar-benar memahami dan mampu mengelola aspirasi masyarakat Jawa Barat. Untuk itu, media massa dituntut menjadi media yang bersikap netral, objektif, akurat dan berimbang. Media massa harus benar-benar memegang teguh kode etik jurnalistik, melakukan cek dan ricek, *cover both side*, dan mampu memisahkan antara opini dan fakta.

Jika mencermati hasil riset AJI (Aliansi Jurnalis Independen), Rabu 12 Juli 2012, yang memantau Pilkada DKI, menemukan banyaknya media yang menyalahi kode etik jurnalistik terutama dalam keberimbangan berita. Dari 15

media massa, baik cetak, online, maupun televisi, ada 675 berita Pilkada yang dihimpun. Hasilnya, 71 persen media tidak berimbang dari satu sisi dan lebih dari 22 persen berimbang. Dari riset pertama tersebut, AJI menemukan media yang beritanya tidak berimbang.

Media harus bisa memberikan pendidikan politik yang benar, bukan memprovokasi atau berpihak pada salah satu calon peserta Pilkada. Masyarakat saat ini sudah cerdas dan melek informasi. Karenanya, media-media yang berpihak kepada kandidat akan bisa diketahui. Untuk itu, netralitas media massa sangat diharapkan sehingga masyarakat dapat memperoleh informasi yang benar. Bagi kandidat kepada daerah sendiri, bisa dikatakan, siapa yang berhasil membuat simpati masyarakat, dialah yang dipastikan bisa menjadi pemenang Pilkada. Netralitas wartawan dan media massa sangat perlu. Gaya komunikasi dari para calon biasanya memanfaatkan media. Jika media tidak hati-hati, bisa saja media tersebut terjebak dan akhirnya berpihak pada kandidat tertentu tersebut.

Terkait maraknya ketidakberimbangan media massa dalam pemberitaan jelang Pilkada DKI 2012, Aliansi Jurnalis Independen (AJI) mengimbau media menyusun *code of conduct* (panduan) agar tak terjadi konflik kepentingan di media. Media perlu menyusun *code of conduct* sehingga di *news room* tidak terjadi tarik menarik kepentingan, harus ada mekanismenya. Dewan Pers harus mengantisipasi ini. Cukup disayangkan banyak media belum berimbang dan hanya memberitakan dari satu sisi. Media perlu memperbaiki kualitas beritanya, karena 90 persen pemilih pilkada mengakses media untuk menentukan pilihannya. Dengan banyaknya pemberitaan satu sisi ini, jurnalisisme masih sebatas jurnalisisme bertutur, belum pada fungsi edukasi dan informasi. ([www.politikana.com](http://www.politikana.com)).

Demokrasi di satu sisi menjadi prasyarat penting dalam upaya membangun rakyat dalam konteks kenegaraan sehingga dapat melahirkan pemimpin yang populis di mata pemilihnya, namun di sisi lain, dampak pasar bebas mengimbis pada praktik pemasaran politik yang dikuasai oleh para politisi yang sekaligus pemilik media, dalam situasi ini, rakyat seakan digiring pada wilayah dan keinginan para kapitalis, sehingga rakyat tidak memiliki pilihan lain untuk memperoleh informasi politik yang memenuhi kepentingan mayoritas rakyat atau khalayak pemirsa.

Ketidakterdayaan rakyat untuk memperoleh informasi politik yang terbaik dan dapat dipercaya akan sangat tergantung *political will* para politisi sebagai “pemilik modal”. Pemasaran politik kini mendapat tempat di era demokrasi liberal dalam perspektif kaum pemodal (dominasi). Dalam situasi ini, demokrasi masih menjadi wacana yang memerlukan dialektika atau pemikiran kritis dari para akademisi, elite birokrasi dan tokoh masyarakat lainnya, untuk mampu menjadi mediator dan atau gatekeeper informasi politik.

Meminjam pemikiran Anthony Giddens (2001) bahwa apapun wujudnya, realitas sosial, politik, ekonomi, budaya merupakan praktik sosial yang tak pernah terpisah antara dimensi ruang dan waktu. Pemimpin yang lahir dalam wujud demokrasi apapun, tak akan lepas dari masa lalu, kekinian dan masa yang akan datang. Demokrasi seyogianya menempatkan rakyat sebagai subjek politik, bukan sasaran dari pemasaran politik dalam konteks bisnis. Karena, jika praktik politik terjebak pada ranah bisnis, maka yang muncul ke permukaan adalah *platform* politik yang tak lagi mengindahkan tanggung jawab sosial dan moral, karena hakikat bisnis tak mengenal keduanya, kecuali keuntungan semata yang teramat rasional. Dalam situasi ini, kehadiran elite pemerintah atau birokrasi dan tokoh masyarakat yang masih peduli dan memahami pada situasi politik dan ekonomi kerakyatan menjadi penting dan utama.

Media massa, menurut Littlejohn (1996) adalah sebuah proses, di mana organisasi media memproduksi dan mentransmisikan berbagai pesan untuk publik luas, juga proses bagaimana pesan-pesan itu dicari, dimanfaatkan dipahami dan dipengaruhi khalayak. Dengan demikian, menurut George Gerbner (Septiawan, 2000), media berkemampuan antara lain untuk menciptakan berbagai publik, mendefinisikan isu-isu, menancapkan terminologi referensi, sekaligus mengalokasikan perhatian dan kekuatan.

Surat kabar sebagai salah satu bentuk media massa, memiliki implikasi fungsi mediasi antara masyarakat dengan 'dunia informasi'. Dengan kinerja dan fungsi yang dimiliki media massa, khususnya surat kabar telah mendorong kelahiran fenomena institusi baru dalam dunia pers, yakni bahasa. Wacana "bahasa pers" menjadi salah satu kajian penting dalam pelaksanaan kerja pers. Bahasa tidak hanya sarana penghantar pesan, melainkan telah menjadi daya

dorong dan mempengaruhi kegiatan pers secara umum, termasuk realitas sosial politik.

Joshua Meyrowitz (Septiawan, 2000) mengilustrasikan metafor untuk media dalam perkembangannya menancapkan pengaruh di masyarakat. Lewat narasi bahasa, media di antaranya berfungsi jadi *interpreter* kita dalam membuat berbagai pengalaman sosial dan "tanda-tanda akhir" yang menyediakan kita berbagai instruksi dan arahan sosial. Tanda-tanda dan simbol adalah dasar segala komunikasi kehidupan manusia dan elaborasi penggunaannya (Littlejohn, 1996). Kajian tentang hubungan antara bahasa, kekuasaan dan ideologi telah banyak dilakukan oleh para ilmuwan, baik dalam bidang politik, sosiologi, filsafat maupun sosiolinguistik. "*Language is also a medium of domination and power*" kata Jurgen Habermas (1967). Penelitian yang membahas relevansi bahasa dan ideologi, menurut Fairclough (1995) tidak dapat dipisahkan dari konteks hubungan bahasa dan kekuasaan, karena perilaku ideologi hanya dapat diamati lewat praktek kekuasaan.

Dalam menyampaikan pesan, media massa melakukan seleksi fakta dengan melakukan upaya-upaya penekanan dan penonjolan serta informasi dan atau peristiwa mana yang layak diberitakan atau tidak. Media tidak berada dalam ruang hampa, melainkan dalam domain sosial yang satu sama lain saling berinteraksi. Max Weber (Lestari, 2001) menyatakan bahwa berita bukanlah semata informasi. Sebaliknya, jurnalis tidak dipandang sekadar sebagai penjaja informasi atau skandal, melainkan sebagai "politikus profesional". Media massa bukanlah sebagai alat pencari keuntungan para kapitalis seperti yang terjadi di Inggris selama PD II, melainkan sebagai klub politik. Berbicara berita berarti berbicara politik dalam masyarakat..

"Keberpihakan" media massa bisa jadi berhubungan dengan suatu institusi politik. Dalam kondisi saat ini, di mana kebebasan dirasakan oleh insan pers dalam menjalankan tugasnya dan relatif tidak ada sensor dari penguasa, tidak menutup kemungkinan adanya kecenderungan politik media terhadap institusi politik. Secara langsung maupun tidak, sebagian media massa 'berafiliasi' dengan institusi politik (baik parpol atau lembaga lainnya). Keberpihakan tersebut bisa jadi diperlihatkan lewat perspektif pemberitaan partai politik atau sebaliknya.

Bentuk keberpihakan politik media massa pada institusi politik, menurut Seymour-Ure (1974) dalam Blumer dan Gurevitch (1975) dibagi dalam tiga kriteria: (1) keterlibatan partai politik dalam kepemilikan dan manajemen media massa; (2) kebijakan editorial media massa yang bersangkutan; (3) afiliasi partai politik pada pembacanya.

Blumer dan Gurevitch (1975) mengungkapkan bahwa untuk mengukur hubungan antara institusi media dan institusi politik secara umum, melalui (1) derajat kontrol negara terhadap media massa, (2) derajat partisan media massa, (3) derajat integrasi elit media dan elit politik dan (4) karakter sistem kepercayaan yang berlaku di organisasi media tersebut.

Peranan bahasa dalam merekonstruksi realitas sosial, oleh Kenneth Gergen dinamakan sebagai "*The social constructionist movement*", sebuah gerakan yang tumbuh berkat dorongan kaum interaksi simbolik dan karya-karya Schutz, Berger dan Luckman. (Rakhmat, 1993). Gerakan ini berdasarkan pada empat asumsi: (1) Dunia tidaklah tampak obyektif pada pengamat, tetapi diketahui melalui pengalaman yang umumnya dipengaruhi bahasa. (2) Kategori linguistik yang dipergunakan untuk memahami realitas bersifat situasional, karena kategori itu muncul dari interaksi sosial dalam kelompok orang pada waktu dan tempat tertentu. (3) Bagaimana realitas dipahami pada waktu tertentu ditentukan oleh konvensi komunikasi yang berlaku pada waktu itu. Karena itu, stabilitas dan instabilitas pengetahuan lebih banyak bergantung pada perubahan sosial ketimbang realitas obyektif di luar pengalaman manusia. (4) Pemahaman realitas yang terbentuk secara sosial membentuk banyak aspek kehidupan lain yang penting. Bagaimana kita berpikir dan berperilaku dalam kehidupan sehari-hari umumnya ditentukan oleh bagaimana kita memahami realitas kita.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Clammer, John. 2003. *Neo-Marxisme Antropologi. Studi Ekonomi Politik dan Pembangunan*. Sadasiva: Yogyakarta.
- Haryatmoko, 2003. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Kompas: Jakarta
- Martin, Roderick. 1993. *Sosiologi Kekuasaan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Montagu, Ashley & Floyd Matson. 1983. *The Dehumanization of Man*. McGraw-Hill Company.
- Nash, Kate. 2000. *Contemporary Political Sociology*. USA: Blackwell Publisher.

- Piliang, Y.A. 2003. *Hipersemiotika: Tafsir Cultural Studies atas Matinya Makna*. Yogyakarta: Jalasutra.
- , 2004. "Semiotika Teks: Sebuah Pendekatan Analisis Teks," Makalah disampaikan dalam Seminar Penelitian Kualitatif Jurusan Manajemen Komunikasi Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Padjadjaran, Bandung, 12 Januari 2004.
- Rush, Michael & Philip Althoff. 2002. *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Setiawan, Bambang & Bestian Nainggolan (ed.).2004. *Partai-Partai Politik Indonesia, Ideologi dan Program*. Kompas: Jakarta.
- Saputra, Lyndon. (Editor). 1996. *Pencarian Makna Sebuah Kehidupan*. Binarupa Aksara. Jakarta
- Wasesa, Silih Agung. *Political Branding & Public Relations*. Gramedia: Jakarta.
- www.politikana.com, 2012.

## **PEMILU DAN URGENTAS PENDIDIKAN POLITIK MASYARAKAT DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK**

**Triono<sup>17</sup>**  
[triono.sr@gmail.com](mailto:triono.sr@gmail.com)

### **ABSTRAK**

Pelaksanaan pemilihan umum menjadi indikator dalam sistem demokrasi karena rakyat dapat berpartisipasi dalam menentukan sikap politiknya terhadap pemerintahan dan negaranya. Melalui Pemilu rakyat bisa memilih para wakilnya untuk duduk dalam parlemen maupun struktur pemerintahan. Pelaksanaan Pemilu di Indonesia menjadi upaya dalam mewujudkan tegaknya demokrasi dan merealisasikan kedaulatan rakyat dengan prinsip jurdil dan luber. Pemilu menjadi sarana partai politik dan penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) dalam memberikan pendidikan politik kepada masyarakat dalam memilih calon pemimpin dan wakil rakyat. Pendidikan politik menjadi sarana sosialisasi politik kepada masyarakat, tujuannya adalah membangun pengetahuan dan kesadaran politik masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses demokrasi untuk memilih pemimpin yang akan mengelola pemerintahan maupun parlemen. Pendidikan politik tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah saja, melainkan juga diperlukan peran partai politik dan penyelenggara pemilu. Pendidikan politik yang dilakukan secara terprogram, terbuka, komunikatif, dan persuasif serta berkesinambungan akan membuat masyarakat terpanggil untuk berpartisipasi aktif dalam setiap pemilu. Harapannya dengan pendidikan politik dan partisipasi

---

<sup>17</sup> Mahasiswa Program Doktor Ilmu Politik Pascasarjana FISIP UNPAD dan Dosen FISIP Universitas Megou Pak Tulang Bawang

masyarakat dalam setiap momen pemilu akan melahirkan kepemimpinan dan pemerintahan yang baik.

**Kata Kunci:** Pemilu, Pendidikan Politik, Partisipasi Masyarakat, Pemerintah yang Baik.

## **PENDAHULUAN**

Pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) menjadi indikator dalam sistem demokrasi karena rakyat dapat berpartisipasi secara langsung dalam menentukan pilihan politiknya terhadap pemerintahan dan negaranya. Melalui pemilu rakyat bisa memilih para wakilnya untuk duduk dalam parlemen maupun struktur pemerintahan. Di dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia pemilu menjadi upaya nyata dalam mewujudkan tegaknya demokrasi dan merealisasikan kedaulatan rakyat dengan prinsip jujur dan adil (jurdil) serta langsung, umum, bebas dan rahasia (luber). Pemilu juga menjadi sarana lima tahunan pergantian kekuasaan dan kepemimpinan nasional, dimana partai politik dapat saling berkompetisi untuk mendapatkan simpati rakyat dalam memperoleh kekuasaan politik (legislatif, eksekutif) yang legitimasinya sah secara undang-undang dan konstitusional. Proses pemilu akan menunjukkan seberapa besar partisipasi politik masyarakat, keikutsertaan masyarakat akan membantu pemerintah dalam menangani persoalan bangsa dan efektivitas pembangunan suatu negara. Melalui pemilu juga akan terlihat tegaknya nilai-nilai demokrasi melalui terselenggaranya mekanisme pemerintahan secara tertib, teratur dan damai yang memiliki legitimasi dari rakyat.

Pemilu dapat dikatakan aspiratif dan demokratis apabila memenuhi beberapa persyaratan (Setiadi, 2008:29) diantaranya: Pertama, pemilu harus bersifat kompetitif, dalam artian peserta pemilu harus bebas dan otonom. Kedua, pemilu yang diselenggarakan secara berkala, dalam artian pemilu harus diselenggarakan secara teratur dengan jarak waktu yang jelas. Ketiga, pemilu harus inklusif, artinya semua kelompok masyarakat harus memiliki peluang yang sama untuk berpartisipasi dalam pemilu. Tidak ada satu pun kelompok yang diperlakukan secara diskriminatif dalam proses pemilu. Keempat, pemilih harus diberi keleluasaan untuk mempertimbangkan dan mendiskusikan alternatif pilihannya dalam suasana bebas, tidak dibawah tekanan, dan akses memperoleh

informasi yang luas. Kelima, penyelenggara pemilu yang tidak memihak dan independen. Sebagai pemegang kedaulatan, maka rakyat yang menentukan corak dan cara serta tujuan apa yang hendak dicapai dalam kehidupan kenegaraan. Hal ini menunjukkan bahwa rakyat berkuasa secara independen atas dirinya sendiri (Nurtjahjo, 2006:32). Selain itu, pentingnya pemilu dalam negara demokrasi senada dengan tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri, yaitu membuka peluang untuk terjadinya pergantian pemerintahan sekaligus momentum untuk menguji dan mengevaluasi kualitas dan kuantitas dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang sedang berkuasa (Bisariyadi, 2012:533).

Pelaksanaan hajat pemilu sering disebut sebagai pesta demokrasi rakyat yang menjadi cerminan ikut andilnya rakyat dalam menentukan pemimpin dan arah perkembangan bangsa. Namun dalam perkembangannya pemilu di Indonesia masih banyak kekurangan dan menjadi pekerjaan rumah yang perlu diperbaiki bersama oleh seluruh komponen bangsa. Pemilu merupakan salah satu wujud nyata dalam penegakan pilar demokrasi kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang baik dan demokratis. Hal ini disebabkan karena demokrasi itu sendiri merupakan sebuah sistem nilai dan sistem politik yang telah teruji dan diakui sebagai sistem yang paling realistis dan rasional untuk mewujudkan tatanan sosial (Abdullah, 2005:82). Sistem penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan berbasis sistem demokrasi diyakini yang paling sesuai dengan kebutuhan masyarakat modern dewasa ini (Asshiddiqie, 2006:14). Pemerintahan yang dihasilkan dari pemilu diharapkan menjadi pemerintahan yang mendapat legitimasi yang kuat dan amanah. Konsekuensi logis dari pemerintahan yang demokratis adalah setiap penyelenggaraan pemerintahan harus melibatkan partisipasi rakyat, termasuk dalam setiap proses implementasi suatu kebijakan publik. Pelibatan partisipasi rakyat dalam suatu implementasi kebijakan publik ini merupakan suatu *conditio sine qua non* dari perkembangan demokrasi. Hal ini diungkapkan Samuel P. Huntington dalam buku *Political Order in Changing Societies* bahwa “perkembangan demokrasi telah meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam kehidupan bernegara” (Huntington, 2003:472).

Dalam konteks Indonesia, masih banyaknya persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pemilu/ pemilukada menjadikan pekerjaan rumah yang harus diselesaikan bersama. Beberapa persoalan yang kerap muncul dalam pelaksanaan pemilu/pemilukada antara lain: (1) minimnya pendidikan politik masyarakat yang diberikan pemerintah dan partai politik. Pola pendidikan politik yang terjadi selama ini dirasa hanya pada momentum pemilu/pemilukada saja, padahal pendidikan politik kepada masyarakat perlu dilakukan secara terprogram dan berkesinambungan dalam upaya meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam setiap kegiatan pemilu. (2) masih minimnya sosialisasi dan informasi kepada masyarakat tentang agenda pelaksanaan pemilu/pilkada berakibat masih banyak masyarakat tidak peduli dengan hak-hak politiknya dalam pemilu. (3) masih banyaknya masyarakat yang tidak terdaftar sebagai pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). (4) masih adanya oknum-oknum penyelenggara pemilu yang tidak netral dan independen berakibat pada pelaksanaan pemilu/pemilukada yang kerap memunculkan konflik sosial di masyarakat. (5) masih rendahnya kesadaran politik masyarakat dalam mengikuti pelaksanaan pemilu berakibat pada prosentase golput (tidak memilih) masih relatif cukup tinggi. Dan (6) masih maraknya praktek *money politic* (politik uang) dalam pelaksanaan pemilu/pemilukada membuat masyarakat dan para politisi sering bersikap oportunistik dan pragmatis, akibatnya nilai-nilai demokrasi dan prinsip pemilu yang jurdil seringkali terabaikan.

Demokrasi di Indonesia yang berjalan selama ini dirasa belum mampu mewujudkan kesejahteraan rakyat secara menyeluruh dalam konteks keadilan sosial yang merata. Fenomena golput yang terjadi di masyarakat menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat yang tidak menyadari hak-hak politiknya yang bernilai penting dalam pemilu. Banyaknya pemberitaan tentang praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dan penyelewengan kekuasaan yang dilakukan oleh oknum pejabat membuat masyarakat bersikap apatis dengan kegiatan politik dan pemilu. Masih adanya praktek 'politik kotor' yang selama ini diperlihatkan oleh oknum-oknum di lembaga eksekutif dan legislatif semakin menambah krisis kepercayaan masyarakat pada pemerintah dan anggota legislatif. Persoalan tersebut tentunya akan dapat diminimalisir apabila masyarakat mendapatkan

informasi publik yang transparan serta proses pendidikan politik dan sosialisasi politik yang masif kepada masyarakat. Pendidikan politik dan sosialisasi politik yang tidak hanya pada saat pemilu saja melainkan bentuk sosialisasi dalam pendidikan politik yang dimasukan dalam kurikulum pendidikan bangsa dan penyuluhan kepada masyarakat secara terprogram dan terencana dengan baik. Pendidikan dan sosialisasi politik bagi masyarakat menjadi kebutuhan yang penting karena pemilu menjadi salah satu sarana masyarakat untuk ikut serta dalam merubah dan menentukan nasib bangsa kedepannya dengan memilih orang-orang yang tepat.

Memaknai pentingnya pemilu dalam negara demokrasi seperti di Indonesia, maka diperlukan upaya bersama dari seluruh komponen bangsa untuk selalu menjaga kualitas pelaksanaan pemilu mulai dari hulu hingga hilir kegiatan politik. Semangat pemilu dapat terwujud manakala adanya penegakan aturan penyelenggaraan pemilu sesuai peraturan perundang-undangan dan adanya penghormatan terhadap hak-hak politik setiap warga negara dalam memberikan aspirasi politiknya. Oleh karena itu, suksesnya pemilu/pemilukada tidak hanya dimaknai dengan sukses dalam pelaksanaan saja, melainkan juga adanya kesadaran politik dan partisipasi aktif dari masyarakat yang akan menjadikan masyarakat lebih berfikir idealis dan kritis serta tidak bersikap pragmatis dalam setiap pemilu. Upaya ini tentu membutuhkan sinergitas dan integritas penyelenggaraan pemilu dan peserta pemilu dalam prosesnya demi terciptanya hasil pemilu dan pembangunan bangsa ke arah yang lebih baik. Tulisan ini dibuat dalam upaya melihat relevansi pemilu dan urgensi pendidikan politik bagi masyarakat dalam upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

## **PEMBAHASAN**

Demokrasi menjadi suatu pilihan sistem politik dimana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah, yaitu pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang. Maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya. Disamping itu, dalam negara dengan penduduk jutaan, para warga negara mengambil bagian juga dalam

pemerintahan melalui persetujuan dan kritik yang dapat diutarakan dengan bebas khususnya dalam media massa (Hakim, 2011:174). Dengan adanya keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu maka akan menunjukkan semakin kuatnya tatanan demokrasi dalam sebuah negara. Demokrasi menghendaki adanya keterlibatan rakyat secara langsung dalam setiap penyelenggaraan yang dilakukan negara baik di eksekutif maupun legislatif. Keterlibatan masyarakat ini menjadi unsur utama dalam prinsip demokrasi, untuk itu penyelenggaraan pemilu harus mengupayakan semaksimal mungkin adanya keterlibatan masyarakat dalam bentuk kesadaran politik.

Menurut Surbakti (1992:144) kesadaran politik dan kepercayaan rakyat kepada pemerintah menjadi faktor masyarakat dalam menentukan penggunaan hak pilihnya pada saat pemilu. Kesadaran politik dapat dipahami sebagai kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Hal ini terkait pengetahuan seseorang tentang lingkungan masyarakat dan politik yang menyangkut minat dan perhatian seseorang tersebut terhadap lingkungan masyarakat dan politik dimana dia tinggal, sementara kepercayaan kepada pemerintah dipahami sebagai penilaian seseorang terhadap pemerintah. Apakah pemerintah dinilai dapat dipercaya dan dipengaruhi atau tidak (Ramadhanil, 2015:17). Hal ini menunjukkan bahwa tinggi rendahnya kepercayaan publik kepada pemerintah dan legislatif seringkali didasari atas penilaian masyarakat yang bersumber dari tingkat kepedulian masyarakat terhadap kondisi politik yang terjadi. Ilmuwan Politik Jeffry Paige (dalam Surbakti, 1992:121) membagi kesadaran politik kedalam empat kategori: Pertama, jika seorang warga negara memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi, maka partisipasi politik cenderung aktif. Kedua, jika kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah, maka partisipasi politik cenderung pasif (apatis). Kategori ketiga adalah militan radikal, yakni apabila kesadaran politik tinggi tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah. Selanjutnya, apabila kesadaran politik sangat rendah, namun kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi, maka partisipasi ini disebut tidak aktif (pasif).

Fenomena rendahnya kesadaran politik masyarakat seringkali terjadi karena minimnya pemahaman dan informasi politik yang diperoleh masyarakat.

Maka dengan adanya pendidikan politik yang masif kepada masyarakat diharapkan dapat menggugah kesadaran politik masyarakat untuk berperan aktif dalam proses politik bangsa dan negaranya melalui kegiatan pemilu/pemilukada. Pendidikan politik yang terprogram secara sistemik juga dapat menjadi sarana membentuk jiwa nasionalis masyarakat sedini mungkin sejak bangku pendidikan dasar. Hal ini dikarenakan pada dasarnya pendidikan politik tidak melulu mengenai penyuluhan-penyuluhan tentang pemilu/pemilukada melainkan juga memberikan wawasan kebangsaan dan nasionalisme kepada masyarakat. Rakyat perlu tahu tentang falsafat kehidupan bangsa dan negaranya serta kebijakan-kebijakan politik yang diambil pemerintah, tujuan utamanya adalah untuk membangun pengetahuan dan kesadaran politik masyarakat untuk bersikap kritis dan peduli terhadap kemajuan bangsa dan negaranya.

Dalam perkembangan politik Indonesia, pemilu menjadi salah satu proses politik yang dilaksanakan setiap lima tahun untuk memilih anggota legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun di daerah. Era reformasi 1998 telah menjadi tonggak sejarah baru dimana rakyat lebih leluasa dalam menyalurkan hak-hak politiknya tanpa adanya diskriminasi dan intimidasi untuk kepentingan elit-elit politik dan penguasa. Demokrasi dan pemilu seringkali disebut seperti dua sisi mata uang yang erat hubungannya, maka pelaksanaan pemilu yang menjadi hajat rakyat menjadi bukti ciri tegaknya sistem demokrasi dalam suatu negara, prinsip demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat dapat dilihat dalam kegiatan pemilihan umum. Dalam buku Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (Surbakti, 2011:4) disebutkan bahwa pelaksanaan pemilu sebagai salah satu perwujudan sarana kehidupan politik bagi warga negara yang menjadi pilar kedua sistem demokrasi. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi memiliki hak sebagai warga negara untuk menyalurkan hak-hak politiknya melalui pemilu, peran dan partisipasi rakyat ini menjadi bukti bahwa nilai-nilai demokrasi masih berjalan dengan baik. Dapat dikatakan bahwa jika tidak ada pemilu maka rakyat tidak berdaulat, karena dengan pemilu, rakyat dapat menentukan siapa yang menjadi wakil dan pemimpinnya di parlemen dan pemerintahan sehingga mereka dapat menjadi operator negara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelaksanaan pemilu yang diselenggarakan Indonesia, langsung atau tidak

langsung memberikan implikasi terhadap sistem politik dan kebijakan politik kepada rakyat dalam perkembangan kemajuan kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karenanya, menjadi penting memberikan kesadaran politik masyarakat melalui pendidikan dan sosialisasi politik sedini mungkin.

### **Pemilu dan Penegakan Kedaulatan Rakyat**

Pembukaan UUD 1945 alinea keempat secara jelas menegaskan bahwa “kemerdekaan kebangsaan Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” Selain mengacu pada Undang-Undang Dasar, ketentuan lain juga diatur melalui peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang Dasar. UU No. 12 Tahun 2005 Tentang Hak Sipil dan Politik secara jelas menunjukkan adanya jaminan yuridis yang melekat bagi setiap warga Negara Indonesia itu sendiri untuk melaksanakan hak memilihnya. Oleh karenanya penyelenggaraan pemilihan umum secara berkala merupakan suatu kebutuhan mutlak sebagai sarana demokrasi yang menjadikan kedaulatan rakyat sebagai sumber kehidupan bernegara, pemilu akan menjadi proses kedaulatan rakyat yang memberikan legitimasi, legalitas, dan kredibilitas pemerintahan yang didukung oleh rakyat. Dalam kerangka negara demokrasi, pelaksanaan pemilu merupakan momentum yang sangat penting bagi pembentukan pemerintahan dan penyelenggaraan negara periode berikutnya. Pemilu berusaha mendekati obsesi demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat, selain merupakan mekanisme bagi rakyat untuk memilih para wakil juga dapat dilihat sebagai proses evaluasi dan pembentukan kembali kontrak sosial.

Dalam UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu disebutkan bahwa pemilu menjadi sarana dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penegasan ini menunjukkan bahwa rakyat menjadi pemegang kekuasaan tertinggi dalam sistem demokrasi yang dianut di

Indonesia. Jalannya pelaksanaan pemilu merupakan sarana dimana masyarakat dapat menyampaikan hak-hak politiknya secara langsung tanpa ada tekanan dari pihak manapun, pemilu juga merupakan proses politik warga negara yang sah dan dilindungi oleh undang-undang. Berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dimana rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi, maka aspek-aspek penyelenggaraan pemilu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Secara prinsip J.J. Rousseau (2009:46) menjelaskan dalam konteks kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Di dalam demokrasi perwakilan ini yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah para wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan rakyat (parlemen), hal ini dikatakan Rousseau sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui kehendak hukum (*volunte generale*).

Sejalan dengan pendapat Rousseau di atas, Atmadja (2012:87) menjelaskan bahwa inti dari teori kedaulatan rakyat adalah domain kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Hal ini berarti bahwa kehendak rakyat adalah satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Konsep negara demokrasi dalam kepustakaan dikenal sebagai sebuah bentuk atau mekanisme bagaimana sistem pemerintahan dalam suatu negara dijalankan atau diselenggarakan sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolah ukur utama dan pertama dari demokrasi. Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari susasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, di samping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara. Alasannya, pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representatif aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah. Melalui pemilu demokrasi sebagai sistem yang menjamin kebebasan warga negara terwujud melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi publik secara luas. Dengan kata lain bahwa pemilu merupakan simbol daripada kedaulatan rakyat (Tutik, 2011:329-330).

Pemerintahan yang dibangun berdasarkan kedaulatan rakyat akan melahirkan pemerintahan yang demokratis dan konstitusional karena dilindungi oleh undang-undang sebagai perwujudan demokrasi. Dengan demikian konsep demokrasi dapat diartikan sebagai kedaulatan (pemerintahan) rakyat, atau yang lebih dikenal sebagai kedaulatan (pemerintahan) dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (Ilmar, 2014:63).

Jimly Asshiddiqie (2006:171) menjelaskan alasan mengapa pemilihan umum sangat penting untuk dilaksanakan secara berkala, yaitu: (1) pendapat atau aspirasi rakyat tidak akan selalu sama untuk jangka waktu yang panjang dalam artian bahwa kondisi kehidupan rakyat itu bersifat dinamis sehingga aspirasi mereka akan aspek kehidupan bersama juga akan berubah-ubah seiring dengan berjalannya waktu. Mungkin saja terjadi dalam jangka waktu tertentu rakyat menghendaki agar corak dan jalannya pemerintahan harus berubah, hal ini dapat kita pahami dengan melihat proses amandemen UUD 1945 dan dihubungkan dengan teori resultante dari K.C. Wheare yang menyatakan bahwa kondisi masyarakat pada suatu masa tertentu memiliki aspek pengaruh yang sangat besar terhadap pembentukan konstitusi. (2) disamping pendapat rakyat dapat berubah-ubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika internasional maupun karena dinamika dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. (3) perubahan-perubahan aspirasi dapat juga disebabkan karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula belum tentu memiliki sikap yang sama dengan orangtua mereka sendiri. (4), pemilihan umum perlu diadakan secara teratur dengan maksud untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun di cabang kekuasaan legislatif.

Berdasarkan pendapat di atas, pemilu menjadi sarana penting perwujudan kedaulatan rakyat sekaligus merupakan arena kompetisi yang paling adil bagi partai politik sejauh mana telah melaksanakan fungsi dan perannya serta pertanggungjawaban atas kinerjanya kepada rakyat yang telah memilihnya. Rakyat berdaulat untuk menentukan dan memilih sesuai aspirasinya kepada partai

politik mana yang dianggap paling dipercaya dan mampu melaksanakan aspirasinya. Untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur itu diperlukan mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien. Jadi, dengan adanya jaminan sistem demokrasi yang beraturan itulah kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan baik.

### **Urgensi Pendidikan Politik bagi Masyarakat**

Menurut Ramlan Surbakti, dalam memberikan pengertian tentang pendidikan politik harus dijelaskan terlebih dahulu mengenai sosialisasi politik. Surbakti (1999:117) berpendapat bahwa sosialisasi politik dibagi dua yaitu pendidikan politik dan indoktrinasi politik. Pendidikan politik merupakan suatu proses dialegik diantara pemberi dan penerima pesan. Melalui proses ini, para anggota masyarakat mengenal dan mempelajari nilai-nilai, norma-norma, dan simbol-simbol politik negaranya dari berbagai pihak dalam sistem politik seperti sekolah, pemerintah, dan partai politik. Sedangkan Kantaprawira (2004:54) mengartikan pendidikan politik sebagai "upaya untuk meningkatkan pengetahuan politik rakyat dan agar mereka dapat berpartisipasi secara maksimal dalam sistem politiknya". Berdasarkan pendapat tersebut pendidikan politik menjadi penting untuk dilaksanakan secara berkesinambungan agar masyarakat dapat terus meningkatkan pemahamannya terhadap dunia politik dengan menekankan kepada usaha pemahaman tentang nilai-nilai yang etis dan normatis yaitu menanamkan nilai dan norma kearifan bangsa Indonesia sedini mungkin kepada masyarakat untuk ikut serta berpartisipasi dalam kehidupan pembangunan bangsa dan negara. Pendidikan politik dalam masyarakat manapun mempunyai institusi dan perangkat yang menopangnya, tempat pendidikan politik yang mendasar adalah keluarga, sekolah, kampus, partai-partai politik dan berbagai macam media informasi publik. Dengan pendidikan politik bukan hanya pemahaman peristiwa-peristiwa politik dan konflik yang diutamakan, akan tetapi menekankan aktivitas politik secara sadar dan benar sesuai dengan asas-asas demokrasi sejati. Politik bukan monopoli para pemimpin, kaum berduit atau kelompok-kelompok istimewa

*privileged* saja. Akan tetapi politik merupakan milik bersama bagi setiap warga negara (Kartono,1996:57). Pendidikan politik yang berjenjang inilah yang akan menyiapkan anak bangsa untuk ikut memahami dan mencari solusi terhadap persoalan sosial politik bangsa dan negaranya dalam bentuk kesadaran politik warga negara.

Mochtar Buchori (dalam M. Shirozi, 2005:30) mengemukakan bahwa terdapat beberapa pemikiran yang mendukung mulai berkembangnya kesadaran masyarakat terhadap hubungan antara pendidikan dan politik yaitu: Pertama, adanya kesadaran tentang hubungan yang erat antara pendidikan dan politik. Kedua, adanya kesadaran akan peran penting pendidikan dalam menentukan gerak dan arah kehidupan politik. Ketiga, adanya kesadaran akan pentingnya pemahaman tentang hubungan antara pendidikan dan politik. Keempat, diperlukan pemahaman yang lebih luas tentang politik. Kelima, pentingnya pendidikan kewarganegaraan (*civic education*). Sedangkan Alfian (1986:235) dalam buku *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia* menyebutkan bahwa "Pendidikan politik dapat diartikan sebagai usaha yang sadar untuk mengubah proses sosialisasi politik masyarakat sehingga mereka memahami dan menghayati betul nilai-nilai yang terkandung dalam suatu sistem politik ideal yang hendak dibangun". Pendidikan politik merupakan aktifitas dengan tujuan membentuk dan menumbuhkan orientasi politik pada individu, disamping itu pendidikan politik bertujuan agar setiap individu mampu memberikan partisipasi politik yang aktif di masyarakatnya.

Proses politik yang diikuti masyarakat selama ini dinilai sebagai bagian dari pendidikan politik itu sendiri. Namun kenyataannya, masih banyak masyarakat yang belum memahami bagaimana pendidikan politik itu yang sesungguhnya. Dengan menggunakan istilah *political socialization* banyak yang mensinonimkan istilah pendidikan politik dengan istilah sosialisasi politik, karena keduanya memiliki makna yang hampir sama. Dengan kata lain, sosialisasi politik adalah pendidikan politik dalam arti sempit. Penting kiranya sejak awal membangun kesadaran politik masyarakat dalam melahirkan pemilu yang bersih dan jujur, adanya sosialisasi politik yang terencana dan terprogram secara kontinu akan meningkatkan partisipasi politik masyarakat untuk ambil bagian dalam

sukses pemilu (Triono, 2017:16). Partai politik sebagai representasi alat kekuasaan politik berkewajiban untuk melakukan pendidikan politik bagi masyarakat. Pendidikan politik dalam hal ini bukan hanya dimaknai sebagai proses kampanye dan memobilisasi rakyat untuk hadir dalam sosialisasi politik saja, melainkan pendidikan politik sebagai usaha terprogram dan berkesinambungan dalam mentransformasikan segala sesuatu yang terkait dengan perjuangan partai politik kepada konstituen agar masyarakat sadar akan peran dan fungsi, serta hak dan kewajibannya sebagai warga negara.

Pendidikan politik yang dilakukan secara terprogram, terbuka, komunikatif, dan persuasif serta berkesinambungan akan membuat masyarakat terpancing untuk berpartisipasi aktif dalam setiap kegiatan pemilu terutama dalam rencana pelaksanaan pemilu serentak 2019 mendatang. Proses ini bukan hanya sekedar memberikan pemahaman tentang teknik dan tata cara pencoblosan dan hal-hal yang bersifat teknis lainnya, melainkan dapat menyentuh pada nilai dan norma yang lebih mengarah pada arti dan peran penting pemilu terhadap rakyat. Dengan proses pendidikan politik yang dilakukan secara berkesinambungan diharapkan adanya perubahan pola pikir masyarakat dengan memposisikan pemilu sebagai media untuk menjadikan kedaulatan rakyat secara total dan demokratis. Tujuannya adalah untuk mengubah dan membentuk tata perilaku masyarakat untuk sadar politik melalui pemahaman yang benar tentang hak-hak politik sebagai warga negara serta meningkatkan partisipasi politik dalam sistem demokrasi melalui peranan negara dan partai politik dalam memberikan pendidikan politik kepada masyarakat.

### **Mewujudkan *Good Governance* melalui Partisipasi Politik Masyarakat**

Di Indonesia kegiatan berpartisipasi dalam politik telah dijamin dan dilindungi oleh undang-undang. Hal ini tercantum dalam UUD 1945 pasal 28 yang berbunyi “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Selain itu dalam UU No. 12 Tahun 2005 juga disebutkan mengenai jaminan hak-hak sipil dan politik, dimana poin-poin hak yang harus dilindungi oleh negara mengenai hak berpendapat, hak berserikat, hak memilih dan dipilih, hak sama dihadapan hukum dan pemerintahan, hak mendapatkan keadilan, dll. Menurut Miriam Budiardjo

(2009:367) partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara yang secara langsung atau tidak langsung, memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*). Dengan demikian partisipasi politik erat kaitannya dengan kesadaran politik, karena semakin sadar bahwa dirinya diperintah, orang kemudian menuntut diberikan hak bersuara dalam penyelenggaraan pemerintah.

Ramlan Surbakti (1992:141) mengartikan partisipasi politik sebagai keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau mempengaruhi hidupnya. Berdasarkan definisi konseptual tersebut dan penjelasannya, setiap partisipasi politik yang dilakukan termanifestasikan dalam kegiatan-kegiatan sukarela yang nyata dilakukan, dan tidak menekankan pada sikap-sikap. Kegiatan partisipasi politik dilakukan oleh masyarakat biasa, sehingga seolah-olah menutup kemungkinan bagi tindakan-tindakan serupa yang dilakukan oleh bukan warga negara biasa. Institusi yang menjadi obyek politik dalam partisipasi politik adalah pemerintah sebagai pemegang otoritas. Partisipasi politik juga memiliki tujuan-tujuan yang berkenaan dengan signifikansi partisipasi politik terhadap aktivitas-aktivitas pemerintahan. Berdasarkan tinggi-rendahnya faktor kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah, maka Jeffry M. Paige (dalam Surbakti, 1992:144) membagi partisipasi politik masyarakat ke dalam empat tipe, yaitu: Pertama, apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi maka partisipasi politik cenderung aktif. Kedua, sebaliknya apabila kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah maka partisipasi politik cenderung pasif-tertekan (*apatis*). Ketiga, tipe militan radikal, yaitu apabila kesadaran politik tinggi tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah, dan keempat, apabila kesadaran politik sangat rendah tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi maka partisipasi ini disebut tidak aktif (*pasif*).

Keterlibatan secara maksimal masyarakat dalam menggunakan hak politiknya menjadi tanggungjawab semua pihak. Pelaksanaan demokrasi di masyarakat akan tercermin dalam keikutsertaan dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan politik, partisipasi politik masyarakat juga diuji dalam pelaksanaan

pemilihan kepala daerah. Pemilu juga merupakan momentum yang tepat dalam bingkai otonomi daerah dimana masyarakat dapat lebih menilai dan mengkritisi kebijakan-kebijakan politik di tingkat lokal. Praktek *good governance* akan dapat diwujudkan manakala masyarakat berperan aktif dalam kegiatan politik dengan melihat dan mengkritisi kinerja pemerintahan. Dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, maka dapat mempermudah upaya masyarakat dalam menilai keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan publik. Masyarakat secara mudah dapat menentukan apakah akan memberikan dukungan politik kepada pemerintah, atau sebaliknya, kritikan dan protes yang dilakukan agar pemerintah lebih berpihak kepada kepentingan publik. Lebih dari itu, hak untuk memperoleh informasi adalah hak asasi dari setiap warga negara agar dapat melakukan penilaian terhadap kinerja pemerintah secara tepat. Terselenggaranya pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa (*clean and good governance*) menjadi cita-cita dan harapan setiap bangsa. Konsep “government” menunjukkan pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintahan). Konsep “government” melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara tapi juga peran berbagai sektor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas (Ganie-Rochman, 2000:141).

Menurut UNDP (1997) pemerintahan yang baik (*good governance*) mencerminkan lima karakteristik, yaitu: (1) Interaksi, melibatkan tiga mitra besar yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat madani (*civil society*) untuk melaksanakan pengelolaan sumber daya ekonomi, sosial, dan politik. (2) Komunikasi, terdiri dari sistem jejaring dalam proses pengelolaan dan kontribusi terhadap kualitas hasil. (3) Proses penguatan sendiri, adalah kunci keberadaan dan kelangsungan keteraturan dari berbagai situasi kekacauan yang disebabkan dinamika dan perubahan lingkungan, memberi kontribusi terhadap partisipasi dan menggalakkan kemandirian masyarakat, dan memberikan kesempatan untuk kreativitas dan stabilitas berbagai aspek pemerintahan yang baik. (4) Dinamis, keseimbangan berbagai unsur kekuatan kompleks yang menghasilkan persatuan, harmoni, dan kerjasama untuk pertumbuhan dan pembangunan berkelanjutan, kedamaian dan keadilan, dan kesempatan merata untuk semua sektor dalam

masyarakat madani. (5) Saling ketergantungan yang dinamis antara pemerintah, kekuatan pasar, dan masyarakat madani. Lima karakteristik dalam *good governance* tersebut mencerminkan terjadinya proses pengambilan keputusan yang melibatkan *stakeholders* dengan menerapkan prinsip *good governance* yaitu partisipasi, transparansi, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas, serta visi dan misi. Karakteristik ini menunjukkan bahwa partisipasi politik masyarakat menjadi salah satu unsur penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Menurut Sedarmayanti (2009:280) saat ini pemerintah bukanlah satu-satunya aktor dalam pengambilan keputusan, masyarakat dan pihak swasta pun berkesempatan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan. Disebutkan bahwa aktor-aktor *good governance* antara lain: negara/pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani. Prinsip *good governance* memungkinkan adanya kesejajaran peran antara ketiga aktor tersebut. Sebagaimana dalam pengembangan kapasitas *good governance*, ada yang disebut dengan perubahan dalam distribusi kewenangan yaitu telah terjadi distribusi kewenangan yang tadinya menumpuk di pusat untuk didesentralisasikan kepada daerah, masyarakat, asosiasi dan berbagai kelembagaan yang ada di masyarakat. Suatu pemerintahan disebut baik dan demokratis apabila memiliki tiga komponen, yakni: Pertama, kompetisi antar kelompok tidak berdasarkan kekerasan atau tidak menggunakan kekerasan dan kekuatan. Kedua, partisipasi penuh dari warga negara dewasa dalam pemilihan umum untuk menempatkan seseorang dalam jabatan-jabatan politik. Tidak boleh ada warga negara dewasa yang dimarginalkan dalam proses pengangkatan maupun pemilihan seseorang untuk menduduki jabatan politik yang dimaksud. Ketiga, kebebasan warga negara dan/atau kebebasan politik warga negara. Dengan demikian demokrasi memiliki makna, seperti: kedaulatan rakyat, konsultasi publik, kesetaraan politik, dan ukuran mayoritas yang tidak mengarah pada tirani.

Dengan adanya peran serta masyarakat dalam bentuk partisipasi politik dan partisipasi publik maka kontrol terhadap jalannya pemerintahan akan berjalan dengan baik, pemerintah dituntut untuk selalu transparan, akuntabel, dan berorientasi kepada rakyat dalam setiap pengambilan kebijakan publik. Melalui

proses partisipasi politik dan peran aktif masyarakat pemerintah akan mendapat masukan dalam pembuatan kebijakan. Dengan melibatkan masyarakat yang akan terkena dampak akibat kebijakan dan politik kepentingan, maka pemerintah dapat menangkap pandangan dan kebutuhan masyarakat yang lebih riil sesuai dengan realita di lapangan, untuk kemudian merumuskannya dalam bentuk kebijakan publik. Keterlibatan dan partisipasi politik masyarakat juga akan memberikan masukan bagi *stakeholder* untuk lebih peka terhadap persoalan masyarakat dalam menentukan program prioritas dari berbagai faktor yang dibutuhkan oleh masyarakat, selain itu partisipasi politik juga merupakan pemenuhan terhadap hak-hak dan etika politik yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan tertinggi yang dilindungi undang-undang.

Pemerintah yang merupakan pelayan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus senantiasa berupaya melakukan perubahan dan membuat inovasi baru dalam tata kelola pemerintahan. Hal ini untuk memenuhi tuntutan masyarakat terhadap kepastian, kemudahan, transparansi dan akuntabilitas pemerintahan yang lebih baik. Era keterbukaan informasi publik harus menjadi pemicu pemerintah dalam memberikan pendidikan politik dan informasi publik secara lengkap dan jelas kepada masyarakat. Dengan kewenangan otonomi daerah yang diberikan undang-undang sudah sewajarnya pemerintah lebih demokratis dan aspiratif terhadap kehendak masyarakat dengan memberikan keleluasaan kepada berbagai elemen masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam politik melalui proses pemilu/pemilukada. Kondisi partisipasi politik masyarakat Indonesia yang relatif masih pasif berakibat pada lemahnya posisi tawar rakyat kepada pemerintah, akibatnya masyarakat cenderung menerima saja kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah walaupun seringkali merugikan masyarakat. Pemilu dan pendidikan politik yang baik kepada masyarakat memiliki relevansi yang dapat meningkatkan kesadaran politik masyarakat untuk lebih peduli dan berpartisipasi aktif terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan baik dalam skala nasional maupun daerah. Dengan pemahaman politik yang baik masyarakat akan mampu menilai dan memberikan masukan serta kontrol sosial atas kinerja pemerintah dan wakil-wakilnya di parlemen untuk terus bekerja sesuai dengan kehendak rakyat. Kepercayaan masyarakat kepada pemerintah

tentunya akan menjadi modal besar bagi negara dan pemerintah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan pelayanan prima kepada masyarakat.

## **PENUTUP**

Kesadaran politik masyarakat untuk berpartisipasi aktif dan dinamis dalam mendukung kebijaksanaan pemerintahan merupakan dampak dari sikap yang ditunjukkan oleh pemerintah. Kesadaran dan partisipasi politik akan muncul sebagai suatu sebab akibat adanya proses pendidikan dan sosialisasi politik yang baik kepada masyarakat. Manajemen pemerintahan yang baik dan pro rakyat mutlak diperlukan dalam merumuskan, membuat dan menjalankan setiap kebijakan-kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah. Sebaliknya ketika kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat, tentu masyarakat dalam batas-batas tertentu berhak untuk tidak patuh terhadap pemerintah. Memahami kehendak rakyat dengan memenuhi hak-hak dan kewajibannya sebagai warga negara menjadi tugas utama negara yang harus dikelola pemerintah dengan baik. Agar terjadi hubungan yang sinergis antara pemerintah dan masyarakat maka rakyat memerlukan pendidikan politik dan informasi yang baik dari pemerintah, hal ini penting sebagai legalitas perjuangan politik masyarakat dalam meraih kehidupan berbangsa dan bernegara.

Upaya pendidikan politik yang dilakukan secara terprogram, terbuka, komunikatif, dan persuasif serta berkesinambungan kepada masyarakat diperlukan sebagai upaya efektif dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Partisipasi politik yang bukan pada proses politik saja melainkan juga partisipasi aktif masyarakat dalam kegiatan politik warga negara untuk ikut mengatur masyarakat dan negara dalam upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Pendidikan politik masyarakat harus terus dijalankan secara berkesinambungan karena demokrasi bukan merupakan situasi yang selesai begitu saja, demokrasi merupakan suatu proses yang terus menerus berlanjut menuju kemajuan dan kebaikan bersama. Oleh karena itu diperlukan sinergitas dan kerjasama seluruh *stakeholders* dengan masyarakat untuk terus mengajak masyarakat berpartisipasi aktif dalam politik dan pembangunan bangsa, sehingga upaya mewujudkan negara

dan pemerintahan yang baik, yang bersih dari KKN, dan mengutamakan kepentingan dan kesejahteraan rakyat dapat segera diwujudkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, M. Afif. 2005. *Politik Hukum Ratifikasi Konvensi HAM di Indonesia: Upaya Mewujudkan Masyarakat yang Demokratis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Alfian. 1986. *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Edisi Revisi). Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Atmadja, I Dewa Gede. 2012. *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan*. Malang: Setara Press.
- Bisariyadi, et.al. 2012. *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional*. Jurnal Konstitusi Volume 9, Nomor 3, September 2012.
- Budiardjo, Miriam. 2009. *Dasar-Dasar-Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Ganie-Rochman, Meuthia. 2000. "Good Governance: Prinsip, Komponen dan Penerapannya". Artikel dimuat dalam buku HAM: Penyelenggaraan Negara yang Baik & Masyarakat Warga. Jakarta: Komnas HAM.
- Hakim, Abdul Aziz. 2011. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Human Development Report. 1997. *Published for The United Nations Development Programme (UNDP)*. New York: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. 2003. *Tertib Politik di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa* (Terjemahan dari *Political Order in Changing Societies*) Alih bahasa: Sahat Simamora dan Suryatim. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Ilmar, Aminuddin. 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Kantaprawira, Rusadi. 2004. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: Sinar Baru Algesindo.
- Kartono, Kartini. 1996. *Pendidikan Politik*. Bandung: Mandar Maju.
- Nurtjahjo, Hendra. 2006. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ramadhanil, Fadhli, et.al. 2015. *Desain Partisipasi Masyarakat Dalam Pemantauan Pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).
- Rousseau, Jean Jacques. 2009. *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*. Jakarta: Visimedia.
- Sedarmayanti. 2009. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Setiadi, Wicipto. "Peran Partai Politik dalam Penyelenggaraan Pemilu yang Aspiratif dan Demokratis" Jurnal Legislasi Indonesia Vol.5 No.1 – Maret 2008

- Sirozi, Muhammad. 2005. *Politik Pendidikan: Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Politik Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Grasindo.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Triono. *Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019*. Makalah bahan presentasi dalam acara Seminar Nasional AIPI XXVII di UGM Yogyakarta, 27-28 April 2017.
- Tutik, Titik Triwulan. 2011. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana.
- Undang-Undang Dasar 1945
- UU No. 12 Tahun 2005 Tentang Hak Sipil dan Politik
- UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu