
ARTICLE

Implementasi *Open Government* Melalui Partisipasi Masyarakat Pada Formulasi Kebijakan (Studi Pada Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung)

Wahyudi^{1*}, Intan Fitri Meutia², Devi Yulianti³

^{1,2,3}, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung

How to cite: Wahyudi., Meutia, I.F., Yulianti, D. (2021). Implementasi Open Government Melalui Partisipasi Masyarakat Pada Formulasi Kebijakan (Studi Pada Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung). *Administrativa* (3) 3

Article History

Received: 7 Juni 2021

Accepted: 1 Juli 2021

Keywords:

open government,
policy formulation,
problem formulation,
community participation,
Islamic boarding schools

ABSTRACT

Open government or open government is a basic requirement in today's technological era. The purpose of having an open government itself in public policy is to create openness, participation, and accountability. One of the policies being discussed by the Lampung Provincial Government is the Raperda on the Implementation of Islamic Boarding Schools. Lampung is one of the provinces that has the most Islamic boarding schools in Indonesia, so special rules are needed so that Islamic boarding schools have graduates who are competent and solve problems in Islamic boarding schools, which until now have reached the problem formulation stage when viewed using Winarno's opinion. From 4 stages, namely problem formulation, agenda setting, policy alternatives, and policy setting. In looking at the implementation of open government, researchers took one indicator, namely community participation, from 3 indicators of open government. The type of research used in this research is a case study type with a qualitative approach, observation data collection techniques, interviews, and documentation. The results of this study indicate that the Lampung provincial government has implemented open government, in this case, community participation well because the government has disseminated information related to the Raperda Discussion Process for pesantren and invited stakeholders who are directly related to the Raperda. However, the participating actors themselves are still limited because in the discussion process, only invited actors may participate in discussing the Raperda on the Implementation of Islamic Boarding Schools.

ABSTRAK

Keterbukaan pemerintah atau open government merupakan sebuah kebutuhan dasar pada masa teknologi saat ini, tujuan dari adanya open government sendiri dalam kebijakan publik adalah untuk mewujudkan keterbukaan, partisipatif dan akuntabel. Salah satu kebijakan yang sedang dibahas oleh Pemerintah Provinsi Lampung adalah Raperda Penyelenggaraan Pesantren. Lampung merupakan salah satu provinsi yang memiliki pesantren

Kata Kunci:

open government,
formulasi kebijakan,
perumusan masalah,
partisipasi masyarakat,
pesantren

* Corresponding Author
Email : wahyudi091999@gmail.com

terbanyak di Indonesia, sehingga dibutuhkan aturan khusus agar pondok pesantren memiliki lulusan yang berdaya saing dan menyelesaikan permasalahan-permasalahan di dalam pondok pesantren, yang mana sampai saat ini telah sampai pada tahap perumusan masalah jika dilihat menggunakan pendapat Winarno dari 4 Tahap yaitu perumusan masalah, penyusunan agenda, alternatif kebijakan, dan penetapan kebijakan. Dalam melihat implementasi open government peneliti mengambil satu indikator yaitu partisipasi masyarakat dari 3 indikator open government. Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe studi kasus dengan pendekatan kualitatif, teknik pengumpulan data observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah Provinsi Lampung telah menerapkan open government dalam hal ini partisipasi masyarakat dengan baik dikarenakan pemerintah telah menyebarkan informasi terkait Proses Pembahasan Raperda pesantren serta mengundang stakeholder yang terkait secara langsung dengan Raperda tersebut. Namun, untuk aktor yang berpartisipasi sendiri masih terbatas karena dalam proses pembahasan, hanya aktor yang diundang yang boleh ikut membahas Raperda Penyelenggaraan Pesantren.

A. PENDAHULUAN

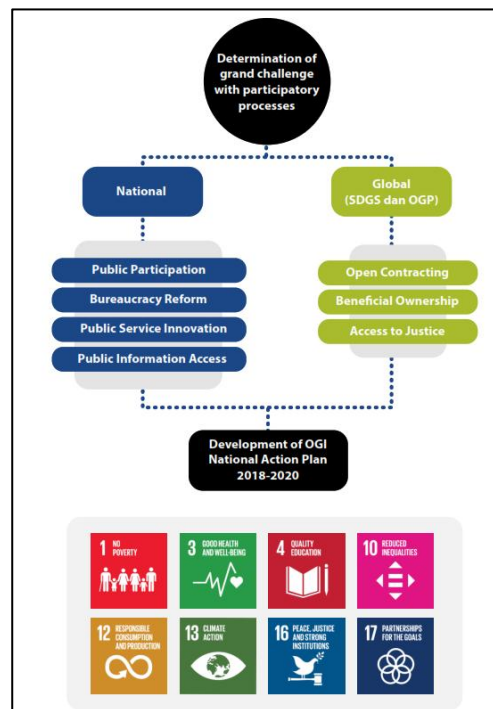
Keterbukaan informasi publik saat ini menjadi salah satu gerakan yang populer di seluruh dunia setelah adanya Memorandum on Transparency and Open government oleh pemerintahan Barack Obama pada tahun 2009, dan diikuti oleh peluncuran data gov.uk oleh pemerintah Inggris pada tahun 2010. Melihat pentingnya keterbukaan informasi publik pada 20 September 2011 pemerintah Indonesia menandatangani deklarasi Open Government Partnership (OGP) sebagai inisiatif global menuju pemerintahan yang terbuka yang mempunyai 4 tujuan besar, yaitu: meningkatkan ketersediaan data tentang penyelenggaraan negara, mendukung partisipasi publik, mengimplementasikan standar tertinggi atas integritas profesional administrasi publik, meningkatkan akses atas teknologi baru untuk mendukung keterbukaan dan akuntabilitas. Menurut Obama (2009), open government didefinisikan sebagai tindakan dari transparansi, partisipasi, dan kolaborasi. Sedangkan menurut Global Integrity (dalam Turner, 2015) open government mencakup tiga hal yakni transparansi informasi, keterlibatan publik dan akuntabilitas. Open government diartikan pula sebagai penyelenggaraan pemerintah yang transparan, terbuka, dan partisipatoris, dalam seluruh proses pengelolaan sumber daya publik sejak dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, serta evaluasinya (Febrianingsih, 2012)

Konsep open government di Indonesia sebenarnya telah ada dalam peraturan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Undang-Undang tersebut menjadi dasar pelaksanaan open government di Indonesia. Hal tersebut menunjukkan keseriusan pemerintah Indonesia untuk bertransformasi menuju open government, karena dalam pemerintahan yang tertutup rawan akan terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan seperti Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN). Para ahli berargumentasi manfaat open government dapat merangsang transparansi, akuntabilitas, meningkatkan partisipasi masyarakat, dan merangsang pertumbuhan ekonomi (Wirtz, Weyerer, & Rosch, 2017), dan juga sebagai upaya untuk memerangi korupsi (Kim, Kim, & Lee, 2009).

Saat ini pemerintah Indonesia sedang membentuk Rencana Aksi Nasional Open government Partnership yang diawali dengan rumusan tantangan besar menuju desa, kesehatan, pendidikan, kemiskinan, dan ekonomi. Rancangan ini sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) prioritas presiden serta tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs)

yang diterjemahkan pada lima bidang: 1) partisipasi publik; 2) reformasi birokrasi; 3) akses ke informasi publik; 4) data pengelolaan; dan 5) inovasi pelayanan publik. Menurut laporan rencana aksi Nasional kelima terdapat 14 komitmen termasuk di dalamnya 8 target SDGs.

Gambar 1. Indonesia Action Plan 2018-2020



Sumber gambar : Indonesia action Plan 2018-2020

Dari gambar tersebut terdapat aksi nasional dan aksi global, untuk aksi nasional memiliki 4 indikator keberhasilan open government yaitu partisipasi publik, reformasi birokrasi, inovasi pelayanan publik, dan akses informasi publik. Sedangkan, untuk aksi global yaitu kontrak terbuka, kepemilikan manfaat, dan akses keadilan.

Konsep open government di Indonesia memiliki tujuan untuk mendukung terwujudnya keterbukaan, partisipatif dan akuntabel dalam pembuatan kebijakan publik. Membangun paradigma kebijakan publik yang berorientasi pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat, perlu dikembangkan sebuah pandangan yang tidak lagi menetapkan kebijakan publik dalam ranah suprastruktur atau penguasa, tapi sebagai proses interaksi yang seimbang antara suprastruktur dan infrastruktur politik. Proses interaksi yang seimbang ini mensyaratkan adanya ruang-ruang publik yang terbuka bagi partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan.

Partisipasi publik dalam perumusan kebijakan daerah mulai dilakukan, walaupun sebagian pihak menilai baru sebatas formalitas dan berlangsung satu arah saja, keterbatasan dana dan waktu, belum memadainya produk peraturan perundang-undangan daerah yang dapat mendukung terlaksanannya partisipasi masyarakat dalam setiap proses lahirnya kebijakan sering menjadi alasan yang tidak optimalnya upaya keterlibatan masyarakat. Idealnya peran serta publik dilibatkan sejak proses perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan atau lebih dikenal dengan “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”.

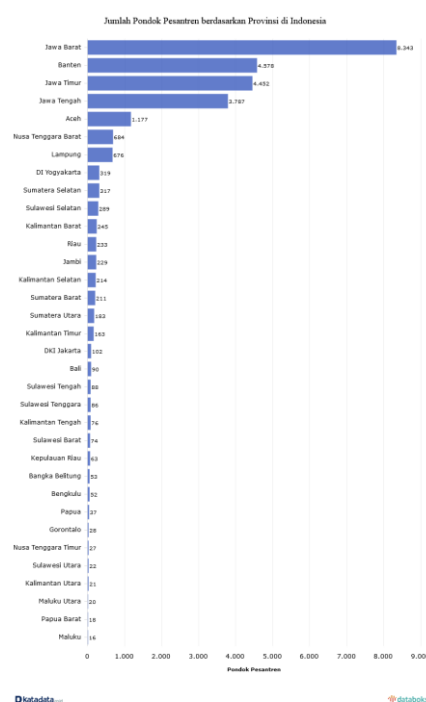
Pemerintah Provinsi Lampung saat ini tengah melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang adaptasi kebiasaan baru dalam pencegahan/pengendalian

Covid-19 dan Raperda Penyelenggaraan Pesantren. Raperda ini merupakan prakarsa pemerintah Provinsi Lampung sesuai amanat ketentuan pasal 236 Undang-undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah uncto pasal 56 ayat (1) Undang-Undang No.12/2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan serta peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 tahun 2018 tentang perubahan atas peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah. Menurut pemerintah Provinsi Lampung Raperda ini dinilai sangat prioritas bagi penyelenggaraan pemerintah daerah. Seperti pelaksanaan adaptasi kebiasaan baru dalam pencegahan dan pengendalian Covid-19 dan untuk mewujudkan pesantren sebagai lembaga pendidikan, lembaga dakwah yang berfungsi sebagai pemberdayaan masyarakat di Provinsi Lampung.

Raperda tentang fasilitas penyelenggaraan pesantren tersebut merupakan tindak lanjut dari UU Nomor 18 Tahun 2019 tentang pesantren dan upaya pemerintah provinsi Lampung untuk menghadirkan payung hukum dalam memfasilitasi penyelenggara pendidikan pesantren di Provinsi Lampung. Tujuan dari Rancangan Peraturan Daerah ini adalah memberikan ruang kepada pemerintah daerah sesuai kewenangannya untuk berpartisipasi dalam pengembangan pesantren di Provinsi Lampung serta untuk memberikan pelayanan yang merata kepada pesantren di Lampung yang masih menghadapi kendala dan perlu untuk di backup pemerintah. (lampost.co/berita-air-mata-dan-sujud-syukur-nunik-iringi-pembahasan-perda-fasilitas-pesantren.html/ diakses pada 15 November 2020)

Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan pesantren menjadi hal yang penting dibahas oleh pemerintah Provinsi Lampung karena banyak bersentuhan dengan kehidupan masyarakat, dan selama ini tidak banyak aturan yang jelas dan tegas mengenai pesantren, sehingga pesantren hanya sebagai lembaga pendidikan non formal, padahal saat ini Provinsi Lampung masuk dalam 10 besar daerah dengan pesantren paling banyak di Indonesia.

Gambar 2. Jumlah pondok Pesantren berdasarkan Provinsi



Sumber : katadata.co.id di akses pada 7 september 2020

Menyadari pentingnya open government melalui partisipasi publik dalam perumusan peraturan daerah (Perda) perlu dilakukan suatu penelitian studi kasus yang dapat memberikan penjelasan tentang tahapan-tahapan dalam perumusan Raperda Penyelenggaraan Pesantren Provinsi Lampung. Serta apakah formulasi kebijakan tersebut telah menggunakan konsep open government yaitu partisipasi, kolaborasi, dan transparansi. Dalam penelitian ini penulis mengkhususkan untuk meneliti dalam partisipasi masyarakat karena dalam Indonesia Action Plan 2018-2020 partisipasi masyarakat menjadi point pertama dalam 5 Indikator aksi nasional. Dalam ilmu Administrasi Negara, open government masuk ke dalam keilmuan reformasi birokrasi serta governance dan kemitraan.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Open Government

Open government saat ini menjadi istilah yang digunakan di dunia internasional untuk meningkatkan kualitas keterbukaan dan pelayanan publik. Global Integrity (dalam Laurenti et al, 2017), mendefinisikan bahwa open government mencakup tiga hal yakni transparansi informasi, keterlibatan publik dan akuntabilitas. Melalui transparansi, masyarakat memahami cara kerja pemerintah. Dengan adanya keterlibatan publik, maka publik dapat mempengaruhi cara kerja pemerintah dalam proses kebijakan pemerintah dan pelayanan publik. Akuntabilitas bermakna bahwa masyarakat dapat meminta pemerintah mempertanggungjawabkan kebijakan dan pelayanannya. Open government dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas pemerintah untuk memulihkan kepercayaan masyarakat. (OECD, 2016). Menurut Harisson, et al (2012), Open government dilandasi beberapa prinsip seperti transparansi, partisipasi, dan kolaborasi.

Konsep Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam UU No. 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan diatur pada Bab X pasal 53 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Penjelasan pasal 53 itu menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah senada dengan hal tersebut, dalam pasal 139 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.

Menurut Archon Fung dalam salman (2009:25) terdapat lima ruang lingkup partisipasi yang dapat menentukan siapa saja yang berhak menyalurkan aspirasinya untuk mempengaruhi sebuah kebijakan yaitu: pertama, self selected yaitu mekanisme yang sepenuhnya membebaskan masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya atau tidak; kedua, rekrutmen terseleksi yaitu hanya orang-orang tertentu yang memenuhi persyaratan saja yang memiliki hak untuk menyalurkan aspirasinya dalam proses pembuatan kebijakan; ketiga, random selection yaitu penyerapan aspirasi masyarakat dengan memilih secara acak beberapa individu yang dianggap mewakili komunitas; keempat, lay stakeholder yaitu proses penyerapan aspirasi yang melibatkan beberapa negara yang secara sukarela mau bekerja tanpa dibayar, dan; kelima, professional stakeholder yaitu pembuatan kebijakan publik yang melibatkan tenaga tenaga-profesional yang digaji atau diberi honorarium.

Kebijakan Publik

Aminuddin Bakry 2010 (dalam Hayat 2018: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia untuk kepentingan masyarakat, publik maupun warga negara.

Anderson dalam (Hayat 2018: 18) mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, sehingga terdapat beberapa implikasi dalam kebijakan publik: a) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; b) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah; c) Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah; d) Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; e) Kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknnya dalam arti positif didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan merupakan sebuah proses pemikiran dan tindakan manusia yang memiliki kewenangan dan merupakan suatu bentuk kepercayaan untuk memberikan penalaran secara sistematis dengan menggunakan data dan informasi yang baik dan benar, sehingga dapat dipahami dan dimengerti bagi orang yang mendengar atau membacanya. Kemudian ditaati sesuai dengan peruntukannya (Makmur dan Rohana Thaier, 2016 dalam Hayat 2018: 98).

Winarno (2012: 123-125) mengungkapkan bahwa terdapat empat tahap formulasi kebijakan publik yaitu perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan dan penetapan kebijakan. 1) Perumusan masalah dapat diartikan sebagai mengenali dan merumuskan masalah yang paling fundamental dari beberapa masalah publik yang ada. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Salah satu metode untuk mengenali masalah yang terjadi di masyarakat adalah dengan menggunakan teori gunung es (*ice berg and level perspective*). Menurut teori ini pemahaman masalah termasuk masalah yang dihadapi organisasi publik, senantiasa diawali dari adanya kejadian-kejadian (*events*) yang mengemuka di masyarakat. Berdasarkan kejadian-kejadian itu dapat dikemukakan apa yang menjadi kecenderungan atau pola perilaku (*patern behavior*) dari peristiwa itu. Atas dasar pola perilaku yang sama ini, kemudian bisa ditemukan apa yang menjadi struktur sistemik (*systemic structure*) permasalahan masyarakat yang mengemuka. Setelah ditemukan struktur sistemik permasalahan dari *events* tadi baru dapat ditemukan *mental models* masalah sebagai akar masalah. 2) Agenda kebijakan merupakan tahap untuk memilih masalah-masalah publik yang paling penting untuk dimasukan kedalam agenda kebijakan karena tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. 3) Setelah masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut kedalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Dalam tahap ini perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah publik yang ada. 4) Tujuan dari tahap ini adalah agar alternatif kebijakan yang telah diambil sebagai pemecahan masalah publik dapat mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Penetapan kebijakan dapat berbentuk undang-undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan-keputusan menteri dan sebagainya.

Setiap perumusan kebijakan pada dasarnya akan selalu melibatkan berbagai aktor kebijakan, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara atau menurut Anderson dalam Sholih Muadi dkk (2016) terdapat dua aktor dalam proses pembuatan kebijakan yaitu aktor sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy makers*) dan aktor non

pemerintah (nongovernmental participants). Pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki wewenang yang legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik yang terdiri dari legislatif, eksekutif, badan administratif, serta pengadilan. Legislatif merujuk kepada anggota kongres/dewan yang seringkali dibantu oleh para staffnya. Adapun eksekutif merujuk kepada presiden atau pimpinan daerah. Sementara itu, badan administratif merujuk kepada lembaga-lembaga pelaksana kebijakan.

Konsep Pesantren

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang pesantren mendefinisikan bahwa pesantren adalah lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Swt, menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran Islam rahmatan lil'alam yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian case study (studi kasus) dengan pendekatan kualitatif. Sedangkan untuk fokus pada penelitian ini adalah mendeskripsikan bagaimana implementasi melalui open government melalui partisipasi masyarakat dengan melihat indikator dasar pemikiran Winarno (2012) yaitu perumusan masalah, penyusunan agenda, alternatif kebijakan dan penetapan kebijakan. Adapun jenis dan sumber data penelitian terdiri dari data primer dan data sekunder, data primer diperoleh dari hasil wawancara dan observasi. Sedangkan untuk data sekunder diperoleh dari dokumentasi dan beberapa sumber yang berasal dari internet ataupun dokumen-dokumen. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yakni pengumpulan informasi melalui wawancara terhadap informan kunci, perangkuman data yang telah diperoleh, penyajian data yang telah direduksi baik dalam bentuk tabel, grafik dan lain sebagainya dan yang terakhir adalah penarikan kesimpulan.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses Formulasi Kebijakan dalam Rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung

Formulasi kebijakan merupakan tahap paling awal dan paling kompleks dalam proses pembuatan kebijakan publik. Oleh karena itu apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Manakala formulasi kebijakan tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif maka hasil kebijakan yang dirumuskan tidak akan bisa mencapai tataran optimal. Hal ini tampak jelas di dalam formulasi kebijakan pada pembuatan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung. dalam hal ini pembuat kebijakan melakukan interaksi yang terbuka dan dinamis antar para pembuat kebijakan dan stakeholder yang terkait.

Pembuatan peraturan daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Rancangan Peraturan Daerah dapat diprakarsai oleh Kepala Daerah atau DPRD. Menurut hasil wawancara Raperda Penyelenggaraan Pesantren ini merupakan Raperda yang diprakarsai oleh Biro Kesra. Jika dilihat dari proses pembahasan rancangan Peraturan Daerah menurut Peraturan Pemerintah nomor 25 Tahun 2004 dapat diketahui terdapat 4 mekanisme pembahasan rancangan

peraturan daerah yaitu; a. Pembicaraan tingkat pertama, meliputi: 1) penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna tentang penyampaian rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah; 2) penjelasan dalam rapat paripurna oleh pimpinan komisi atau pimpinan panitia khusus terhadap rancangan peraturan daerah atau perubahan peraturan daerah atas usul prakarsa DPRD. Hingga akhir Januari pembahasan Raperda Penyelenggaraan Pesantren telah selesai pada pembicaraan tingkat pertama yang dilaksanakan pada Senin 2 November 2020 di Ruang sidang DPRD Provinsi Lampung, yang dipimpin oleh Gubernur Lampung Arinal Djunaidi dan masuk pada Prolegda tahun 2020 namun baru akan dibahas pada tahun 2021.

Formulasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. menurut Aminuddin Bakry 2010 (dalam Hayat 2018: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia untuk kepentingan masyarakat, publik maupun warga negara.

Perumusan Raperda Penyelenggaraan Pesantren didasarkan atas amat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren serta sejalan dengan Visi dan Misi Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung periode 2019-2024 yang salah satu misi yang akan dijalankan untuk mewujudkan visi “Rakyat Lampung Berjaya” yaitu sebuah kondisi masyarakat Lampung yang aman, berbudaya, maju dan berdaya saing serta sejahtera adalah menciptakan kehidupan yang religius (agamis) berbudaya aman dan damai serta sesuai dengan 33 janji kerja Rakyat Lampung Berjaya.

Sampai akhir Januari 2021 proses pembahasan Raperda Penyelenggaraan Pesantren masih berlangsung dan telah sampai pada pembahasan tingkat pertama yaitu penyerahan draft Raperda kepada DPRD Provinsi Lampung. sehingga ketika melihat menggunakan konsep formulasi kebijakan menurut Winarno (2012) maka proses formulasi masih sampai pada tahap perumusan masalah.

Perumusan Masalah

Proses Formulasi kebijakan yang pertama menurut Winarno 2012 adalah Perumusan masalah. Jika masalah telah dirumuskan dengan baik dan benar maka kebijakan yang diambil akan tepat dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu dalam merumuskan kebijakan publik, persoalan mendasar adalah merumuskan masalah kebijakan

Dalam penelitian ini perumusan masalah dapat dilihat dari masalah-masalah yang terjadi pada penyelenggaraan pondok pesantren khususnya yang muncul dan berkembang di Provinsi Lampung. Pemerintah eksekutif Provinsi Lampung selaku pengusul dari Raperda Penyelenggaraan Pesantren melihat bahwa pondok pesantren di Provinsi Lampung masih memiliki beberapa masalah seperti sumber dana yang terbatas, tenaga pendidik dan kependidikan belum mencapai standar kompetensi, sarana dan prasarana pondok pesantren yang belum memadai.

Salah satu metode untuk mengidentifikasi dan mengenali (scanning) masalah publik yang terjadi akibat perubahan baik dari lingkungan internal (Internal Environmental) maupun lingkungan eksternal (external environmental) baik yang dikehendaki (intended impact) maupun tidak dikehendaki (unintended impact) dengan menggunakan teori gunung (ice berg and level perspective).

Menurut teori gunung es (iceberg theory), pemahaman masalah termasuk masalah yang dihadapi organisasi publik, senantiasa diawali dari adanya kejadian-kejadian (events) yang mengemuka di masyarakat. Berdasarkan kejadian-kejadian itu dapat dikemukakan apa yang menjadi kecenderungan atau pola perilaku (pattern of behavior) dari peristiwa itu. Atas dasar pola perilaku yang sama ini, kemudian bisa ditemukan apa yang menjadi struktur sistemik (systemic structure) permasalahan masyarakat yang mengemuka. Setelah ditemukan struktur

sistemik permasalahan dari events tadi, baru dapat ditemukan mental models masalah sebagai akar masalah. Berdasarkan akar masalah tersebut, kemudian dapat ditentukan kerangka intervensi strategis apa (desain kebijakan) yang perlu dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang mengemuka tersebut. Manakala struktur sistemik telah diintervensi, maka pola perilaku permasalahan tadi tidak akan terulang lagi. Dalam hal ini otomatis peristiwa-peristiwa (events) tidak akan mengemuka lagi dimasyarakat.

Tabel 1. Unsur-Unsur Pemahaman Masalah dalam Pembuatan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung

No	Unsur	Keterangan
1	<i>Events</i>	- Lulusan pondok pesantren yang belum dapat bersaing dengan lulusan sekolah formal lainnya
2	<i>Pattern of Behavior</i>	- Sarana dan prasarana pondok pesantren yang belum memadai - Dana untuk pondok pesantren terbatas - Kurangnya guru profesional dalam mengajar khususnya dalam bagian pelajaran umum - Belum terdapatnya kurikulum yang jelas
3	<i>Systemic Structure</i>	Pondok pesantren di Provinsi Lampung masih banyak yang mengalami kekurangan dana sehingga menyebabkan sarana dan prasarana yang belum memadai. Selain itu juga masih terdapat pondok pesantren yang kekurangan tenaga pendidik dan kependidikan sehingga kualitas lulusan dari pondok pesantren belum dapat bersaing dengan lulusan sekolah formal lainnya
4	<i>Mental model</i>	Masih terbatasnya peran pemerintah daerah dalam kegiatan baik internal maupun eksternal pondok pesantren

Berdasarkan analisis dengan teori gunung es tersebut, dapat diketahui bahwa permasalahan yang ada dari pondok pesantren adalah masih terbatasnya campur tangan pemerintah daerah dalam kegiatan pondok pesantren. sehingga pemerintah eksekutif Provinsi Lampung merekomendasikan untuk membuat peraturan tentang penyelenggaraan pesantren, hal tersebut dikarenakan agar pemerintah daerah dapat memiliki dasar hukum dan aturan yang jelas sesuai kewenangannya untuk ikut dalam kegiatan pondok pesantren.

Aktor dalam perumusan kebijakan merupakan hal yang penting, para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahapan-tahapan proses kebijakan. Perumusan kebijakan dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara. Menurut Anderson dalam Abdul Wahab (2005) setidaknya terdapat dua aktor dalam perumusan kebijakan yaitu sebagai pembuat kebijakan resmi (official policy makers) yaitu mereka yang memiliki kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik dan peserta non pemerintah (nongovernmental participants) yaitu mereka yang ikut dalam proses formulasi kebijakan tetapi tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Berikut adalah aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan masalah Raperda Penyelenggaraan Pesantren :

Tabel 2. Aktor-Aktor dalam perumusan Masalah dalam Formulasi Kebijakan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung

No	Official policy makers	Nongovernmental participants
1	Biro Kesejahteraan Sosial	Perwakilan pesantren
2	Dinas Pendidikan	Nahdlatul Ulama
3	Dinas Sosial	Muhamadiyah
4	Kementerian Agama Perwakilan Provinsi Lampung	Badan Komunikasi Pemuda Masjid
5	Ketua Bapapemperda	Lembaga Dakwah Islam Indonesia (LDII)
6	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	Forum Komunikasi Pondok Pesantren (FKPP) Provinsi Lampung
7	Biro Kesra	Forum Silaturahmi Pondok Pesantren (FSPP) Provinsi Lampung
8	Majelis Ulama Indonesia	Perwakilan Akademisi

Dari tabel di atas dapat diketahui terdapat dua jenis aktor yang terlibat dalam proses perumusan masalah dalam formulasi kebijakan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung. Terdapat keseimbangan pada aktor baik yang dari pemerintah maupun bukan pemerintah.

Official policy makers atau aktor resmi pembuat kebijakan dan nongovernmental participants atau aktor non pemerintah, kedua aktor tersebut mempunyai peran penting dalam proses perumusan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung. Dalam Pelaksanaannya, aktor utama atau aktor resmi pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam proses perumusan Raperda ini, karena aktor resmi dari pemerintah merupakan aktor yang memberikan usulan serta mengesahkan usulan tersebut untuk kemudian disahkan dan dijadikan Perda di Provinsi Lampung.

Official policy makers atau aktor resmi yang berasal dari pemerintah terdiri atas Biro Kesejahteraan Sosial, Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, Kementrian Agama Perwakilan Provinsi Lampung, Ketua Bapamperda, Kementrian Hukum dan Hak Asasi Mansia, Biro Kesra, dan Majelis Ulama Indonesia. Beberapa aktor tersebut merupakan aktor yang dipilih dan juga aktor yang memang telah diatur dalam perundang-undangan untuk melakukan pembahasan tentang pembuatan Raperda. Aktor pemerintah dalam implementasinya memberikan beberapa saran tentang pondok pesantren seperti kementrian agama yang memberikan masukan tentang dasar pondok pesantren dan beberapa aktor lain yang memberikan masukan sesuai dengan bidangnya masing-masing.

Aktor lain yang mengikuti proses pembahasan Raperda Penyelenggaraan Pesantren adalah nongovernmental participants atau aktor yang berasal dari luar pemerintah resmi yang terdiri dari masyarakat biasa serta perwakilan kelompok yang telah dipilih untuk mengikuti pembahasan Raperda tersebut. Aktor selain pemerintah ini dianggap lebih mengetahui mengenai pesantren karena mereka merupakan obyek yang secara langsung berkaitan tentang pesantren, sehingga saran dan masukan dibutuhkan dalam pembahasan Raperda Penyelenggaraan Pesantren.

Aktor yang ikut dalam proses pembahasan Raperda Penyelenggaraan Pesantren dalam implementasinya memiliki perannya masing-masing, setiap peran yang diembang oleh aktor tentunya bertujuan untuk kemajuan dan tercapainya peraturan daerah yang berorientasi pada tujuan dan harapan masyarakat di Provinsi Lampung.

Implementasi Open government Melalui Partisipasi Masyarakat dalam Formulasi Kebijakan Raperda Penyelenggaraan Pesantren Provinsi Lampung

Menurut Harisson (2012) open government merupakan salah satu konsep dilandasi beberapa prinsip yaitu transparansi, partisipasi, dan kolaborasi dengan kata lain pemerintah harus membuka dan memperluas akses informasi tentang pemerintahan sehingga pemerintah akan otomatis dituntut untuk semakin meningkatkan kualitas layanan publik juga kualitas informasi itu sendiri.

Open government memiliki tujuan untuk mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintah yang terbuka, partisipatif, akuntabel khususnya dalam penyusunan kebijakan publik serta pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintah. Dalam mewujudkan pemerintahan yang terbuka, keterbukaan informasi menjadi salah satu faktor yang penting. Keterbukaan informasi merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan badan publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik (Komisi Informasi Jawa Timur, 2012).

Proses perumusan Raperda Penyelenggaraan Pesantren merupakan salah satu informasi yang wajib disebarkan dan diketahui oleh masyarakat umum karena sesuai dengan aturan Undang-Undang nomor 14 tahun 2008 pasal 11 bahwasanya badan publik wajib menyediakan informasi yang merupakan informasi dan kebijakan yang disampaikan pejabat publik dalam pertemuan yang terbuka untuk umum. Sedangkan, untuk hasil dari perumusan Raperda Penyelenggaraan Pesantren boleh tidak disebarkan karena sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 pasal 6 bahwasanya badan publik berhak menolak memberikan informasi ketika informasi publik tersebut belum dikuasai atau didokumentasikan.

Dari penelitian yang dilakukan peneliti mengenai bentuk partisipasi masyarakat dalam proses perumusan masalah Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung ditemukan bahwa partisipasi masyarakat berbentuk partisipasi buah pikiran yaitu dimana masyarakat berpartisipasi dalam rapat ataupun pertemuan baik resmi maupun tidak resmi. Dalam hal ini pemerintah Provinsi Lampung yang diwakilkan oleh biro hukum telah melaksanakan 2 kali rapat kecil yang membahas proses penyusunan Raperda dan 1 Focus Group Discussion (FGD) yang membahas tentang masukan dari para aktor mengenai Raperda Penyelenggaraan Pesantren.

FGD dipilih oleh biro hukum karena dianggap lebih tepat dalam menyaring pendapat para aktor, dengan adanya FGD yang dilaksanakan maka hanyalah aktor yang terlibat dan mampu untuk memberikan masukan tentang Raperda, tidak semua masyarakat umum dapat mengikuti FGD tersebut. Aktor yang ikut dalam FGD diundang oleh biro hukum secara langsung.

Pemilihan aktor oleh Biro Hukum pada proses perumusan masalah Raperda Penyelenggaraan Pesantren masuk ke dalam model rekrutmen. Menurut Archon Fung dalam salman (2009:25) terdapat lima ruang lingkup partisipasi yang dapat menentukan siapa saja yang berhak menyalurkan aspirasinya untuk mempengaruhi sebuah kebijakan yaitu: pertama, self selected yaitu mekanisme yang sepenuhnya membebaskan masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya atau tidak; kedua, rekrutmen terseleksi yaitu hanya orang-orang tertentu yang memenuhi persyaratan saja yang memiliki hak untuk menyalurkan aspirasinya dalam proses pembuatan kebijakan; ketiga, random selection yaitu penyerapan aspirasi

masyarakat dengan memilih secara acak beberapa individu yang dianggap mewakili komunitas; keempat, lay stakeholder yaitu proses penyerapan aspirasi yang melibatkan beberapa negara yang secara sukarela mau bekerja tanpa dibayar, dan; kelima, professional stakeholder yaitu pembuatan kebijakan publik yang melibatkan tenaga tenaga-profesional yang digaji atau diberi honorarium.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan peneliti, dalam proses pemilihan aktor oleh Biro Hukum menggunakan model rekrutmen dan random selection. Biro Hukum memilih para aktor berdasarkan pada substansi materi setiap aktor seperti pada tabel 4, dalam tabel tersebut terlihat bahwa terdapat 16 aktor yang setiap aktor memiliki peran masing-masing dalam membahas Raperda Penyelenggaraan Pesantren. aktor tersebut ada yang dipilih untuk mewakili organisasi dan ada juga yang individu yang memiliki kemampuan di bidangnya.

E. PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan hasil deskripsi dan pembahasan yang telah dilakukan mengenai implementasi open government melalui partisipasi masyarakat pada formulasi kebijakan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung, maka peneliti dapat menyimpulkan sebagai berikut. Proses formulasi dalam penyusun Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung saat ini telah sampai pada tahap perumusan masalah, yaitu tahap pertama dari 4 tahap yang dirumuskan oleh Winarno (2012). Dalam proses perumusan masalah pemerintah eksekutif selaku pengusul dan biro hukum selaku pelaksana dalam proses perumusan Raperda penyelenggaraan Pesantren, melakukan rapat dengan para aktor yang terlibat secara langsung dengan Raperda Penyelenggaraan pesantren. Berdasarkan teori gunung es (iceberg theory) Hal yang mendasari rencana Provinsi Lampung menerbitkan Perda Penyelenggaraan pesantren adalah kelanjutan dari Undang-Undang Nomor 18 tahun 2019 tentang pesantren, serta beberapa permasalahan yang ada di Pondok pesantren di Lampung antara lain lulusan pondok pesantren yang belum dapat bersaing dengan lulusan sekolah formal lainnya, sarana dan prasarana belum memadai, terbatasnya dana untuk pondok pesantren, kurangnya guru profesional dan belum terdapatnya kurikulum yang jelas.

Impelementasi pemerintah yang terbuka atau open government melalui partisipasi masyarakat pada proses perumusan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung terselenggara dengan baik dikarenakan, pemerintah Provinsi Lampung telah menyebarkan informasi mengenai proses perumusan Raperda, baik melalui media sosial (internet) atau undangan secara langsung kepada para aktor yang terlibat dalam perumusan tersebut. Namun, informasi yang disebarkan melalui internet merupakan informasi setelah adanya kegiatan perumusan Raperda bukan sebelum kegiatan. Partisipasi masyarakat dalam perumusan ini berbentuk partisipasi buah pikiran yaitu para aktor terkait melakukan rapat baik secara resmi maupun tidak resmi yang dilakukan menggunakan metode Focus Group Discussion (FGD) terdapat 16 aktor yang secara langsung mengikuti FGD tersebut yang dipilih sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing setiap aktor. Dalam proses pemilihan aktor pemerintah menggunakan model rekrutmen yaitu hanya orang-orang tertentu yang memenuhi persyaratan saja yang memiliki hak untuk menyalurkan aspirasinya dan Random Selection yaitu penyerapan aspirasi masyarakat dengan memilih secara acak beberapa individu yang dianggap mewakili komunitas.

Saran

Adapun beberapa saran yang dapat peneliti berikan antara lain yakni, Pembahasan Raperda Penyelenggaraan pesantren di Provinsi Lampung dapat dilanjutkan oleh DPRD

Provinsi Lampung pada tahap selanjutnya agar bisa dijadikan landasan hukum bagi pondok pesantren di Lampung, Biro Hukum seharusnya melibatkan berbagai perwakilan pondok pesantren secara langsung, agar seluruh pondok pesantren dapat mengetahui tentang adanya proses pembahasan Raperda Penyelenggaraan pesantren, Proses pembahasan Raperda Penyelenggaraan Pondok Pesantren sebaiknya diikuti oleh lebih banyak stakeholder, dan dapat menggunakan media online agar seluruh aktor dapat mengikuti proses pembahasan tersebut, dan Perlu adanya penelitian lanjutan bagi mahasiswa atau peneliti untuk melihat bagaimana proses Formulasi Kebijakan secara keseluruhan pada Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung khususnya pada fokus Open Government.

REFERENCES

- Achmadi, Adib, Muslim, Mahmuddin, Rusmiyati, Siti, dan Wibisono, Sonny (2002). *Good Governance dan Penguatan institusi Daerah, Masyarakat Transparansi Indonesia*. Jakarta
- Ari Yulianti, Griadhi, Ni Made; Sri Utari, Anak Agung. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Kertha Patrika, [S.L.], V. 33, N. 1, Nov. 2012. Issn 2579-9487.
- Databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/10/01/persebaran-pondok-pesantren-di-34-provinsi (Diakses pada 13 November 2020)
- Febrianingsih, N. (2012). *Jurnal Rechts ind ing BP Jurnal Rechts ind. Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional* Vol. 1 No. 1 April 2012, 1(10)
- Hayat. (2018). *Kebijakan Publik (Evaluasi, Reformasi, formulasi)*. Malang: Intrans Publishing
- Hayat. (2018). *Reformasi Kebijakan Publik Perspektif Mikro dan Makro*. Jakarta: Prenadamedia Group
- Harrison et al. (2012), *Open government and e-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective*, IOS Press, Information Polity 17 (2012) 83-97
- Indonesia Open government Partnership National Action Plan 2018-2020, Jakarta, 2018.
- Hikmawati. (2013). *Partisipasi Masyarakat dalam Perumusan Kebijakan Publik*. Jurnal politik Profetik Volume 1 Nomor 1 Tahun 2013.
- Indrati Soeprapto, Maria Farida (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*. Jakarta: Kanisius.
- Jim Iffe, & Frank Tesoriero, (2008). *Community Development : Alternative Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*. Pustaka Pelajar
- Kim, S. Kim, H.J, & Lee, H. (2009). *An Institutional analysis of an e-government system for anticorruption: the case of Open government Information Quarterly*.
- Mariana, Dede. (2015). *Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*. Jurnal Ilmu pemerintahan.
- Milwan. Sriati Rachman, Ace. (2010) *Analisis Partisipasi Publik dalam Perumusan Kebijakan Daerah (Studi Kasus Perumusan Perda DKI Jakarta)*
- Dunn, William N (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Hanindita Graha Widya
- Mustopadidjaja, (2002). *Manajemen Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi negara
- Nigro, F.A. dan Nigro, L.G., (1980), *Modern Public Administration*, New York
- OECD. (2016). *OECD Kajian Open government Indonesia Highlights*. Artikel yang dipublikasikan www.oecd.org.gov
- Obama, B. (21 Januari 2009). *Transparency and Open government: memorandum for the*

- Heads of Executive Departments and Agencies. Diperoleh tanggal 1 September 2020, dari <http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- Rian Andhika, Lesmana. 2017. Perbandingan Konsep Tata Kelola Pemerintah: Sound Governance, Dynamic Governance, dan Open Governance. Ilmu administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran
- Prof. dr. mujamil qomar, m.Ag (2006) “Pesantren Dari Transformasi Metodologi Menuju Demokratisasi Institusi” Pt. gelora aksara pratama, jakarta
- Purnawati, Laili. (2014). Proses Formulasi Kebijakan Publik (Studi Tentang Penyusunan Peraturan Daerah No.20 Tahun 2010 tentang Pengujian Kendaraan Bermotor di Kabupaten Tulungagung). Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tulungagung.
- Salman, D. (2012). Manajemen Perencanaan Berbasis Komunitas dan Mekanisme Kolaborasi serta Peran Fasilitator. Makassar: Sulawesi Capacity Development Project Kerjasama kemendagri & JICA