

SKRIPSI
***E-VOTING* PARAGA SEBAGAI MEDIA PEMILIHAN UMUM KETUA
RT/RW DI KOTA MAKASSAR**



Oleh :

NAFIRA FEBRIANA

E041201024

Skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu persyaratan untuk mendapat
gelar sarjana ilmu politik

DEPARTEMEN ILMU POLITIK

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

KOTA MAKASSAR

2024

LEMBAR PERSETUJUAN

SKRIPSI

**E-VOTING PARAGA SEBAGAI MEDIA PEMILIHAN UMUM
KETUA RT/RW DI KOTA MAKASSAR**

Yang Diajukan Oleh:

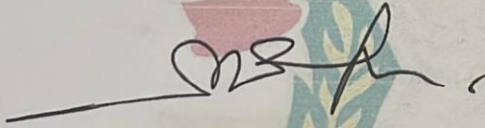
NAFIRA FEBRIANA

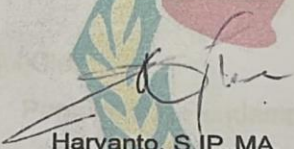
E041201024

Telah Disetujui Oleh:

Pembimbing Utama

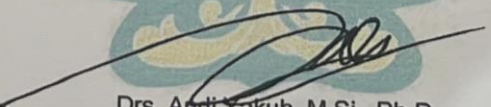
Pembimbing Pendamping


Andi Naharuddin, S.IP.,M.Si
NIP. 19731122 200212 1 001


Haryanto, S.IP.,MA.
NIP. 19861008 201903 1 009

Mengetahui,

Ketua Departemen Ilmu Politik


Drs. Andi Yakub, M.Si., Ph.D.
NIP. 19621231 199003 1 023

Halaman Pengesahan

SKRIPSI

**E-VOTING PARAGA SEBAGAI MEDIA PEMILIHAN UMUM KETUA
RT/RW DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan Diajukan Oleh:

NAFIRA FEBRIANA

E041201024

Telah Dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Yang Dibentuk Dalam Rangka
Penyelesaian Studi Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu
Politik Universitas Hasanuddin.


Pada Tanggal ... Januari 2024


Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

Telah Disetujui Oleh:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Andi Naharuddin, S.IP.,M.Si
NIP. 19731122 200212 1 001


Haryanto, S.IP.,MA.
NIP. 19861008 201903 1 009

Mengetahui,

Ketua Departemen Ilmu Politik




Drs. Andi Yakub, M.Si., Ph.D.
NIP. 19621231 199003 1 023

Halaman Penerimaan

SKRIPSI

**E-VOTING PARAGA SEBAGAI MEDIA PEMILIHAN UMUM
KETUA RT/RW DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan Diajukan Oleh:

NAFIRA FEBRIANA

E041201024

Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat oleh Panitia Ujian Program Studi Ilmu
Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Makassar, ... Januari 2024

Menyetujui:

Panitia Ujian

Ketua : Andi Naharuddin,S.IP.,M.Si.

(.....)

Sekretaris : Haryanto,S.IP.,MA.

(.....)

Anggota Penguji I : Dr. Ariana Yunus,S.IP.,M.Si.

(.....)

Anggota Penguji II : Umami Suci Fathiyah Bailussy,S.IP.,M.Si (.....)

(.....)

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nafira Febriana

NIM : E041201024

Program studi : Ilmu Politik

Jenjang : Strata I (S-1)

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulis saya berjudul:

"E-Voting PARAGA Sebagai Media Pemilihan Umum Ketua RT/RW Di Kota Makassar" benar merupakan karya tulis saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan tulisan orang lain.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain tanpa adanya kutipan dan referensi, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 5 Januari 2024

Yang menyatakan,



Nafira Febriana

NIM E041201024

ABSTRAK

Nafira Febriana E041201024. *E-Voting* PARAGA Sebagai Media Pemilihan Umum Ketua RT/RW Di Kota Makassar. Dibawah bimbingan Andi Naharuddin sebagai Pembimbing Utama dan Haryanto sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami perencanaan *E-Voting* PARAGA Sebagai Media Pemilihan Umum Ketua RT/RW Di Kota Makassar.

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif dengan jenis studi kasus. Adapun pengambilan data dilakukan melalui wawancara dan dokumentasi. Konsep yang digunakan adalah konsep perencanaan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa *E-Voting* PARAGA telah direncanakan dan dirancang oleh pemerintah Kota Makassar sejak tahun 2022 tetapi baru akan dilaksanakan pada tahun 2024 mendatang. Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan dengan diberlakukan sistem *E-Voting* ini, pemilihannya akan lebih efisien dari segi biaya dan akan lebih cepat pemungutan dan penghitungan suaranya dari segi waktu. Dalam hal ini, Pemerintah Kota Makassar bekerjasama dengan Dinas Kependudukan dan Pencacatan Sipil, KPU Kota Makassar, dan Bawaslu Kota Makassar untuk mewujudkan sistem pemilihan umum yang akuntabel sehingga dapat meningkatkan kualitas pemilihan umum walaupun masih dalam skala kecil.

Rekomendasi Penulis adalah perlu perencanaan dan perancangan yang matang dalam merumuskan program pemerintah. Selain itu, bagi para peneliti berikutnya agar mampu meneliti lebih mendalam terkait program *E-Voting* aplikasi PARAGA, baik dari segi struktural, maupun alokasi pendanaan program tersebut.

Kata Kunci : *E-Voting*, Perencanaan, Aplikasi PARAGA.

ABSTRACT

Nafira Febriana E041201024. PARAGA *E-Voting* as a Media for the General Election of RT/RW Chairmen in Makassar City. Under the guidance of Andi Naharuddin as Main Supervisor and Haryanto as Assistant Supervisor.

This research aims to find out and understand the PARAGA *E-Voting* planning as a medium for the general election of RT/RW heads in Makassar City.

The type of research used is descriptive qualitative research with a case study type. Data collection was carried out through interviews and documentation. The concept used is the planning concept.

The results of this research show that *E-Voting* PARAGA has been planned and designed by the Makassar City government since 2022 but will only be implemented in 2024. Based on the results of interviews that have been conducted with the implementation of this *E-Voting* system, elections will be more efficient in terms of costs and voting and counting of votes will be faster in terms of time. In this case, the Makassar City Government is collaborating with the Population and Civil Registration Service, Makassar City KPU, and Makassar City Bawaslu to create an accountable general election system so that it can improve the quality of general elections even though it is still on a small scale.

The author's recommendation is that careful planning and design is needed in formulating government programs. Apart from that, future researchers will be able to research in more depth the PARAGA application *E-Voting* program, both from a structural perspective and funding allocation for the program.

Keyword : *E-Voting*, Planning, PARAGA Application.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, atas Rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan Skripsi ini dengan judul “*E-Voting* PARAGA Sebagai Media Pemilihan Umum Ketua RT/RW Di Kota Makassar” pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dapat dirampungkan sesuai dengan waktu yang direncanakan. Penulisan skripsi ini guna bertujuan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar sarjana Ilmu Politik pada program studi Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Saya menyadari bahwa skripsi ini masih kurang sempurna, hal ini disebabkan karena keterbatasan kemampuan yang ada pada penulis. Oleh karenanya kritik, saran, dan koreksi untuk perbaikan dan penyempurnaannya sangat penulis harapkan.

Pada kesempatan ini, perkenankanlah penulis menyampaikan rasa syukur dan terima kasih diiringi do’a kepada Tuhan Yang Maha Esa kepada kedua orang tua penulis Irzan Soebhan dan Astrid Margareth Noya yang telah mendidik, membesarkan, membimbing, mendoakan, memberikan dukungan, dan pengertiannya kepada penulis untuk terus belajar demi menyelesaikan studi tanpa mengenal rasa lelah, pamrih, suka maupun duka. Kepada Adik penulis Alm. Reza Aditya yang telah memberikan dukungan dan perhatian kepada penulis untuk menyelesaikan studi, serta seluruh keluarga besar penulis yang senantiasa mendukung dan memberikan perhatian yang baik selama penulis mengerjakan tugas akhir ini.

Selanjutnya diucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Phil. Sukri, M.Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin;

3. Drs. Andi Yakub, M.Si., Ph.D. selaku Ketua Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberikan izin, kesempatan dan fasilitas kepada saya selama mengikuti Pendidikan Program Sarjana;
4. Andi Naharuddin, S.IP., M.Si. selaku Pembimbing I saya yang telah memberikan arahan, bimbingan, ilmu pengetahuan dan berbagai pengalaman kepada saya dan memberi masukan, arahan, dan nasihat dalam membimbing penulisan skripsi saya;
5. Haryanto, S.IP., MA. Selaku Penasehat Akademik sekaligus Pembimbing II saya yang telah memberikan arahan, bimbingan, ilmu pengetahuan dan berbagai pengalaman kepada saya dan memberi masukan, arahan, dan nasihat dalam membimbing penulisan skripsi saya;
6. Dr. Ariana, S.IP., M.Si. dan Umami Suci Fathiya Bailussy, S.IP., M.Si. selaku penilai/penguji yang memberikan masukan dan saran pada ujian seminar proposal sampai ujian skripsi;
7. Kepada Sophia, Yuda, dan Wahyu yang senantiasa menemani dan menyemangati untuk menyelesaikan tugas akhir ini;
8. Kepada Regina, Feby, Aura, Fiona, Ratih, Luthfi, Ocang, Pangeran, Raehan senantiasa mendukung dan memberikan semangat dalam suka dan duka untuk menyelesaikan skripsi ini.
9. Dan terakhir untuk rekan/kerabat yang tidak dapat saya sebutkan satu-persatu yang juga tak henti-hentinya memberikan *support* kepada saya.
10. *Last but not least, I wanna thank me, I wanna thank me for believing in me. I wanna thank me for doing all this hard work. I wanna thank me for having no days off. I wanna thank me for never quitting, I wanna thank me for always*

being a giver and tryna give more than I receive, I wanna thank me for tryna do more right than wrong, I wanna thank me for just being me at all times.

Akhirnya saya sebagai penulis mengharap semoga tugas akhir ini merupakan langkah awal penemuan salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar sarjana ilmu politik, yang kemudian dapat bermanfaat bagi penulis dan setiap orang yang membacanya, serta juga bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan teknologi. Semoga Tuhan senantiasa memberkati.

Makassar, 5 Januari 2024

Nafira Febriana

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	ii
Halaman Pengesahan	iii
Halaman Penerimaan	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR GAMBAR	xiv
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	11
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Manfaat Penelitian	11
BAB II	13
TINJAUAN PUSTAKA	13
2.1 Penelitian Terdahulu	13
2.2 Kerangka Konsep	16
2.2.1 Konsep <i>E-Voting</i>	16
2.2.2 Konsep Perencanaan dalam Perspektif Kebijakan Publik	21
2.2.2.1 Tahap Penyusunan Agenda (Agenda Setting).....	25
2.2.2.2 Formulasi Kebijakan.....	32
2.3 Kerangka Berpikir	53
2.4 Skema Penelitian	54
BAB 3	55
METODE PENELITIAN	55
3.1 Jenis Penelitian	55
3.1.1 Pendekatan Penelitian	55
3.1.2 Tipe Penelitian.....	55

3.1.3 Jenis Penelitian.....	56
3.2 Lokasi Penelitian dan Objek Penelitian.....	56
3.2.1 Lokasi Penelitian.....	56
3.2.2 Objek Penelitian.....	57
3.3 Jenis dan Sumber Data	57
3.3.1 Data Primer	57
3.3.2 Data Sekunder	58
3.4 Teknik Pengumpulan Data	58
3.4.1 Wawancara.....	58
3.4.2 Observasi	59
3.4.3 Dokumentasi	59
3.5 Informan Data	59
3.6 Teknik Analitik Data.....	60
3.6.1 Reduksi Data.....	60
3.6.2 Penyajian Data	61
3.6.3 Penarikan Kesimpulan.....	61
BAB IV	62
GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....	62
4.1 Gambaran Umum Kota Makassar.....	62
4.2 Gambaran Umum Pemerintah Kota Makassar.....	63
4.3 Gambaran Umum Bagian Pemberdayaan Masyarakat Kota Makassar.....	64
4.4 Gambaran Umum Dinas Kependudukan dan Pencacatan Sipil Kota Makassar :	65
4.5 Gambaran Umum Badan Pengawasan Pemilu Kota Makassar	67
4.6 Gambaran Umum Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar	73
BAB V	78
PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN.....	78
5.1 Perencanaan <i>E-Voting</i> PARAGA.....	78
BAB VI	89
PENUTUP	89
6.1 Kesimpulan.....	89

6.2 Saran.....	91
DAFTAR PUSTAKA.....	92
LAMPIRAN	100

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.4 1.....54

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang :

Pemilu di Indonesia saat ini masih diselenggarakan secara konvensional, dengan pemilih datang ke tempat pemungutan suara pada hari pemilihan. Setelah itu, mereka mencoblos atau mencontreng kertas suara dan memasukkannya ke dalam kotak suara. Proses perhitungan suara dimulai setelah pemungutan suara selesai. Namun, penyelenggaraan pemilu dengan cara tersebut akan mengalami ketidakefektifan dan efisiensi, yang menyebabkan masalah seperti pemborosan anggaran, proses tabulasi hasil perhitungan suara yang lama, banyak kesalahan manusia, banyak korban jiwa dari panitia TPS, dan kecurangan penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, pergeseran ke pemilu modern dipandang perlu dalam penyelenggaraan pemilu yang saat ini masih dilakukan secara konvensional dan juga kita tidak dapat menahan proses perkembangan teknologi yang ada.

Dalam pelaksanaan sistem voting konvensional, sering terjadi kesalahan yang disebabkan oleh kesalahan manusia (human error) atau kesalahan yang disebabkan oleh sistem yang tidak berfungsi dengan baik. Faktor-faktor ini termasuk lamanya proses perhitungan suara dan masalah-masalah ini yang membuat keabsahan hasil voting diragukan dan menyebabkan konflik antara kelompok masyarakat yang berbeda kepentingan. Beberapa kekurangan pemilihan konvensional termasuk proses yang lambat karena banyak

persiapan yang harus dilakukan secara manual, besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk membiayai seluruh keperluan untuk melaksanakan voting, perhitungan suara yang tidak akurat, dan keharusan pemilih untuk hadir secara langsung untuk memberikan hak suaranya.

Dengan perkembangan teknologi informasi saat ini, diperlukan untuk berinovasi dan memunculkan ide-ide baru yang akan membawa perubahan untuk generasi di masa depan dalam menciptakan sesuatu yang bermanfaat dan berguna seperti misalnya pembaruan pada pelaksanaan pemungutan suara. Proses pemungutan suara secara konvensional akan membuat sistem menunggu lebih lama yang menyebabkan perhitungan jumlah suara lambat untuk dihitung, untuk mengatasi permasalahan diatas, salah satu solusi yang dapat diterapkan adalah dengan melakukan pemungutan suara secara online atau *E-Voting*.

Menurut Shalahuddin menyatakan bahwa “Sistem *E-Voting* dapat diberdayagunakan sejak pendataan calon pemilih, pendaftaran calon pemilih, pelaksanaan pemungutan suara sampai dengan perhitungan hasil pemungutan suara”. *E-Voting* telah menjadi suatu alternatif untuk mengambil keputusan penting dalam kehidupan manusia.¹

¹ Rahmawati, E., Sidik, & Fauzan, Y. K. (2020, September). Rancang Bangun Sistem Informasi E-Voting Pada Pemilihan Ketua RW Kelurahan Pejaten Timur. Jurnal Teknologi Informatika dan Komputer MH Thamrin, 6(2), 2.

E-Voting merupakan suatu teknik pengumpulan suara dengan menggunakan perangkat elektronik. Menurut Kersting dan Baldersheim, *E-Voting* dapat diartikan sebagai menggunakan hak pilih dalam sebuah pemilihan yang didukung oleh alat elektronik. Ragam dari alat elektronik mencakup pendaftaran pemilih secara elektronik, perhitungan suara secara elektronik dan belakangan termasuk saluran untuk memilih dari jarak jauh, khususnya *internet voting*.²

Unsur-unsur dalam *E-Voting* yaitu :

1. *Eligibility* : Hanya calon pemilih yang terdaftar yang dapat mengikuti proses voting.
2. *Unreusability* : Setiap pemilih hanya dapat melakukan satu kali voting.
3. *Accuracy* : Pilihan tidak bisa diubah atau dihapus selama atau setelah pemilihan dan juga tidak bisa ditambahkan setelah proses pemilihan ditutup.
4. *Vote and Go* : Pemilih hanya dapat melakukan pemilihan saja.
5. *Privacy* : Pemilih tidak boleh tahu pilihan orang lain.

² Darmawan, I., Nurhandjati, N., & Kartini, E. (2014). Memahami *E-Voting*. In I. Darmawan, N. Nurhandjati, & E. Kartini, *Memahami E-Voting: Berkaca dari Pengalaman Negara-Negara lain dan Jembrana (Bali)* (p. 2). Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UI, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Anggota IKAPI DKI JAKARTA. Retrieved Mei 26, 2023

6. *Fairness* : Orang lain tidak dapat mengetahui hasilnya sebelum dilakukan proses perhitungan suara.

Dalam perspektif tata kelola pemilu, manfaat dari *E-Voting* yaitu akan menciptakan keterbukaan informasi terhadap hasil pemilu dan pilkada secara langsung. Selain itu *E-Voting* juga mampu menghemat biaya penyelenggaraan pemilu dan pilkada, serta mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menentukan pilihan. Apabila sistem *E-Voting* diterapkan dengan benar, implementasi penyelenggaraan pemilu dan pilkada di Indonesia dapat memberikan banyak keuntungan. Kebijakan penerapan *E-Voting* dapat membantu pemerintah meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah karena *E-Voting* dapat menghilangkan keraguan masyarakat tentang pemilu dan pilkada yang dilakukan. Akan tetapi, kendala yang akan di rasakan jika menerapkan sistem *E-Voting* itu sendiri yaitu dalam hal sarana dan prasarana untuk menunjang sistem *E-Voting* seperti misalnya dalam hal listrik, jaringan internet, tenaga ahli untuk sistem *E-Voting*, masyarakat yang belum melek computer.

Untuk memperbarui sistem pemilihan umum dan mendukung revolusi industri 4.0, formulasi *E-Voting* akan menggunakan tiga alat: komputer sebagai komponen utama dalam pemungutan suara, *card reader* sebagai pemindai E-KTP, dan finger print sebagai pemindai sidik jari. Dengan menggunakan alat-alat ini, pemilih hanya perlu menentukan pilihan mereka

secara langsung, dan sistem dapat merekam data suara. Sistem *E-Voting* ini nanti akan teregulasi dalam taraf Undang-Undang.

Eksistensi tata cara memilih dengan *E-Voting* tidak dapat dipisahkan dari perkembangan teknologi. Perkembangan teknologi akan terus berjalan beriringan dengan proses demokrasi di sebuah negara. Seperti contohnya pada saat Barrack Obama melakukan kampanye Pemilu Presiden di Amerika Serikat untuk menjangkau calon pemilih. Di satu sisi, *E-Voting* dinilai juga sebagai bentuk kegiatan partisipasi politik langsung dalam proses pengambilan kebijakan.

Penggunaan voting secara konvensional seringkali menuai kritikan juga karena dinilai menghabiskan anggaran yang tidak sedikit, menghabiskan banyak waktu sehingga hasil dari pemilihan umum tidak dapat diketahui saat itu juga, dan cara ini dapat berpotensi menimbulkan campur tangan dari pihak-pihak tertentu atau dicurangi. Sedangkan jika suatu negara menggunakan *E-Voting* sebagai sarana dalam pemungutan suara, disinyalir lebih hemat biaya, lebih hemat waktu, dan lebih sedikit untuk dapat dicurangi oleh pihak-pihak tertentu atau dapat mencegah *human error*.

Dalam praktiknya, sistem *E-Voting* lebih fokus pada proses transparansi yang bertujuan untuk meningkatkan kepercayaan terhadap sistem pemilu yang jujur dan adil. Ridwan, Zainal, Yulianto mengemukakan bahwa Skema *E-Voting* adalah satu set protokol yang menjaga keamanan atau kerahasiaan

pemilih dalam melakukan pemilihan serta interaksi dengan panitia pemilihan dan perhitungan suara.³

Melihat gambaran pemilu di Indonesia dan mempertimbangkan beberapa negara seperti India dan Brasil yang telah berhasil mengadopsi sistem pemungutan suara elektronik, baik Indonesia maupun India adalah negara demokrasi dengan lingkungan demografis yang menantang dan beragam dikombinasikan dengan operasi logistik. Melihat kelebihan dan kelemahan dari *E-Voting*, dapat dikatakan layak dan mungkin untuk diimplementasikan di Indonesia. Namun, masih banyak daerah yang membutuhkan perhatian khusus dari pemerintah dalam hal sarana dan prasarana untuk menunjang sistem *E-Voting* seperti misalnya dalam hal listrik, jaringan internet, tenaga ahli untuk sistem *E-Voting*, masyarakat yang belum melek komputer. Walau demikian dengan segala keterbatasan, *E-Voting* melalui inisiasi BPPT telah berupaya untuk berkontribusi secara konkrit dan signifikan dalam pengembangan sistem *E-Voting*. Hal ini berdasarkan data BPPT RI sejak 2013 hingga 2019, *E-Voting* telah diterapkan pada 981 pemilihan kepala desa di 12 kabupaten.

³ Maulana , R., Dewi, S., Maulana, M. S., Nurmalasari, & Sasongko, A. (2022, Februari). Penerapan Aplikasi Polling Pemilihan Ketua Rt Secara Online Pada (Pemilu) KetuaRt.004/Rw. *Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat Jotika*, 1(2), 50. Retrieved Mei 26, 2023

Salah satu contoh keberhasilan pelaksanaan *E-Voting* di Indonesia yaitu di Kota Bali. Di Bali, pemilihan umum secara elektronik atau *E-Voting* telah dilakukan sejak tahun 2010 yang dimana diawali dari pemilihan kepala desa di Kabupaten Jembrana. Di Desa tersebut sudah dilakukan pemilihan kepala dusun dengan cara *E-Voting*, dimana dengan cara *E-Voting* ini, Kabupaten Jembrana sudah menghemat anggaran lebih dari 60 (enam puluh) persen, seperti anggaran untuk kertas suara. Pelaksanaan Pemilu Kepala Desa tersebut didukung oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 147/PUU-VII/2009.⁴

Setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan pada Selasa, 30 Maret 2010 bahwa penggunaan *E-Voting* adalah konstitusional sepanjang tidak melanggar asas Pemilu yang *luber dan jurdil* maka *E-Voting* bisa dilakukan pada skala lebih luas di antaranya Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilukada). Putusan ini terkait permohonan Bupati Jembrana Bali, I Gede Winasa yang meminta Mahkamah Konstitusi menguji Pasal 88 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai bunyi Pasal yang diuji, Pasal 88, pemungutan suara ditetapkan dengan cara mencoblos. Namun, pemohon memaparkan sejumlah dalil yang menyatakan

⁴ Gusti, I., Agung, N., Wirahadi, B., & Wairocana, N. (2020). ANALISIS YURIDIS PEMILIHAN KEPALA DESA BERBASIS *E-VOTING* PADA PEMILIHAN KEPALA DESA DI KABUPATEN JEMBRANA. *Jurnal Kertha Negara*, 8(8), 12–25. <https://kabar24.bisnis.com/read/20130724/355/152800/cara-pilkades-dengan-e-voting->

bahwa *E-Voting* memiliki banyak keunggulan ketimbang cara “konvensional”, mencoblos atau mencontreng. Contoh suksesnya adalah pemilihan kepala dusun Kelihan Banjar Dinas di Desa Yeh Embang, Kabupaten Jembrana.⁵

Mendukung pernyataan tersebut, Kepala Program Sistem Pemilu Elektronik BPPT, Andrari Grahitandaru juga mengungkapkan bahwa Pilkades dengan *E-Voting* jelas menciptakan penghematan yang signifikan. Sebagai contoh pemilihan pilkades Boyolali dilakukan di 160 desa dengan biaya operasional Pilkades per desanya sebesar Rp 25 juta. “Jika ditotal biayanya mencapai Rp 4 miliar. Melalui *E-Voting* menghemat Rp 2 miliar,” terangnya.⁶

Di Sulawesi Selatan khususnya di Kota Makassar, pelaksanaan sistem pemilihan umum secara *E-Voting* sudah diterapkan pada pemilihan rektor di salah satu universitas negeri di Makassar dan pada pemilihan ketua osis. Berdasarkan dari kedua pelaksanaan tersebut bahwa *E-Voting* ini sendiri lebih efisien dan lebih efektif serta memudahkan pengelola atau panitia penyelenggara dalam proses pemungutan suara. Kota Makassar merupakan salah satu daerah otonomi di Sulawesi Selatan, yang telah melakukan inovasi

⁵ Gusti, I., Agung, N., Wirahadi, B., & Wairocana, N. (2020). ANALISIS YURIDIS PEMILIHAN KEPALA DESA BERBASIS *E-VOTING* PADA PEMILIHAN KEPALA DESA DI KABUPATEN JEMBRANA. *Jurnal Kertha Negara*, 8(8), 12–25. <https://kabar24.bisnis.com/read/20130724/355/152800/cara-pilkades-dengan-e-voting->

⁶ Administrator. (2013, Juli 24). *E Voting Pilkades Jembrana, Sebuah Miniatur Pemilukada*. Retrieved November 29, 2023, from bppt.go.id: <https://www.bppt.go.id/berita-bppt/e-voting-pilkades-jembrana-sebuah-miniatur-pemilukada>

baru dengan memilih ketua RT dan RW secara bersamaan. Pemilihan ini dilakukan di 15 kecamatan di Kota Makassar. Untuk pertama kalinya di Indonesia, khususnya dilakukan di Kota Makassar pada Februari 2017.

Sistem pemilihan dalam pemilihan RT/RW serentak di Kota Makassar merupakan peraturan yang dibuat oleh walikota yang tercantum dalam perwali nomor 82 tahun 2022. Adapun beberapa persyaratan untuk dapat dipilih menjadi ketua RT/RW yaitu salah satunya adalah berusia sekurang-kurangnya 18 (delapan belas) tahun dan memiliki ijazah sekurang-kurangnya Ijazah Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau sederajat, dikecualikan untuk calon yang pernah menjabat Ketua RT setempat dalam kurun 2 (dua) periode terakhir dan berumur diatas 40 (empat puluh) tahun untuk calon Ketua RT sedangkan calon ketua RW memiliki ijazah sekurang-kurangnya ijazah Sekolah Menengah Atas (SMA) atau sederajat, dikecualikan untuk calon yang pernah menjabat ketua RW.

Mekanisme dan tahapan pemilihan ketua RT dan RW (Bab 4 pasal 5), pelaksanaan pemilihan ketua RT/RW akan dipilih langsung oleh kepala keluarga dan jika kepala keluarga berhalangan untuk hadir maka boleh diwakili oleh anggota keluarga lainnya dengan syarat membawa bukti foto copy KTP (Kartu Tanda Penduduk) dan foto copy Kartu Keluarga, dengan ketentuan 1 (satu) Kepala Keluarga 1 (satu) suara.

Pemenang untuk ketua RT dan RW dipilih berdasarkan jumlah suara terbanyak. Jika di dalam proses penghitungan suara hasil suaranya seimbang maka, panitia pemilihan and tokoh masyarakat dan warga bermusyawarah untuk memilih ketua RT dan atau ketua RW yang terpilih dengan mempertahankan prinsip dan etika kekeluargaan. Apabila forum musyawarah mufakat tidak mencapai konsensus, panitia pemilihan menggunakan sistem undi atau lot yang dilakukan secara terbuka dan disaksikan oleh masyarakat untuk menentukan pemenang. Kemudian panitia pemilihan akan mengisi berita acara yang berisi penetapan Ketua RT dan/atau Ketua RW terpilih yang tercantum di huruf a, b, c, d, dan e.

Namun, masalah yang sering terjadi jika melaksanakan pemilihan ketua RT/RW dengan sistem konvensional yaitu adalah banyak warga yang tidak dapat hadir, masih terdapat pemilihan ganda serta penghitungan suaranya yang memakan waktu yang cukup lama. Tujuan *E-Voting* digunakan dalam pemilihan ketua rt/rw yaitu :

1. Untuk mempermudah warga dalam memilih Ketua RT dimanapun sehingga hasil suara yang diharapkan lebih maksimal sehingga warga dapat menjalankan kewajiban-nya sebagai warga RT wilayah tersebut dalam memberikan hak suaranya.
2. Mencegah pemilihan ganda yang biasa terjadi.

3. Mengatasi permasalahan dalam penghitungan akibat kesalahan manusia (human error). Selain itu mengurangi biaya yang dibutuhkan saat melakukan pemilihan calon ketua RW.
4. Dapat meminimalisir kecurangan.

Berdasarkan pemaparan masalah diatas maka saya tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul "***E-Voting* PARAGA Sebagai Media Pemilihan Ketua RT/RW Di Kota Makassar**".

1.2 Rumusan Masalah :

Dari uraian penjelasan latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan di angkat yaitu :

Bagaimana perencanaan *E-Voting* PARAGA dalam pemilihan ketua RT/RW Di Kota Makassar ?

1.3 Tujuan Penelitian :

Untuk mendeskripsikan perencanaan *E-Voting* dalam pemilihan ketua RT/RW Di Kota Makassar.

1.4 Manfaat Penelitian :

1. Manfaat Akademis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan literatur bagi penelitian yang akan datang dalam rangka peningkatan ilmu politik.

2. Manfaat Praktis :

Hasil dari penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan bacaan yang bermanfaat bagi khalayak publik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu :

Penelitian – penelitian sejenis yang sudah dilakukan sebagai bahan perbandingan. Hasil penelitian yang dijadikan perbandingan berdasarkan topik penelitian yaitu tentang Aplikasi Polling atau *E-Voting* dalam pemilihan umum.

1. Penerapan Aplikasi Polling Pemilihan Ketua RT Secara Online Pada Pemilihan Umum (pemilu) Ketua RT.004/RW.008 Masa Bakti 2021-2026 Kelurahan Parit Mayor kecamatan Pontianak timur. Dalam penelitian ini menjelaskan bahwa *E-Voting* berbasis aplikasi diterapkan guna untuk meminimalisir pemilihan ganda dengan adanya verifikasi Nomor Induk Keluarga (NIK).
2. Rancang Bangun Aplikasi E-Vote Pemilihan Ketua RT Pada Perumahan Duta Asri Palem 7 Berbasis Web. Database yang digunakan menggunakan SDLC dan bahasa pemrograman yang digunakan adalah PHP dan Mysql sebagai penyimpanan data, pengolahan data warga, pemilihan serta penghitungan. Metodologi yang digunakan dalam penelitian adalah metodologi pengembangan sistem yang dimana dengan penelitian ini dapat mengurangi permasalahan pelaksanaan voting konvensional sebelumnya, yaitu keikutsertaan warga dalam

pemilihan Ketua RT dengan mudah mengakses sistem ini melalui web yang dapat dibuka melalui PC. Serta pemilihan ganda yang dapat diminimalisasi dengan adanya verifikasi Nomor Induk Keluarga (NIK). Sistem informasi voting ini memiliki sistem otomatis yang dapat mengunci akun setiap kali seseorang melakukan voting sehingga dapat mengurangi kemungkinan pemilihan ganda.

3. Aplikasi *E-Voting* Pemilihan Perangkat RT/RW Di Wilayah Kelurahan 20 Ilir D li Kota Palembang. Bahasa pemrograman yang digunakan adalah PHP dan Mysql sebagai penyimpanan data, pengolahan data warga, pemilihan serta penghitungan. Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa aplikasi voting tersebut dapat mampu melakukan voting serta proses pelaporan perolehan suara dengan cepat dan mudah.
4. Implementasi Kebijakan *E-Voting* Dalam Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) Di Kabupaten Boyolali Tahun 2019 Dan Implikasinya Terhadap Ketahanan Politik Wilayah. Dalam penelitian ini kebijakan *E-Voting* telah diterapkan dengan baik dan telah mencapai tujuan, yaitu menyelesaikan masalah Pilkades seperti masalah logistik, DPT, beban kerja KPPS, dan kesalahan rekapitulasi penghitungan suara. Dalam hal peningkatan partisipasi dan efisiensi salah satunya bisa digunakan sistem internet voting karena penggunaan teknologi internet tidak terbatas tempat sehingga dapat menaikkan partisipasi dan dapat

menggunakan gawai yang dimiliki masing-masing orang serta SDM dapat dikurangi.

5. Implementasi Kebijakan *Electronic-Voting* (E-Voting) Dalam Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Pematang Tahun 2016. Dalam penelitian ini kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik melalui pembentukan tim panitia di tingkat kabupaten oleh Bupati untuk membantu panitia desa yang dibentuk BPD Desa Ujunggede. Pelaksanaan pemungutan suara desa Ujunggede dijalankan sesuai mekanisme *E-Voting* dan E-Verifikasi dari verifikasi sampai penghitungan suara sehingga berjalan dengan teratur dan aman.
6. Analisis Pemanfaatan Teknologi QR Code pada Sistem *Electronic Voting* (E-Voting) untuk Pemilihan Kepala Daerah. Dalam penelitian ini pemanfaatan teknologi dengan menggunakan QR Code pada sistem *E-Voting* untuk pemilihan kepala daerah telah dirancang. Beberapa pengujian telah dilakukan untuk mengetahui performansi sistem tersebut. Berdasarkan pengujian yang dilakukan maka ditarik kesimpulan bahwa, persentase akurasi sebesar 95% dan persentase keamanan sebesar 88%. Kecepatan data terdeteksi sebesar 93% dengan rata-rata kecepatan 4 detik, serta 7% tidak terdeteksi dengan rata-rata kecepatan 8 detik. Secara umum dapat dikatakan bahwa sistem hasil perancangan dapat berjalan dengan baik dengan performa sesuai yang diharapkan.

2.2 Kerangka Konsep :

2.2.1 Konsep *E-Voting*:

E-Voting adalah akronim dari *electronic voting*. Hal ini terkait dengan e-government, suatu sistem teknologi informasi yang dibuat oleh pemerintah untuk memudahkan akses ke informasi dan layanan. Selain itu, *E-Voting* juga mengarah pada tujuan *e-government*, yang merupakan tujuan dari pelaksanaan ITE, yang telah disesuaikan dengan tujuan Undang-Undang Dasar Nomor 19 Tahun 2014. Menurut Smith dan Clark, salah satu cara untuk memberikan suara adalah melalui penggunaan komputer di bilik di lokasi tertentu.

Zafar dan Pilkjaer mengatakan bahwa *E-Voting* adalah penggabungan teknologi dan proses demokrasi untuk membuat pemungutan suara lebih mudah dan efektif. Selain itu, sebagai pionir dalam pengembangan *E-Voting* di Indonesia, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) mendefinisikan *E-Voting* sebagai suatu metode pemungutan suara dan penghitungan suara dalam suatu pemilihan dengan menggunakan perangkat elektronik.

BPPT juga mendefinisikan sistem *E-Voting* sebagai sebuah sistem yang menggunakan perangkat elektronik dan mengolah informasi digital untuk membuat surat suara, memberikan suara, menghitung perolehan suara, mengirim hasil perolehan suara, menayangkan perolehan suara, memelihara dan menghasilkan jejak audit (Jayadi Nas, Zulfikar, & IP, 2019).

Disisi lain, *the council of Europe (CoE)*, mendefinisikan sebagai sebuah perangkat pemberian suara secara elektronik sehingga memiliki kemampuan untuk mempercepat tabulasi data, menekan biaya pemilihan dan memiliki kontribusi untuk mencegah pemilih yang tidak berhak. "*legal, Operational and technical standards for E-Voting*" dikemukakan oleh *the committee of ministers of the council of the Europe* tentang *procedural safeguards* menyatakan bahwa prosedur standar yang harus dimiliki *E-Voting* adalah:

1. *Transparency*
2. *Verifiability and accountability*
3. *Reliability and transparency*

Cannor dan crytron memaparkan bahwa *E-Voting* memiliki yang bisa dijadikan pedoman, pedoman tersebut dikenal dengan istilah *golden rules E-Voting* yang meliputi *accuracy, invulnerability, privacy dan verifiability*, empat parameter utama yang dijadikan rujukan dalam *E-Voting*, tetapi minimal harus terdapat 3 parameter yang wajib dimiliki yaitu *convenience, flexibility, mobility*.

Dengan sistem *E-Voting*, pemilu dapat dilakukan dengan lebih mudah dan biaya pemilu secara signifikan dapat berkurang. Dengan sistem *E-Voting* dapat juga meningkatkan partisipasi pemilih, menurunkan biaya

pemilu, dan meningkatkan akurasi hasil. Sistem *E-Voting* dapat dilihat sebagai “proses bisnis” dari serangkaian proses pemilihan umum, dan diharapkan dapat menekan penggunaan kertas dalam pemungutan suara.

Penyelenggara pemilu mampu untuk mengelola dan menyuguhkan proses pemilu secara profesional, sah dan kredibel. Hal ini dilakukan guna untuk mewujudkan tata kelola pemilu (Electoral Government) yang akuntabel. Menurut buku tahun 2019 berjudul "Tata kelola pemilu di Indonesia", tata kelola pemilu dalam penyelenggaraan pemilihan umum, yang mencakup fungsi, tugas, dan wewenang penyelenggara pemilu, merupakan komponen penting untuk mencapai demokrasi elektoral yang berintegritas. Lembaga penyelenggara pemilu perlu merancang SOP dan *Contingency plan* pada pemilu-pemilu yang berjalan di tengah situasi darurat pandemi.

Dalam proses pemilu, akselerasi transformasi digital sangat penting untuk mendukung dan meminimalkan risiko selama proses sebelum pemilu, pelaksanaan pemilu, dan paska pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu harus membuat, mengembangkan, dan menerapkan metode digitalisasi pemilu sebagai bagian dari kerangka kerja pemilu. Hal ini penting agar dapat mengurangi beban kerja penyelenggara pemilu, meminimalkan tahapan dan proses pemilu, dan mempercepat dan mempermudah proses tahapan.

Namun, penggunaan teknologi dalam sistem elektoral tidak hanya berkaitan dengan aspek administrasi dan teknis dari kegiatan dan fungsi

dasar, tetapi juga terkait dengan pemangku kepentingan yang terlibat dalam pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu harus menggunakan teknologi berbasis digital untuk meningkatkan kinerja mereka dan mencegah kecurangan pemilu.

Mengingat saat ini kita berada di awal revolusi industri 4.0, sangat penting untuk memaksimalkan penggunaan TI dalam tata kelola pemilu. Menurut Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), digitalisasi pemilihan bukan hal baru di Indonesia atau bahkan di dunia. Di Indonesia, ada 981 desa di 18 kabupaten dan 11 provinsi yang menerapkan digitalisasi sepenuhnya dalam proses pemilihan kepala desa. Menurut penelitian yang dilakukan IDEA, terdapat 106 negara yang telah menerapkan teknologi digital dalam proses pemilu, termasuk *E-Voting*, pendaftaran calon, verifikasi pemilih, dan tabulasi suara.

Dilansir dari laman netizenku.com, KPU telah menyiapkan Peraturan KPU tentang Master Plan TI KPU RI Tahun 2021-2025 dalam rangka mewujudkan digitalisasi Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024. Bahkan KPU juga akan menggunakan Digital Signature untuk menjaga keamanan, kecepatan, dan keabsahan atas hasil dokumen Pemilu dan Pemilihan dari tingkat KPU RI sampai dengan Badan Adhoc (PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN). Metode digitalisasi pemilu dapat memudahkan kondisi pemilih yang khas dan beragam seperti pemilih dengan keterbatasan mobilitas dan pemilih

dengan resiko tertinggi (pemilih yang sedang sakit, pemilih di luar negeri, tahanan, pemilih lanjut usia, pemilih comorbid dan pemilih disabilitas).⁷

International IDEA mencatat ada beberapa keuntungan penerapan digitalisasi pemilu yaitu penghitungan dan tabulasi suara lebih cepat, hasil lebih akurat, penanganan yang efisien, peningkatan tampilan surat suara, meningkatkan kenyamanan bagi pemilih, meningkatkan partisipasi pemilih, selaras dengan kebutuhan masyarakat, pencegahan kecurangan di TPS, meningkatkan aksesibilitas, layanan multibahasa, penghematan biaya, dan meminimalisir kecurangan.⁸

Sebenarnya, penggunaan *E-Voting* diperbolehkan asal memenuhi persyaratan kumulatif. Putusan MK No. 147/PUU-VII/2009 adalah dasar hukumnya, Indonesia harus memperkuat sistem ITnya untuk menjalankan pemilu yang bersifat akuntabel. Lembaga penyelenggara pemilu harus melakukan diskusi yang luas dengan seluruh *stakeholder* dan peserta pemilu. Untuk menerapkan metode pemungutan suara yang baru, diperlukan perubahan hukum yang signifikan dalam struktur dan prosedur pemilu, serta peningkatan prosedur sekunder yang lebih cepat diadopsi.

⁷Wulan Suri, E. (2021). *Mimbar: Jurnal Penelitian Sosial Dan Politik Akselerasi Transformasi Digital Pada Tata Kelola Pemilu Di Kota Bengkulu*.

⁸ Ibid

2.2.2 Konsep Perencanaan dalam Perspektif Kebijakan Publik :

Perencanaan merupakan proses memutuskan apa yang harus dilakukan dan bagaimana melakukannya. Perencanaan mencakup memilih dan menghubungkan fakta-fakta, membuat serta menggunakan asumsi tentang masa depan, dan memvisualisasikan dan merumuskan tindakan yang diusulkan dan dianggap perlu untuk mencapai hasil terbaik. Perencanaan adalah juga cara berpikir mengenai persoalan-persoalan sosial dan ekonomi, terutama yang berorientasi pada masa mendatang, berkembang dengan hubungan antara tujuan dan keputusan–keputusan kolektif dan mengusahakan kebijakan dan program.⁹

Tidak ada perencanaan yang muncul secara kebetulan, hal tersebut berasal dari inisiatif atau prakarsa internal dan eksternal individu atau organisasi. Faktor yang melatarbelakangi lahirnya suatu perencanaan yaitu antara lain :

1. *Policy Top Management*, artinya pemimpin yang mengeluarkan kebijakan dikarenakan adanya perencanaan karena merekalah sebagai pemegang policy.

9

Taufiqurokhman. (2008). *KONSEP DAN KAJIAN ILMU PERENCANAAN*. Jakarta Pusat: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama.

2. Hasil Pengawasan, artinya menurut hasil pengawasan adanya ditemukan sejumlah data dan fakta yang dibuat di dalam suatu perencanaan baru dalam hal ini adanya perbaikan atau perombakan terhadap kebijakan yang telah atau sedang dilaksanakan.
3. Inisiatif dari Dalam, artinya perencanaan bisa lahir karena adanya saran-saran dari eksternal yang mempunyai kepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
4. Kebutuhan Masa Depan, artinya suatu perencanaan dibuat atau dirancang sebagai persiapan masa depan ataupun menghadapi rintangan dan hambatan yang sewaktu-waktu bisa terjadi.

Adapun syarat-syarat perencanaan yang baik yaitu :

1. Logis, masuk akal
2. Realistik, nyata
3. Sederhana
4. Sistematis dan ilmiah
5. Obyektif
6. Fleksibel
7. Bermanfaat
8. Optimasi dan efisiensi

Perencanaan merupakan suatu proses dasar yang digunakan untuk memilih tujuan dan menentukan cakupan pencapaiannya dalam hal ini

merencanakan lebih merujuk kepada pengupayaan penggunaan sumberdaya manusia (*human resources*), sumber daya alam (*natural resources*), dan sumberdaya lainnya (*other resources*) untuk mencapai tujuan.

Berdasarkan pendefinisian diatas,maka dapat disimpulkan bahwa perencanaan meliputi 4 unsur yaitu :

1. Ada tujuan yang harus dicapai
2. Ada strategi untuk mencapai tujuan
3. Sumber daya yang mendukung
4. Implementasi setiap keputusan

Perencanaan kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Pandangan Dunn mengatakan, perumusan kebijakan (*policy formulation*) yakni pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Winarno menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk di pilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

Proses kebijakan publik secara keseluruhan dimulai dengan perumusan kebijakan. Akibatnya, apa yang terjadi pada tahap ini akan sangat menentukan apakah kebijakan publik yang dibuat akan berhasil atau tidak di masa depan. Selain itu, perlu diingat bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah perumusan yang ditujukan untuk implementasi dan evaluasi. Hal

ini disebabkan oleh fakta bahwa para pengambil kebijakan sering beranggapan bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah konsep konseptual yang penuh dengan pesan ideal dan normatif, tetapi tidak membumi (Putra, 2001). Sebagaimana yang telah dijelaskan oleh Parson (1997), perumusan kebijakan terdiri dari opini publik (publik opinion) dan suara publik (publik voice). Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa proses pembuatan kebijakan pada dasarnya tidak pernah bebas nilai, atau tidak memiliki nilai. Akibatnya, berbagai kepentingan selalu memengaruhi proses tersebut.

Proses perumusan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Beberapa ahli politik menaruh minatnya untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap.¹⁰

Tahap-tahapnya yaitu :

1. Penyusunan Agenda (Agenda Setting)
2. Formulasi Kebijakan
3. Adopsi Kebijakan
4. Implementasi Kebijakan
5. Evaluasi Kebijakan

¹⁰ Budi Winarno. 2012. *Kebijakan Publik : Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS

2.2.2.1 Tahap Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*) :

Salah satu bagian yang sangat penting dari tahapan pembuatan kebijakan adalah penyusunan agenda kebijakan. Tahapan ini adalah langkah penting yang harus dilakukan ketika suatu masalah masuk dan dapat dimasukkan ke dalam agenda pemerintah, sehingga pemerintah dapat mengambil tindakan untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahapan formulasi kebijakan biasanya didahului oleh beberapa aktivitas di antaranya identifikasi masalah atau isu menjadi masalah kemudian langkah penyusunan agenda (Madani, 2011:6). Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*).

Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.¹¹

Agenda kebijakan diartikan sebagai tuntutan-tuntutan para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu. Barbara Nelson menyatakan bahwa agenda kebijakan berlangsung ketika pejabat publik belajar mengenai masalah – masalah baru, memutuskan untuk

¹¹ Dunn, William N. (1999). Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

member perhatian secara personal dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut. Maka dari itu agenda kebijakan pada hakikatnya merupakan pertarungan wacana diantara para aktor yang terjadi dalam lembaga pemerintah.¹²

Charles D. Edler dan Robert W. Cobb sebagaimana dikutip oleh mengidentifikasi agenda menjadi dua yaitu agenda sistematis dan agenda lembaga atau pemerintah. Agenda sistematis terdiri dari semua isu yang menuntut pandangan anggota masyarakat politik pantas mendapat perhatian publik dan mencangkup masalah-masalah yang berada dalam yurisdiksi wewenang pemerintah yang secara sah ada. Agenda sistematis adalah agenda pembahasan. Tindakan mengenai suatu masalah hanya akan ada bila masalah tersebut diajukan kepada lembaga pemerintah dengan suatu kewenangan untuk mengambil tindakan yang pantas. Agenda lembaga terdiri dari masalah – masalah yang mendapat perhatian sungguh-sungguh dari pejabat pemerintah. Agenda lembaga merupakan agenda tindakan yang mempunyai sifat lebih khusus dan lebih konkret bila dibandingkan agenda sistematis.¹³

Penyusunan agenda merupakan sebuah proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk

¹² Budi Winarno, Op.Cit., hlm. 80.

¹³ Budi Winarno, Op.Cit, hlm. 84-86.

memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan agenda publik perlu diperhitungkan. Jika sebuah isu telah menjadi masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah.

Isu kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). *Policy issues* biasanya muncul mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah kebijakan. Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) diantaranya:

- a. Telah mencapai titik kritis tertentu jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius
- b. Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu berdampak dramatis;
- c. Menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan. orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa;
- d. Menjangkau dampak yang amat luas ;

- e. Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat ;
- f. Menyangkut suatu persoalan yang fasionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).¹⁴

Para pejabat yang dipilih dan diangkat harus menempatkan suatu masalah pada agenda publik. Penyusunan agenda kebijakan seyogyanya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder yang dimana sebuah kebijakan tidak boleh mencampurkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder. Menurut Nugroho (2008) kriteria isu yang dapat diangkat menjadi agenda kebijakan publik yaitu :

1. Apakah isu tersebut dianggap telah mencapai titik kritis sehingga tidak bias diabaikan?
2. Apakah isu tersebut sensitif yang cepat menarik perhatian masyarakat?
3. Apakah isu tersebut menyangkut aspek tertentu dalam masyarakat?
4. Apakah isu tersebut menyangkut banyak pihak sehingga mempunyai dampak yang luas dalam masyarakat kalau diabaikan ?
5. Apakah isu tersebut berkaitan dengan kekuasaan dan legitimasi?

¹⁴ Mustari, N. (2015). PENYUSUNAN AGENDA DAN FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK. In N. Mustari, *Pemahaman Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* (pp. 60-61). Yogyakarta: LeutikaPrio. Retrieved Desember 19, 2023

6. Apakah isu tersebut berkenaan dengan kecenderungan yang sedang berkembang dalam masyarakat?

Di dalam buku yang berjudul Analisis Kebijakan Publik, Joko Widodo menjelaskan bahwa “Agenda setting merupakan kegiatan membuat masalah publik menjadi masalah kebijakan”. Hal diatas sesuai dengan yang dikatakan oleh Jones bahwa “agenda adalah suatu istilah yang pada umumnya digunakan untuk menggambarkan suatu isu yang dinilai publik perlu diambil suatu tindakan”. Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat diartikan bahwa agenda kebijakan adalah kegiatan yang dilakukan untuk membuat suatu permasalahan menjadi permasalahan publik yang bertujuan untuk melahirkan suatu kebijakan. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan *agenda setting* yaitu bagaimana membentuk opini publik terhadap suatu persoalan sehingga persoalan tersebut dianggap sebagai suatu permasalahan penting bagi masyarakat luas termasuk bagi pemerintah.

Opini publik akan mendorong kebijakan publik atau hasil yang diharapkan dari mereka yang merancang setting tersebut. *Agenda setting* atau agenda masalah ini kemudian akan melanjutkan ke langkah-langkah berikutnya, seperti menawarkan alternatif kebijakan dan menetapkan kebijakan yang dipilih. Dalam setiap tahap, aktor pemilik kepentingan pasti berusaha untuk mempengaruhi kebijakan publik yang akan dibuat. Adapun

tiga hal yang dilakukan oleh stakeholder untuk melakukan agenda setting yaitu

:

1. Membangun persepsi dikalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah.
2. Adanya batasan masalah.
3. Mengoordinasikan dukungan agar masalah tersebut masuk dalam agenda pemerintah.

Proses penyusunan agenda kebijakan (policy agenda) menurut Anderson, seperti di kutip Joko Widodo bahwa secara beruntun terdiri dari beberapa tahapan berikut antara lain: *private problems*, *public problems*, *issues*, *systemic agenda* dan *institutional agenda* yang diuraikan sebagai berikut:

a. *Privat problems*, penyusunan agenda kebijakan diawali dari suatu masalah yang muncul di masyarakat, akan tetapi masalah tersebut diartikan sebagai suatu masalah pribadi atau tidak berdampak luas bagi masyarakat, masalah pribadi sendiri didefinisikan sebagai suatu masalah yang mempunyai akibat yang terbatas atau hanya menyangkut satu atau sejumlah kecil orang yang terlibat secara langsung.

b. *Public problems*, ketika masalah yang ada di masyarakat yang pada mulanya hanya sebagai privat problems terus bergulir dan melibatkan banyak orang, maka tahap selanjutnya privat problems tersebut berubah menjadi

public problems. Public problems diartikan sebagai suatu masalah yang mempunyai akibat yang luas, termasuk akibat-akibat yang mengenai orang-orang yang terlibat secara tidak langsung.

c. *Issues*, ketika masalah yang ada dimasyarakat menjadi public problems, maka selanjutnya masuk pada tahap issues, issues diartikan sebagai problema publik yang saling bertentangan satu sama lain, artinya sudah terdapat suatu konflik. Issues dapat pula diartikan sebagai perbedaan-perbedaan pendapat yang ada dimasyarakat tentang persepsi dan solusi terhadap suatu masalah publik.

d. *Systemic agenda*, didefinisikan sebagai semua isu yang pada umumnya dirasakan oleh para anggota masyarakat politik yang patut mendapat perhatian publik dan isu tersebut memang berada dalam yurisdiksi kewenangan pemerintah.

e. *Institutional agenda*, didefinisikan sebagai serangkaian masalah yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/otoritas.¹⁵

Oleh sebab itu bisa disimpulkan bahwa *agenda setting* pada intinya berusaha untuk memunculkan masalah kepada publik sehingga publik menganggap penting terhadap suatu masalah yang sedang bergulir

¹⁵ Joko Widodo. Analisis Kebijakan Publik. Bayumedia: Malang. Tahun 2009: hal 53

dimasyarakat dan dianggap sebagai suatu permasalahan yang membutuhkan tindakan kebijakan publik. Untuk membuat suatu masalah menjadi suatu masalah publik yang kemudian berakhir pada lahirnya kebijakan publik, tentu membutuhkan *agenda setting* untuk membangun opini dan menggerakkan elemen-elemen masyarakat atau aktor-aktor yang berkepentingan sehingga lahir kebijakan publik sebagai mana yang diharapkan.¹⁶

2.2.2.2 *Formulasi Kebijakan :*

Proses formulasi kebijakan adalah tahap yang paling penting karena implementasi dan evaluasi hanya dapat dilakukan setelah tahap ini selesai. Selain itu, kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan sebagian besar disebabkan oleh ketidaksempurnaan pengelolaan pada tahap perumusannya. Dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses tersebut harus menjadi fokus penelitian. Jika kita melepaskan realitas politik dari proses perumusan kebijakan publik, maka kebijakan publik yang dihasilkan pasti akan memiliki aspek lapangan yang buruk. Hal ini dikarenakan kebijakan publik dengan lapangan yang buruk pasti akan menimbulkan banyak masalah dalam tataran implementasinya dan selain itu, yang tidak boleh dilupakan yaitu lapangan atau lingkungan dimana kebijakan itu hidup tidaklah pernah steril dari politik (Fadillah Putra, 2003).

¹⁶ Sri, M. D., Neneng, K., & Yuningsih, Y. (2016). *AGENDA SETTING DALAM PROSES PEMBENTUKAN KABUPATEN BANDUNG BARAT*. 2(1).

Proses kebijakan publik secara keseluruhan dimulai dengan formulasi kebijakan publik. Oleh karena itu, apa yang terjadi pada tahap ini akan sangat memengaruhi keberhasilan kebijakan publik yang akan datang. Oleh karena itu, sangat dibutuhkan kehati-hatian yang lebih besar dari para pembuat kebijakan ketika mereka membuat kebijakan. Menurut Frank T. Paine dan William Naumes bahwa pembuatan kebijakan publik (policy formulation) melibatkan keseluruhan sistem dengan berbagai kondisi dan alternatif serta melibatkan proses-proses sosial dan proses-proses intelektual” (Budi Winarno, 2002;68). Perumusan kebijakan publik adalah proses yang secara khusus bertujuan untuk menyelesaikan masalah tertentu. Ini mencakup menentukan siapa yang berpartisipasi dan bagaimana berbagai alternatif telah diputuskan.

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa *Pertama*, tahapan pembuatan kebijakan termasuk perumusan kebijakan sebagai salah satu bagian dari tahapan tersebut. *Kedua*, konsep perumusan kebijakan sama dengan konsep formulasi kebijakan. *Ketiga*, hasil dari formulasi kebijakan adalah penetapan kebijakan publik dalam bentuk undang-undang.

Formulasi kebijakan adalah proses membuat solusi kebijakan untuk menangani masalah yang telah menjadi agenda publik. Untuk memahami proses formulasi kebijakan, langkah pertama adalah memahami pihak-pihak

yang terlibat dalam proses tersebut—baik yang resmi maupun yang tidak resmi. Seperti yang dijelaskan oleh Charles Lindblom bahwa untuk memahami siapa yang sebenarnya merumuskan kebijakan, kita harus memahami karakteristik semua aktor dan peserta, peran atau bagian yang mereka mainkan, wewenang atau bentuk kekuasaan mereka, dan bagaimana mereka berinteraksi dan mengawasi satu sama lain. Menurut Mark Rushefky, perlu dipertajam dengan melihat cara mereka mempengaruhi proses pembuatan kebijakan hingga menjadi kebijakan yang ditetapkan. Hal yang penting adalah diskusi dengan aktor-aktor yang terlibat untuk menentukan peran utama dalam mendefinisikan masalah.

Sebagai salah satu bagian dari proses pembuatan kebijakan seperti telah disinggung sebelumnya, merupakan proses yang rumit. Oleh karena kerumitan tersebut, beberapa ahli mengembangkan model-model atau pendekatan-pendekatan formulasi kebijakan. Model-model tersebut sangat penting untuk mengkaji proses formulasi kebijakan agar lebih mudah dipahami sebagai upaya menyederhanakan realitas serta dapat menjadi pedoman bagi pemerhati kebijakan publik untuk menentukan dan mengusulkan hubungan antara konsep-konsep yang digunakan untuk mengamati gejala sosial. Dalam menganalisis suatu kebijakan, konsep dan model-model tersebut dapat memperjelas dan mengarahkan pemahaman kita terhadap penetapan

kebijakan publik, mempermudah arus komunikasi dan memberikan penjelasan yang memadai bagi tindak kebijakan.¹⁷

Menurut Pearsons, (Putra,2003) secara metodologis, melakukan klasifikasi pendekatan atau model kebijakan publik pada 5 (lima) pendekatan yaitu antara lain :¹⁸

1. Pendekatan/model kekuasaan; pendekatan atau model kekuasaan adalah proses yang sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan seperti kelas sosial, birokrasi, pendidikan, profesionalisme, dan kekuatan modal. Pendekatan kekuasaan ini dapat dikategorikan dalam beberapa fokus, yaitu elitism, pluralism, Marxism, corporatism, professionalism, dan technocracy.
2. Pendekatan/model Rasionalitas; pendekatan atau model rasionalitas dalam proses perumusan kebijakan publik pada dasarnya bertumpu pada dua hal, yaitu rasionalitas ekonomis dan rasionalitas birokrasi. Artinya pembuatan kebijakan publik harus didahului oleh pembacaan yang mendalam atas perhitungan- perhitungan dampak ekonomis apabila kebijakan tersebut diimplementasikan. Sedangkan rasionalitas birokrasi, adalah bertumpu pada efisien dan efektifitas kinerja birokrasi.

¹⁷ Mustari, N. (2015). PENYUSUNAN AGENDA DAN FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK. In N. Mustari, *Pemahaman Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* (pp. 67-71). Yogyakarta: LeutikaPrio. Retrieved Desember 19, 2023

¹⁸ Ibid

Oleh karena itu proses perumusan kebijakan publik haruslah mengacu pada kaidah- kaidah ideal birokrasi seperti spesialisasi, hirarki, dan impersonal.

3. Pendekatan Pilihan Publik; pendekatan pilihan publik (public choice) menurut pandangan William Niskanen dan Anthony Down (Fadillah Putra, 2003) menitikberatkan pada mekanisme pasar. Artinya pendekatan pilihan publik menempatkan lembaga birokrasi di tengah-tengah pertarungan yang hebat yang ada di pasar (market). Pasar dengan sendirinya akan menentukan apakah sebuah institusi atau birokrasi dalam masyarakat itu memuaskan publiknya (customer) atau tidak, dan pasar pula dapat menghakimi institusi birokrasi yang tidak dapat memuaskan publiknya itu secara langsung. Proses perumusan atau pembuatan kebijakan publik dalam paradigma ini lebih bertumpu pada mekanisme pasar. Para perumus kebijakan (decision maker) akan kekurangan kekuatan (powerless) untuk melakukan transformasi sosial melalui produk kebijakan yang dibuatnya, sebab dalam pandangan pendekatan ini semua produk kebijakan publik dari lembaga negara harus presisi dengan kehendak publik secara holistik.
4. Pendekatan Personalitas; pendekatan personalitas lebih banyak melihat proses perumusan atau pembuatan kebijakan dari sudut pandang psikologis dan ilmu informasi. Proses perumusan atau pembuatan kebijakan publik menurut pandangan ini adalah merupakan

sebuah kajian yang terfokus pada sesuatu yang ada pada benak individu atau kelompok orang pembuat kebijakan publik tersebut. Menurut Elton Mayo dan Maslow dalam Fadila Putra (2003) mengatakan bahwa proses-proses manajemen merupakan sebuah proses psikologis dari mereka yang ada dalam proses manajemen itu. Lebih tajam menurut Harold Laswel mengatakan bahwa proses perumusan atau pembuatan kebijakan publik lebih terfokus pada aspek emosi manusia, personalitas, dan perilaku kelompok dan hubungan interpersonal, artinya dalam proses pembuatan dan perumusan kebijakan tidak cukup hanya melihat aspek-aspek rasional, namun harus melihat dari sudut pandang yang bersifat non-rasional dalam perilaku politisi dan penguasa birokrasi dalam melakukan tindakan-tindakan publiknya.

5. Pendekatan Kognisi dan Informasi; pendekatan kognisi dan informasi merupakan pendekatan lanjutan dari pendekatan personalitas yang menganalisis proses perumusan atau pembuatan kebijakan publik dari aspek bagaimana pembuat kebijakan sebagai personal merespon stimulasi dari lingkungannya. Artinya, seorang pembuat kebijakan lebih terfokus pada bagaimana mereka dapat mengenali masalah, bagaimana mereka menggunakan informasi yang dimiliki, bagaimana mereka menentukan pilihan dari berbagai alternatif yang ada, bagaimana mereka mempersepsi berbagai realitas yang muncul, dan

bagaimana informasi diproses dan dikomunikasikan dalam organisasi. Proses pembuatan dan perumusan kebijakan publik, dengan demikian harus dipandang sebagai proses akomodasi dan pelibatan berbagai elemen yang ada dalam masyarakat yang hendak dijadikan sasaran dari kebijakan publik yang akan dibuat. Pembuat kebijakan diharapkan tidak lagi memandang dirinya sebagai satu-satunya aktor yang menentukan dalam proses perumusan dan pembuatan kebijakan. Informasi dari seluruh preferensi yang ada dari berbagai sumber di lingkungannya harus sedapat mungkin diproses dan diserap sebagai bahan kajian, sehingga kebijakan publik yang dihasilkan nantinya akan semakin membumi dan mendapat legitimasi politik yang kuat dari lingkungannya.

Nicholas Henry (1975;230) dalam bukunya *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan* membagi formulasi kebijakan publik dalam dua kategori: formulasi kebijakan publik dari sudut proses dan formulasi kebijakan publik dari sudut hasil dan akibat. Ini dilakukan berdasarkan tipologi model perumusan kebijakan yang dikembangkan oleh Pearsons dalam lima model formulasi. Adapun model-model formulasi kebijakan publik dengan berdasar dua kategori diatas yaitu :

1. Model *Rational-Comprehensive*

Model ini berasal dari teori ekonomi, atau konsep manusia ekonomi. Konsep rasionalitas sama dengan konsep efisiensi dalam model rasional komprehensif, yang menekankan pada pembuatan keputusan rasional yang bergantung pada komprehensifitas informasi dan keahlian yang diperlukan untuk membuat keputusan. Akibatnya, suatu kebijakan yang rasional adalah kebijakan yang sangat efektif jika rasio antara nilai yang dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif yang lain. Hasil dari proses pembuatan kebijakan adalah keputusan yang rasional, atau keputusan yang dapat mencapai tujuan yang paling efektif.

2. Teori *Incrementalism*

Model ini memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah dimasa lalu dengan hanya mengubahnya (modifikasi) sedikit- sedikit. Model incremental adalah merupakan kritik dan perbaikan terhadap model rasional komprehensif. Karakteristik keputusan yang incremental sebagai pembuatan kebijakan yang bersifat mengobati (remedial) dan lebih diarahkan pada pemecahan masalah-masalah sosial yang konkrit yang ada sekarang, bukan untuk meningkatkan pencapaian tujuan-tujuan sosial di masa yang akan datang. (Terry W. Hartle, 1980;129).

¹⁹ Lindblom (1986), kemudian menyimpulkan karena pembuatan keputusan selalu diliputi dengan keterbatasan waktu, kecakapan dan biaya maka ia tidak

¹⁹ Ibid, hlm.73

mungkin dapat menganalisa semua nilai- nilai dan tujuan-tujuan masyarakat, keseluruhan alternatif-alternatif kebijakan beserta konsekuensi-konsekuensinya, menilai rasio biaya keuntungan secara detail, menyusun urutan-urutan alternatif kebijakan berdasarkan rasio biaya keuntungan dan kemudian membuat keputusan sesuai dengan informasi yang relevan. (Islamy, 1992:61). Menyadari akan keterbatasan-keterbatasan yang ada pembuat keputusan, maka model *incremental* hanya memusatkan perhatiannya pada modifikasi secara sedikit-sedikit atas kebijaksanaan yang ada sebelumnya.²⁰

3. Teori Pengamatan Terpadu (*Mixed scanning Theory*)

Pendekatan ini memanfaatkan dua pendekatan sebelumnya yang secara fleksibel, yaitu sangat tergantung pada masalah dan keadaan. Dalam situasi tertentu, ketika "penjelajahan coverage tinggi" (penjelajahan dan pengamatan yang luas) diperlukan, pendekatan rasional-komprehensif akan digunakan. Di sisi lain, ketika "penjelajahan tertutup" (pengamatan yang mendalam pada sasaran tertentu) diperlukan, pendekatan inkremental akan digunakan.

Pendekatan *mixed-scanning* yang kompromistis ini telah menunjukkan bahwa keputusan-keputusan ini tidak sama atau berbeda dalam hal ruang

²⁰ Ibid, hlm. 73

lingkup dan dampak. Oleh karena itu, pendekatan pembuatan keputusan yang berbeda diperlukan untuk berbagai jenis keputusan.

4. Model Institusional

Model ini adalah merupakan model yang tradisional dalam proses pembuatan kebijakan publik. Fokus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan karena kegiatan-kegiatan politik berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah seperti lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif baik pada pemerintah pusat, regional, dan lokal. Sehubungan dengan itu maka kebijaksanaan negara secara otoritas dirumuskan dan dilaksanakan pada lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Terdapat hubungan yang kuat antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah, hal ini disebabkan karena sesuatu kebijakan tidak dapat menjadi kebijakan publik kalau ia tidak dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan. Secara tradisional model institusional ini biasanya menggambarkan tentang struktur organisasi, tugas-tugas dan fungsi-fungsi pejabat organisasi. Tapi sayangnya kurang membuat analisa tentang hubungan antara lembaga-lembaga pemerintahan itu dengan kebijakan publik. Namun demikian kita harus hati-hati dalam menilai kaitan lembaga pemerintahan dan kebijakan publik, karena anggapan yang mengatakan bahwa apabila struktur kelembagaan berubah maka kebijakan publik juga ikut berubah tidak selalu benar. Hal ini disebabkan karena baik lembaga

pemerintahan maupun kebijakan publik banyak dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan lingkungan (faktor-faktor luar).²¹

5. Model Elit-Massa

Model ini memandang administrator negara bukan sebagai abdi rakyat “(servant of the people)” tetapi lebih sebagai “kelompok-kelompok kecil yang telah mapan “(the establishment)”. Kelompok elit yang bertugas membuat dan melaksanakan kebijakan digambarkan dalam model ini sebagai kelompok yang mampu bertindak/berbuat dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa yang apatis, kerancuan informasi, sehingga massa menjadi lebih pasif. Kebijakan publik mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari golongan elit ke golongan massa. Kelompok elit yang mempunyai kekuasaan dan nilai-nilai elit berbeda dengan massa. Dengan demikian kebijakan publik adalah merupakan perwujudan keinginan-keinginan utama dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa. Karena kebijakan publik itu ditentukan oleh kelompok elit maka pejabat pemerintah hanyalah sekedar pelaksana-pelaksana dari kebijakan yang ditetapkan oleh elit tadi, sementara tuntutan rakyat banyak (non elit) tidak diperhatikan.

Dengan demikian elitisme mempunyai arti bahwa kebijakan publik tidak begitu banyak mencerminkan keinginan rakyat tetapi keinginan elit. Hal ini

²¹ Ibid, hlm.75

menyebabkan perubahan dan pembaharuan terhadap kebijakan publik berjalan lambat.²²

6. Model Kelompok

Model ini menganut paham kelompoknya David B. Truman dalam bukunya "The Government Process" (1951) dalam Islamy (1992;42) yang menyatakan bahwa interaksi diantara kelompok-kelompok adalah merupakan kenyataan politik. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan baik secara formal maupun informal ke dalam kelompok kepentingan (interest group) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah. Model kelompok melihat kebijakan publik sebagai equilibrium yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Untuk menjaga keseimbangan tersebut maka tugas/peranan sistem politik adalah menengahi konflik yang terjadi diantara kelompok-kelompok tersebut. Kelompok kepentingan yang berpengaruh diharapkan dapat mempengaruhi kebijakan publik. Tingkat pengaruh kelompok kepentingan tersebut ditentukan oleh jumlah anggotanya, harta kekayaan, kekuatan, dan kebaikan organisasinya, kepemimpinannya, hubungan yang erat dengan para pembuat keputusan, kohesi intern para anggotanya dan sebagainya. Aktivitas politis (inklusif formulasi kebijakan publik) dipandang oleh model ini sebagai hasil perjuangan kelompok, sehingga para pembuat kebijakan publik secara

²² Ibid, hlm.76

terus menerus memberikan respon terhadap tekanan-tekanan yang diberikan oleh kelompok tersebut (pressure groups) yaitu dengan melakukan tawar-menawar (bargaining), perjanjian (negotiating), dan kompromi (compromising) terhadap persaingan tuntutan-tuntutan dari kelompok-kelompok yang berpengaruh.²³

7. Model Sistem Politik

Paine dan Naumen menawarkan suatu model proses pembuatan formulasi kebijakan yang merujuk pada model sistem. Model ini diangkat dari uraian David Easton dalam "The political sistem". Model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (inputs, withinputs, outputs dan feedback) dan memandang kebijakan publik sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografi, dan sebagainya) yang ada di sekitarnya. Dengan demikian kebijakan publik dipandang oleh model ini sebagai hasil (output) dari sistem politik. Konsep "political system" mempunyai arti yakni sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan (demand), dukungan (support), dan resources sebagai input menjadi sebuah keputusan/ kebijakan (output) yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat. Dengan singkat dapat dikatakan bahwa sistem politik berfungsi mengubah inputs menjadi outputs. Tuntutan-tuntutan (demands) timbul bila

²³ Ibid, hlm.77

individu-individu atau kelompok-kelompok setelah memperoleh respon dari adanya peristiwa-peristiwa atau keadaan-keadaan yang ada di lingkungannya berupaya mempengaruhi proses pembuatan kebijakan publik. Tuntutan-tuntutan ini bisa berasal dari dalam sistem politik itu sendiri (misalnya dari anggota birokrasi atau pejabat pemerintah) atau berasal dari luar sistem politik (misalnya dari anggota masyarakat, kelompok kepentingan dan sebagainya). Dukungan (support) dan sumber-sumber (resources) diperlukan untuk menunjang tuntutan-tuntutan yang telah dibuat tadi. Apakah sistem politik telah berhasil membuat keputusan-keputusan yang sesuai dengan tuntutan tadi maka implementasi keputusan-keputusan akan semakin mudah dilakukan. Menerima keputusan-keputusan, mematuhi undang-undang, membayar pajak dan sebagainya adalah merupakan perwujudan dari pemberian dukungan.²⁴

Menurut Winarno (1989: 53), ada dua (dua) jenis aktivitas yang dapat diklasifikasikan sebagai proses formulasi kebijakan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan, atau perumusan, untuk mencapai kesepakatan tentang alternatif kebijakan yang dipilih, hasil dari proses seluruhnya. Kegiatan selanjutnya berfokus pada bagaimana keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini keputusan kebijakan mencakup tindakan yang diambil oleh pejabat atau lembaga resmi uni. Islamy (1991:77)

²⁴ Ibid, hlm.78-79

membagi proses formulasi kebijakan menjadi beberapa tahap, sejalan dengan pendapat Winarno: perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan penilaian kebijakan.

1. Perumusan Kebijakan :

Pada prinsipnya, walaupun suatu peristiwa, keadaan dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa problem, tetapi agar hal itu menjadi masalah publik tidak hanya tergantung dari dimensi obyektifnya saja, tetapi juga secara subyektif, baik oleh masyarakat maupun para pembuat keputusan, dipandang sebagai suatu masalah yang patut dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya. Oleh karena itu, suatu problem, untuk bisa berubah menjadi problem umum tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai sesuatu masalah yang perlu segera diatasi, tetapi masyarakat perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya dan yang lebih penting lagi, problem tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan dan mereka bersedia memperjuangkan problem umum itu menjadi problem kebijakan, memasukkannya kedalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik, maka langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi problem yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problem tersebut. Kegiatan ini merupakan upaya untuk menentukan identitas

masalah kebijakan dengan terlebih dahulu mengerti dan memahami sifat dari masalah tersebut sehingga akan mempermudah dalam menentukan sifat proses perumusan kebijakan.²⁵

2. Penyusunan Agenda Pemerintah :

Oleh karena masalah publik yang telah diidentifikasi begitu banyak jumlahnya, maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan problem mana yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif, sehingga biasanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya. Anderson (1966:57-59) menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan problem- problem umum dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni ²⁶:

- Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (group equilibrium), dimana kelompok-kelompok tersebut mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.
- Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah, manakala para pemimpin politik didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau

²⁵ Ibid, hlm.87-88

²⁶ Ibid, hlm.88-93

keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum, sehingga mereka selalu memperhatikan problem publik, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha pemecahannya.

- Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat, sehingga memaksa para pembuat keputusan untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut, dengan memasukkan ke dalam agenda pemerintah.
- Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan, sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya ke dalam agenda pemerintah.
- Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul dalam masyarakat, sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal ini dapat menyebabkan masalah atau isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu tersebut.

3. Perumusan Usulan Kebijakan :

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi :

- Identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip, dapat saja dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi terhadap problem yang sifatnya baru maka para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing alternatif jelas karakteristiknya, sebab pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.
- Mendefinisikan dan merumuskan alternatif, bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu jelas pengertiannya, sebab semakin jelas alternatif itu diberi pengertian, maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.
- Menilai alternatif, yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif, sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing, sehingga dengan mengetahui bobot yang dimiliki oleh masing-masing alternatif maka para pembuat keputusan dapat memutuskan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/dipakai. Untuk dapat melakukan

penilaian terhadap berbagai alternatif dengan baik, maka dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan.

- Memilih alternatif yang memuaskan. Proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi suatu usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat obyektif dan subyektif, dalam artian bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak- pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekwensi dari pilihannya.

4. Pengesahan Kebijakan :

Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (comforming to recognized principles or accepted standards). Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya. Proses pengesahan suatu

kebijakan biasanya diawali dengan kegiatan persuasian dan bargaining (Andersson; 1966, 80). Persuasian diartikan sebagai “Usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang, sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri”. Sedangkan Bargaining diterjemahkan sebagai “Suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama meskipun itu tidak terlalu ideal bagi mereka”. Yang termasuk ke dalam kategori bargaining adalah perjanjian (negotiation), saling memberi dan menerima (take and give) dan kompromi (compromise). Baik persuasian maupun bargaining, kedua-duanya saling melengkapi sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan.

Menurut Nigro and Nigro dalam Islamy (1991: 25), faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah ²⁷:

- Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar Walaupun ada pendekatan formulasi kebijakan dengan nama “rationale comprehensive” yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih

²⁷ Ibid, hlm.93-95

berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan formulasi kebijakan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga adanya tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan.

- Adanya pengaruh kebiasaan lama Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu terhadap kegiatan suatu program tertentu cenderung akan selalu diikuti, meskipun keputusan-keputusan tersebut telah dikritik sebagai sesuatu yang salah sehingga perlu dirubah, apalagi jika suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.
- Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya, seperti dalam proses penerimaan atau pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.
- Adanya pengaruh dari kelompok luar Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan juga sangat berpengaruh, bahkan sering pula pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar proses formulasi kebijakan.
- Adanya pengaruh keadaan masa lalu Pengalaman latihan dan pengalaman pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan

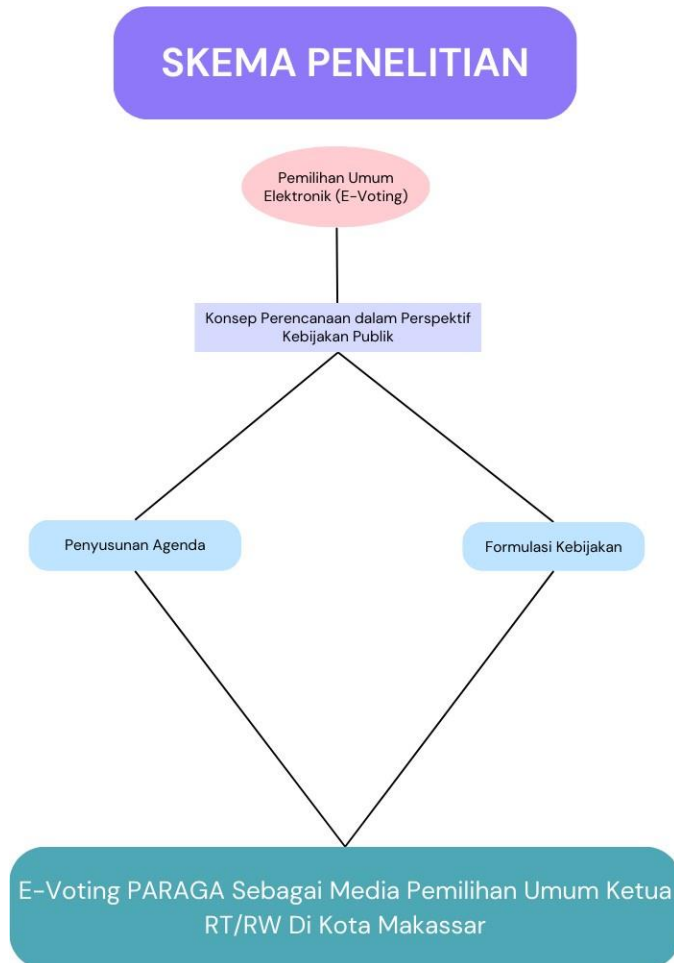
keputusan atau bahkan orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan, hal ini disebabkan karena adanya kekhawatiran bahwa delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain akan disalahgunakan.

2.3 Kerangka Berpikir :

Sugiyono mendefinisikan kerangka berpikir sebagai model konseptual yang dimanfaatkan sebagai teori yang ada kaitannya dengan beberapa faktor yang diidentifikasi sebagai masalah penting. Konteks yang dimaksud untuk kerangka penelitian. Dalam menjalankan sebuah penelitian yang membutuhkan kerangka berpikir, alangkah lebih baiknya jika hal tersebut mampu menjelaskan secara teoritis. Aplikasi PARAGA dirancang dan dibentuk untuk meminimalisir pemilihan ganda dan juga secara praktiknya, lebih efektif dibandingkan pemilihan secara manual, karena perhitungan hasil suara akan lebih cepat.

Mengacu pada konsep perencanaan dalam perspektif kebijakan publik, maka penulis berusaha melihat bagaimana perencanaan *E-Voting* dalam hal ini yaitu Aplikasi PARAGA jika diterapkan di pemilihan ketua RT/RW di Kota Makassar.

2.4 Skema Penelitian :



Gambar 2.4 1