



MONOGRAF

# MENGAPA AGENDA KEBIJAKAN PEMERINTAH DIABAIKAN

STUDI KONFLIK PT IMASCO ASIATIC  
DENGAN PETANI DI KABUPATEN JEMBER

Ria Angin  
Adhitya Surya Manggala

**MONOGRAF:**

**MENGAPA AGENDA KEBIJAKAN  
PEMERINTAH DIABAIKAN**

**STUDI KONFLIK PT IMASCO ASIATIC DENGAN PETANI DI  
KABUPATEN JEMBER**

**Undang-Undang Republik Indonesia  
Nomor 28 Tahun 2014  
Tentang Hak Cipta**

**Lingkup Hak Cipta**

Pasal 8:

Hak ekonomi merupakan hak eksklusif Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mendapatkan manfaat ekonomi atau Ciptaan

Pasal 9:

- (1) Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan:
  - a. Penerbitan Ciptaan;
  - b. Penggandaan Ciptaan dalam segala bentuknya;
  - c. Penerjemahan Ciptaan;
  - d. Pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian Ciptaan;
  - e. Pendistribusian Ciptaan atau salinannya;
  - f. Pertunjukan Ciptaan;
  - g. Pengumuman Ciptaan;
  - h. Komunikasi Ciptaan;
  - i. Penyewaan Ciptaan.
- (2) Setiap Orang yang melaksanakan hak ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mendapatkan izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta.
- (3) Setiap Orang yang tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta dilarang melakukan Penggandaan dan/atau Penggunaan Secara Komersial Ciptaan.

**Ketentuan Pidana**

Pasal 113:

- (1) Setiap Orang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**MONOGRAF:**

# **MENGAPA AGENDA KEBIJAKAN PEMERINTAH DIABAIKAN**

---

**STUDI KONFLIK PT IMASCO ASIATIC  
DENGAN PETANI DI KABUPATEN JEMBER**

Ria Angin & Adhitya Surya Manggala



2021

# **Monograf: Mengapa Agenda Kebijakan Pemerintah diabaikan (Studi Konflik PT Imasco Asiatic dengan Petani di Kabupaten Jember)**

Copyright © 2021 Ria Angin & Adhitya Surya Manggala

*All rights reserved*

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam bahasa Indonesia oleh Pustaka Abadi. Hak moral atas buku ini dimiliki oleh Penulis. Hak ekonomi atas buku ini dimiliki oleh Penulis dan Penerbit sesuai dengan perjanjian. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian atau keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari Penerbit.

## ***Penulis:***

Ria Angin & Adhitya Surya Manggala

## ***Desain Sampul & Tata Letak:***

*Triana Novitasari*

Cetakan Pertama, Juli 2021

14,5 x 21 cm ; x, 100 hlm

**ISBN 978-623-7628-76-7**

## ***Diterbitkan Oleh:***

CV. PUSTAKA ABADI

Anggota IKAPI No.185/JTI/2017

Jl. Jawa II-D No.1, Jember, Jawa Timur, 68121

Email: [redaksi@pustakaabadi.com](mailto:redaksi@pustakaabadi.com)

Website: [www.pustakaabadi.com](http://www.pustakaabadi.com)

# Pengantar

---

Syukur *alhamdulillah* monograf yang didasarkan pada hasil penelitian yang berjudul Mengapa Agenda Kebijakan Pemerintah Diabaikan: Studi Konflik PT Imasco Asiatic dengan Petani di Kabupaten Jember berhasil disusun. Beberapa bagian dari hasil penelitian sengaja tidak penulis masukkan dalam monograf ini terutama agar monograf bisa tersusun secara konsisten dalam satu tema tunggal.

Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Sdr. Adhitya Manggala ST, MT sebagai anggota tim peneliti yang bertugas mengkonfirmasi temuan penelitian ini melalui aplikasi GIS. Ucapan terima kasih berikutnya, penulis sampaikan kepada Sdr. Nur Afni Oktavia, Ariska Romadhoni Fadlilah, Oktadiki Anggara Aenal Yakin para mahasiswa yang membantu peneliti dalam mencari data di lapangan. Selanjutnya ucapan terimakasih yang tak terhingga penulis tujukan kepada Universitas Muhammadiyah

Jember dan LPPM Universitas Muhammadiyah Jember yang telah memberikan dukungan dana penelitian hingga terwujud menjadi monograf. Tidak ada gading yang tak retak, demikian pula halnya dengan monograf ini. Oleh karenanya saran dan kritik yang membangun dari para pembaca sangat penulis harapkan demi sempurnanya monograf ini.

Jember, Juni 2021

Ria Angin & Adhitya Surya M.

# Daftar Isi

---

**KATA PENGANTAR ~ v**

**DAFTAR ISI ~ vi**

**DAFTAR GAMBAR ~ viii**

**BAB 1 PENDAHULUAN ~ 1**

1.1 Latar Belakang ~ 1

**BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA ~ 5**

2.1 Proses Penyusunan Agenda Kebijakan Publik ~ 4

2.2.1 Aliran Masalah ~ 22

2.2.2 Aliran Kebijakan ~ 27

2.2.3 Aliran Politik ~ 28

2.2 Policy Entrepreneur ~ 38

**BAB 3 METODE PENELITIAN ~ 41**

**BAB 4 TEMUAN DATA DAN PEMBAHASAN ~ 44**

4.1 Lokasi Penelitian: Letak dan Kondisi Geografis ~ 44



4.2	Profil PT Semen Imasco Asiatic	~ 46
4.3	Temuan Penelitian	~ 47
4.3.1	Dinamika Aliran Masalah	~ 47
4.3.2	Dinamika Aliran Kebijakan	~ 61
4.3.3	Dinamika aliran politik	~ 74
4.3.4	Terbukanya Jendela Kebijakan (Policy Window)	~ 79
4.3.5	Koalisi dan Negosiasi	~ 81
4.3.6	Peran Policy Entrepreneur	~ 84
4.4	Pembahasan	~ 88

**BAB 5 KESIMPULAN** ~ 92

**DAFTAR PUSTAKA** ~ 95

**TENTANG PENULIS** ~ 99

# Daftar Gambar

---

- Gambar 1** Lokasi penelitian ~ 42
- Gambar 2** Lahan konsesi yang dikuasai oleh PT Imasco Asiatic ~ 48
- Gambar 3** Anggota DPRD Kabupaten Jember meninjau lokasi saluran irigasi yang dipersengketakan ~ 49
- Gambar 4** Bangunan pabrik semen yang berada di atas saluran irigasi lama yang telah ditutup ~ 51
- Gambar 5** UPetani berunjuk rasa didepan Pabrik Semen PT Imasco Asiatic (a) dan di depan Gedung DPRD Kabupaten Jember (b) ~ 54
- Gambar 6** Proses penimbunan saluran irigasi lama ~ 57
- Gambar 7** Saluran irigasi yang telah dibelokkan ~ 59
- Gambar 8** Saluran irigasi baru (atas) yang telah dibelokkan pabrik dan saluran irigasi lama yang lurus sampai ke lahan petani (bawah) ~ 67
- Gambar 9** Saluran irigasi sebelum di atasnya dibangun gedung milik PT Imasco Asiatic ~ 68



# Bab 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Air merupakan sumber utama kehidupan. Air digunakan dalam bermacam aspek kebutuhan mulai dari minum, mandi, mencuci hingga mengairi sawah. Dalam mengairi sawah tentunya terdapat infrastruktur bangunan air berupa saluran irigasi. Saluran irigasi merupakan saluran yang dibuat untuk mengairi area persawahan. Dengan adanya saluran irigasi akan memudahkan petani untuk mengairi sawah mereka sehingga mendapatkan hasil panen yang maksimal dan berkualitas. Saluran-saluran irigasi ini akan membentuk suatu sistem yang dinamakan jaringan irigasi. Jaringan irigasi terdiri

dari bangunan utama, jaringan pembawa, kelengkapan pendukung, saluran pembuang dan petak tersier. Di Kabupaten Jember terdapat 234 desa yang dilalui oleh saluran irigasi, diantaranya adalah Desa Puger Kulon dan Desa Puger Wetan.

Sementara itu pada tahun 2017, pemerintah Kabupaten Jember telah memberikan konsesi lahan seluas 43 hektar di kawasan Gunung Sadeng Desa Grenden kepada Hongshi Holding Group. Hongshi Holding Group kemudian bekerjasama dengan perusahaan semen lokal dan mendirikan perusahaan semen baru yang bernama PT Imasco Asiatic. Di lahan yang telah menjadi konsesi perusahaan semen, mengalir saluran irigasi yang hulunya bersumber dari Sungai Bedadung. Saluran irigasi ini mengairi lahan pertanian yang berada di desa Puger Wetan dan Puger Kulon.

Pabrik mulai beroperasi pada tahun 2018 dan membutuhkan lahan untuk pengembangan. Lahan yang dibutuhkan adalah saluran irigasi yang memang mengalir di dalam kawasan pabrik. Pabrik kemudian menutup saluran irigasi dan mendirikan bangunan di atasnya. Sebagai ganti saluran irigasi yang telah ditutup, pabrik membangun saluran

irigasi baru dan membelokkan arah aliran air sejauh 400 meter. Air yang mengalir dari saluran irigasi baru ini pada musim kemarau tidak lancar, dan membawa dampak kekeringan pada 300 hektar lahan milik petani. Sebagian besar berada di desa Puger Kulon dan sebagian kecil di desa Puger Wetan. Tindakan perusahaan semen menyalahi Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2006. Tata kelola irigasi menjadi kewenangan pemerintah. Oleh karena itu bagaimana pemerintah menyelesaikan konflik antara petani dan perusahaan semen PT Imasco Asiatic.

## Bab 2

# TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Proses Penyusunan Agenda Kebijakan Publik

Aktor memiliki peran penting dalam penyusunan kebijakan. Anderson (1979), Lindblom (1980), Kingdon (2013), maupun Lester dan Joseph Stewart, Jr (2000) telah membagi aktor dalam dua kelompok, yakni aktor resmi (*inside of government*) dan aktor tidak resmi (*outside of government*). Aktor resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan aktor yang tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*), partai politik dan warga negara sebagai individu. Namun Moore (dalam Badjuri dan Yuwono, 2003:24), mengelompokan

aktor dalam tiga domain utama yaitu aktor publik, aktor privat dan aktor masyarakat (*civil society*)". Secara lebih makro Anderson (1984) mengelompokkan aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal. Selain itu ditambah dengan aktor lainnya yang terdiri dari individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik. Keberadaan aktor di luar pemerintahan penting dalam sebuah kebijakan karena mereka berperan dalam mengekspresikan tuntutan kebijakan, mengajukan alternatif kebijakan, menyediakan riset, memobilisasi masyarakat melalui keberadaan aktivis untuk mengajukan formulasi kebijakan yang rasional (Chikowore, 2018 : 2). Para aktor ini saling berinteraksi dan melakukan interrelasi di dalam setiap tahap pembuatan kebijakan publik. Merekalah pada dasarnya yang menentukan pola dan distribusi kebijakan yang akan di lakukan oleh birokrasi yang di dalam proses interaksi dan interrelasinya cenderung bersifat konfliktif. Meskipun demikian, menurut Anderson, interaksi antar aktor berlangsung dalam tiga bentuk yaitu negosiasi (*negotitation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi



(*compromise*). *Bargaining* adalah, istilah untuk menggambarkan situasi yang melibatkan dua atau lebih aktor atau kelompok aktor yang masing-masing memiliki kewenangan dan posisi tertentu dalam proses penyusunan kebijakan. Selama *bargaining* berlangsung terjadi negosiasi antar aktor. Pada akhirnya proses ini diakhiri oleh sikap saling menyesuaikan dan saling berkompromi diantara para aktor. Charles O. Jones dalam bukunya yang berjudul "*An Introduction to the Study of Public Policy*" (*Third Edition*) mengemukakan bahwa para pengambil kebijakan dihadapkan pada kondisi sulit dalam fase penyusunan agenda dikarenakan kompleksitas masalah yang ditangani (Jones, 1984: 76). Sedangkan Hoppe menyatakan, agenda adalah sebuah istilah tentang pola-pola tindakan pemerintahan yang spesifik sifatnya, terutama dalam tahapan awal perkembangan suatu kebijakan. Agenda bisa diartikan sebagai analisis tentang bagaimana suatu problem dikembangkan, didefinisikan, dan diformulasikan cara-cara untuk pemecahannya" (Hoppe, 1969; dan Jones, 1984). Kegiatan merubah masalah publik (*public problems*) menjadi masalah kebijakan (*policy problems*) disebut sebagai proses penyusunan agenda

(*agenda setting*). Oleh karena itu, agenda kebijakan akan memuat masalah kebijakan yang perlu direspons oleh sistem politik yang bersumber dari lingkungan. Oleh karena itu, kegiatan awal proses perumusan kebijakan publik (*public policy formulation*) adalah kegiatan penyusunan agenda (*agenda setting*). Proses ini menurut *Anderson* terdiri atas beberapa tahap: masalah pribadi (*private problems*), masalah publik (*public problems*) dan isu (*issues*), *systemic agenda* dan *institutional agenda* yang diuraikan sebagai berikut:

- a. *Private problems*, masalah masyarakat, 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 pembuatkeputusan yang sah/otoritas.

Selain itu Anderson (1979), menambahkan ada beberapa faktor lain lagi yang turut menyebabkan permasalahan kebijakan masuk ke agenda pemerintah, yaitu: (1) Bila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok maka kelompok-kelompok tersebut akan mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa untuk mengatasi ketidakseimbangan tersebut; (2) Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah. Para pemimpin politik, apakah karena didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau ketertiban untuk memperhatikan kepentingan umum, atau kedua-duanya, selalu memperhatikan problema umum, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha-usaha pemecahannya; (3) Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dapat pula menyebabkan masalah tersebut masuk ke dalam agenda pemerintah. Setiap peristiwa atau krisis yang besar selalu memperoleh perhatian yang luas dari masyarakat, termasuk pembuat keputusan atau memperhatikan secara seksama

terhadap peristiwa atau krisis tersebut; (4) Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan adalah juga merupakan salah satu sebab yang membuat para pembuat kebijaksanaan, untuk kemudian memasukkannya kedalam agenda pemerintah; (5) Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul di masyarakat yang kemudian menarik perhatian masyarakat dan para pembuat kebijaksanaan.

Pendapat Andersen ini diperkuat oleh pendapat Dunn (2004) yang menyatakan bahwa proses kebijakan publik diawali oleh: (1) penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), dengan menentukan masalah publik apa yang akan diselesaikan; dilanjutkan oleh (2) proses formulasi kebijakan, dengan menentukan kemungkinan kebijakan yang akan digunakan dalam memecahkan masalah melalui proses *forecasting* (konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan ditentukan); (3) diteruskan oleh proses adopsi kebijakan, menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para eksekutif dan legislatif, yang sebelumnya dilakukan proses usulan atau rekomendasi kebijakan; seterusnya adalah (4)

proses implementasi kebijakan, adalah tahap pelaksanaan dari kebijakan yang telah diadopsi dan dilaksanakan oleh organisasi atau unit administratif tertentu dengan memobilisasi dana dan sumberdaya untuk mendukung kelancaran implementasi. Pada tahap ini, proses pemantauan (*monitoring*) kebijakan dilakukan; dan terakhir (5) evaluasi kebijakan, adalah tahap melakukan penilaian kebijakan atau kebijakan yang telah diimplementasikan. Studi proses pembuatan kebijakan dilakukan pula oleh Shafritz dan Russel (1997) yang menjelaskan proses pembuatan kebijakan adalah sebagai suatu siklus yang dimulai dari (1) *agenda setting* dimana masalah-masalah publik diidentifikasi menjadi masalah kebijakan, (2) memutuskan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan, (3) melaksanakan kebijakan (implementasi), (4) evaluasi kebijakan (baik berupa program atau kegiatan) beserta dampaknya, dan (5) melakukan umpan balik, yakni memutuskan apakah kebijakan tersebut akan diteruskan, direvisi atau dihentikan.. Ilmuwan lain yang turut mengembangkan studi agenda kebijakan adalah Birkland (2016 : 123) yang menjelaskan pentingnya memahami proses penetapan agenda kebijakan

publik. Penetapan agenda adalah sebuah proses yang memungkinkan masalah mendapatkan atau kehilangan perhatian publik dan elit, atau kegiatan berbagai aktor dan kelompok yang menyebabkan suatu masalah mendapatkan perhatian lebih besar atau mencegah permasalahan tertentu mendapatkan perhatian. Sedangkan Kingdon (2013: 3) mendefinisikan penetapan agenda dalam konteks pemerintahan sebagai daftar subyek atau masalah yang berhubungan erat dengan pejabat pemerintah, dan orang-orang di luar pemerintahan yang terkait dengan para pejabat itu, namun mereka memberikan perhatian serius pada waktu tertentu.

Penetapan suatu agenda kebijakan memiliki empat elemen (Zahariadis, 2016:7-9) yaitu (1) *Power* (kekuasaan) adalah elemen utama yang hanya dimiliki pemerintah. *Power* dari individu atau kelompok di atas individu atau kelompok lainnya membuat suara dari pemilik *power* didengar. *Power* untuk melakukan manipulasi, persuasi, mencegah, dan memaksa akan membuat individu atau kelompok menang dalam kontestasi isu kebijakan. (2) *Perception* (persepsi). Persepsi adalah elemen yang sangat memengaruhi mengapa suatu masalah dianggap

penting. Sementara itu banyak masalah yang patut mendapat perhatian pemerintah pada waktu tertentu, namun hanya sedikit dari masalah itu yang menjadi masalah publik. Sering kali para pembuat kebijakan, pembuat opini, dan tokoh publik lainnya secara selektif melaporkan dan menafsirkan peristiwa untuk mengaktifkan atau menonaktifkan empati atau dukungan untuk suatu isu tertentu. (3) *Potential* (potensi). Potensi adalah elemen yang mengacu pada intensitas atau tingkat konsekuensi dari suatu masalah. Semakin besar intensitas atau besarnya konsekuensi, semakin penting masalah tersebut akan menjadi agenda pemerintah. (4) *Proximity* (kedekatan, langsung/ tidak langsung). Orang-orang lebih cenderung memperhatikan masalah yang memiliki dampak langsung pada kehidupan mereka. Semakin langsung atau semakin dekat dampaknya, semakin besar perhatian yang mungkin diterima masalah tersebut seperti misalnya topik-topik tentang kemakmuran, keadilan, atau keselamatan. Keempat elemen tersebut akan selalu ada dalam pengaturan agenda dan elemen-elemen tersebut mempunyai dampak baik langsung maupun tidak langsung. Konfigurasi kekuasaan dan bias persepsi mewarnai



penempatan masalah dan gerakan mereka di seluruh agenda. Sedangkan *proximity* dan potensi memiliki efek tidak langsung pada agenda karena mereka disaring melalui kekuatan dan persepsi. Demikian juga dalam penyusunan agenda kebijakan, terdapat beberapa level dari agenda yang lebih dahulu harus diketahui agar dapat dipahami lebih lanjut di posisi mana suatu permasalahan berada. Birkland (2016 : 124-125) menguraikan bahwa setidaknya ada 4 level dari agenda kebijakan. Pertama adalah *agenda universe* yang didefinisikan sebagai agenda yang berisi semua ide yang dapat diangkat dan didiskusikan dalam masyarakat atau sistem politik. kedua, yaitu agenda sistemik (*systemic agenda*) yaitu masalah atau gagasan apa pun yang mungkin dapat dipertimbangkan lebih lanjut oleh pemerintah dalam proses kebijakan, asalkan gagasan itu tidak berada di luar norma sosial, politik, ideologis, dan hukum yang sudah mapan. Di antara *universe agenda* dan *systemic agenda* terdapat batasan yang dapat bergeser keluar atau masuk dari waktu ke waktu untuk mengakomodir tuntutan atau aspirasi masyarakat. Ketiga, yaitu agenda yang sudah masuk ke dalam institusi pemerintah (*institutional agenda*) berisi daftar masalah yang sedang

dipertimbangkan oleh lembaga pemerintah, seperti lembaga legislatif, atau lembaga yudikatif. Keempat, adalah agenda keputusan (*decision agenda*) yaitu agenda yang berisi hal-hal yang akan ditindaklanjuti oleh pemerintah.

Dalam proses antara *instiitutional agenda* menuju *decision agenda* dapat terjadi konflik di antara pihak-pihak yang terlibat. Oleh karena itu dibutuhkan pemerintahan yang karakter yang kuat dengan otoritas formal dan memiliki kemampuan dalam meminimalisir konflik. Hal ini sejalan dengan pernyataan Bendix sebagaimana dikutip oleh Fischer (1990 : 122) bahwa pmerintaham yang berkarakter adalah pemerintahan yang memiliki ideologi dan berpihak pada kepentingan masyarakat. Tetapi mewujudkan kepentingan publik bukan hal yang mudah. Pemerintah dihadapkan pada pihak yang mendukung atau menolak. Tetapi dalam perspektif kritis, Fischer, dkk (2015 : 241) proses penetapan agenda merupakan hal penting bagi suatu kebijakan. Analisis kebijakan yang hanya fokus pada siklus kebijakan tidaklah cukup untuk memahami kompleksitas proses kebijakan itu sendiri. Model siklus kebijakan cenderung menekankan pada

struktur dan prosedur yang normatif, umumnya mengadopsi perspektif pemerintah legalistik yaitu apa yang dilakukan pemerintah, mengapa mereka melakukannya dan apa perbedaaan yang ada setelah ditetapkannya suatu kebijakan. Penetapan agenda kebijakan bukanlah hanya sekedar sebuah proses mendefinisikan masalah dan membuat suatu kebijakan sebagai solusi, tetapi penetapan agenda merupakan suatu proses bagaimana para aktor yang terlibat saling mempengaruhi persepsi dominan dari suatu masalah sesuai dengan minat atau preferensi seseorang, dengan mendorong isu tertentu dan menghalangi isu yang lain dari agenda. Selain itu, Fischer, dkk (2015 : 242) juga menegaskan bahwasanya definisi masalah dan penetapan agenda sangat dipengaruhi oleh kebetulan, keberuntungan, dan kreatifitas politik dari aktor yang terlibat. Fischer, menawarkan tiga buah pendekatan untuk menganalisis proses penetapan agenda. Pertama, dengan beralih dari mempelajari penetapan agenda kebijakan yang terbatas hanya pada definisi masalah kepada mempelajari penetapan agenda kebijakan sebagai sebuah proses yang kompleks untuk membawa isu menjadi masalah politik dengan

membawanya pada agenda kebijakan pemerintah. Kedua, dengan mengambil sikap kritis pada dugaan obyektifitas masalah sosial yang menaruh fokus pada konstruksi diskursif masalah kebijakan dan perjuangan dalam mendefinisikan masalah pada berbagai tahap proses kebijakan. Ketiga, yaitu pendekatan yang menekankan peran kekuasaan dan manipulasi politik dalam definisi masalah dan penetapan agenda.

Pendapat lain tentang tahap-tahap dalam proses kebijakan publik dikemukakan oleh William N. Dunn. Proses penyusunan agenda kebijakan dimulai dari formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, adopsi kebijakan dan penilaian kebijakan. Penyusunan agenda kebijakan merupakan salah satu bagian yang sangat penting dari tahapan pembuatan kebijakan. Tahapan ini merupakan langkah kunci yang harus dilalui ketika suatu isu masuk dan dapat diangkat dalam agenda pemerintah. 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 memberi perhatian secara personal dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut. Oleh karena itu agenda kebijakan merupakan pertarungan wacana diantara para aktor dalam lembaga pemerintah.

Charles D. Edler dan Robert W. Cobb 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. Sedangkan 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. Penyusunan agenda merupakan

sebuah proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik, didalamnya terdapat ruang dimana terjadi pemaknaan apa yang disebut dengan masalah publik dan apa yang diprioritaskan dalam agenda politik. Mengapa suatu persoalan menjadi agenda pemerintah, sedangkan yang lain tidak. Selanjutnya siapa saja yang mempengaruhi agenda pemerintah, dan mengapa mereka melakukan itu. Jika suatu isu mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapat prioritas dalam agenda, maka isu tersebut mendapat alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu yang lainnya. Agenda merupakan pola-pola tindakan pemerintah yang spesifik sifatnya dapat diartikan sebagai analisis tentang bagaimana suatu masalah dikembangkan, didefinisikan, diformulasikan, dan dibuat pemecahannya. Apabila penyusunan agenda dilakukan secara terbuka maka akan menguntungkan kelompok-kelompok yang kuat. Namun apabila dilakukan secara tertutup akan menimbulkan bias-bias atau kelemahan-kelemahan. Sebagaimana telah diketahui bahwa kebijakan publik adalah suatu upaya yang diambil untuk memecahkan masalah-masalah publik, maka sudah seharusnya proses penyusunan kebijakan publik diawali dari

penyusunan agenda yang disusun berdasarkan partisipasi publik juga. Penyusunan agenda kebijakan selalu dipengaruhi oleh kondisi politik. Dalam *agenda setting* terdapat isu-isu kebijakan sebagai hasil dari silang pendapat diantara para aktor mengenai arah tindakan yang akan ditempuh oleh pemerintah. Isu kebijakan ada karena telah terjadi konflik atau “perbedaan persepsi” diantara para aktor atau suatu situasi problematik yang dihadapi oleh masyarakat pada suatu waktu tertentu.

Kingdon (2013: 3) dalam bukunya yang berjudul “*Agendas, Alternatives, and Public Policies*”, menjelaskan mengenai mengapa beberapa permasalahan tampak menonjol atau lebih diperhatikan, dan mengapa beberapa alternatif pilihan cenderung diabaikan. Beberapa permasalahan mungkin tidak dapat masuk ke dalam agenda karena publik menolak isu tersebut, kuatnya oposisi, atau karena permasalahan yang diusung kurang mendesak dibandingkan dengan yang lain. Proses penetapan agenda secara sistemik menyeleksi sejumlah subyek yang mendapat perhatian (*systemic agenda*) hingga menjadi himpunan subyek yang benar-benar diperhatikan atau yang disebut sebagai agenda pemerintah (*institutional*

*agenda*).

Adapun dua faktor utama yang dapat mempengaruhi mengapa satu agenda lebih unggul dibandingkan yang lain adalah siapa partisipan yang aktif dalam penetapan agenda, dan proses-proses dimana item agenda dan alternatif menjadi menonjol. Partisipan aktif ini adalah aktor yang berada di dalam, maupun di luar pemerintahan. Suatu masalah dapat mencapai agenda melalui distribusi gagasan di kalangan profesional dan di antara aktor (elit) kebijakan. Selama proses penetapan agenda kebijakan terjadi proses mobilisasi permasalahan dari agenda sistemik (*systemic agenda*) ke agenda pemerintah (*institutional agenda*). Kingdon juga menggarisbawahi adanya refleksi yang harus diperhatikan dalam penyusunan agenda kebijakan, yaitu seberapa sering gagasan dalam proses agenda kebijakan datang dari orang-orang seperti akademisi, analis kebijakan, peneliti, atau konsultan dan seberapa penting pengaruh media masa dalam proses penetapan agenda? Apakah sebagai penentu dari pusat perhatian pemerintah, atau hanya sebagai pihak yang melaporkan apa yang menjadi perhatian pemerintah? Faktor kedua, yaitu proses penetapan agenda dan



spesifikasi alternatif kebijakan. Proses ini dibentuk berdasarkan tiga aliran yaitu aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik.

### **2.1.1 Aliran Masalah**

Aliran masalah berbicara mengenai bagaimana suatu masalah didefinisikan. Dalam hal ini penting bagi seorang aktor untuk memiliki argumen yang kuat bahwa suatu permasalahan adalah benar-benar masalah dan butuh tindakan segera dari pemerintah. Kingdon (2013) menjelaskan bahwa aliran masalah terkait dengan seberapa sering perhatian pemerintah terhadap suatu masalah dipengaruhi oleh sebuah peristiwa dramatis, atau oleh suatu pendapat yang beredar di masyarakat bahwa mungkin ada masalah yang perlu ditangani. Sementara itu pembuat kebijakan publik tidaklah berhadapan dengan masalah yang diberikan, akan tetapi para pembuat kebijakan harus mencari dan menemukan masalah yang ada di masyarakat untuk dibuatkan solusinya. Pembuat kebijakan harus mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan dengan benar. Pengenalan terhadap masalah-masalah akan menjadi faktor yang sangat penting dalam proses kebijakan

publik. Mengenali dan mengidentifikasi masalah publik menjadi faktor krusial dalam proses kebijakan publik. Isu akan menjadi embrio awal bagi munculnya masalah-masalah publik dan bila masalah-masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, maka akan dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Akan tetapi karena isu terlalu banyak dan mempunyai dimensi yang sangat luas, maka tidak secara otomatis isu masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu-isu yang beredar akan saling bersaing mendapatkan perhatian dari para elit politik sehingga isu tersebut dapat diperjuangkan untuk menjadi agenda kebijakan. Oleh karena itu masing-masing aktor akan menggunakan berbagai cara untuk memperjuangkan suatu isu agar masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu-isu tersebut harus berkompetisi antara satu sama lain dan akhirnya hanya masalah-masalah tertentu yang mendorong suatu isu masuk menjadi agenda kebijakan. Lester dan Stewart, menyatakan bahwa isu akan mendapat perhatian bila memenuhi beberapa kriteria, yaitu: *Pertama*, bila suatu isu telah melewati proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama didiamkan. *Kedua*, suatu isu akan mendapat perhatian bila isu tersebut mempunyai sifat khusus. *Ketiga*,

suatu isu yang mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*. Keempat, isu mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi dan masyarakat. Kelima, isu tersebut sedang menjadi trend atau sedang diminati oleh banyak orang.”

Sejalan dengan pendapat Lester, Kimber, Salesbury, Sandbach, Hogwood dan Gunn, menyatakan bahwa suatu isu akan cenderung memperoleh respon dari pembuat kebijakan untuk dijadikan agenda kebijakan publik apabila memenuhi sejumlah kriteria. Kriteria itu antara lain : (1) Isu itu telah mencapai titik kritis tertentu sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan saja, atau telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jauh lebih hebat di masa datang; (2) Isu tersebut telah menjadi partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak yang bersifat dramatik; (3) Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak bahkan umat manusia umumnya dan mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas; (4) Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas; (5) Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan

(legitimasi) dalam masyarakat; (6) Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang fashionable, dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

Selanjutnya Cobb dan Elder (dalam Anderson, 1966) menyatakan 3 (tiga) prasyarat agar isu kebijakan itu dapat masuk dalam agenda pemerintah (1) isu tersebut memperoleh perhatian yang luas, atau setidaknya dapat menimbulkan kesadaran masyarakat; (2) adanya persepsi dan pendapat publik yang luas bahwa beberapa tindakan perlu dilaksanakan untuk memecahkan masalah tersebut; (3) adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab yang sah dari beberapa unit pemerintahan untuk memecahkannya.

Sementara itu beberapa faktor yang dapat memperbaiki kualitas kebijakan publik, yaitu: (1) Kebijakan-kebijakan supaya tidak terlalu didasarkan atas selera seketika saja tetapi melalui suatu proses, sehingga terdapat tingkat rasional tertentu. Dipertimbangkan berbagai alternatif implikasi pelaksanaannya, walaupun memang

harus diakui bahwa suatu pengambilan keputusan mengenai kebijaksanaan tertentu, terutama apabila harus dilakukan oleh seseorang ternyata diambil juga berdasar penilaian pribadi orang tersebut (*one's moral judgment*); (2) Penyempurnaan informasi dan sistem informasi bagi analisis dan pembentukan kebijaksanaan publik, di mana diperlukan juga adanya unit-unit penelitian dan pengembangan, statistik, bank data, dan sebagainya; (3) Menggunakan analisis ekonomi. Di negara-negara berkembang lebih menekankan pada pembangunan ekonomi. Pemahaman dan pemakaian analisis ekonomi yang tepat menjadi esensial dalam proses analisis dan pembentukan kebijaksanaan pembangunan; (4) Memperhatikan pendekatan yang menyeluruh (*unified approach*) yang berkaitan dengan proses pembangunan; Pertimbangan kepada perspektif jangka panjang. Kebijaksanaan justru dimaksudkan untuk menghindari berbagai krisis dan keguncangan, dalam hal ini, juga termasuk pertimbangan bahwa proses pembangunan suatu negara sangat berkait dengan perkembangan di dunia pada umumnya;

(6) Kepekaan terhadap kebutuhan-kebutuhan objektif dari masyarakat, terutama dari golongan masyarakat yang besar jumlahnya tetapi tingkat kesejahteraan hidupnya relatif rendah. (Tjokroamidjojo, 1988)

### **2.1.2 Aliran Kebijakan**

Aliran kebijakan merupakan proses akumulasi pengetahuan dan perspektif secara bertahap di antara para ahli dalam bidang kebijakan tertentu dan pembuatan proposal kebijakan oleh para ahli tersebut yang memuat berbagai alternatif penyelesaian atas problem yang menjadi agenda pemerintah. Ini melibatkan akademisi, konsultan, dan analis kebijakan seperti yang sudah diuraikan sebelumnya. Aliran kebijakan juga berbicara mengenai tekanan-tekanan dalam lingkungan kebijakan secara yang realistis menggambarkan kekuatan yang menggerakkan agenda, nilai-nilai apa yang memengaruhi proses, seberapa besar orang termotivasi oleh keinginan mereka untuk mengubah tatanan yang ada agar sejalan dengan konsepsi tatanan ideal mereka dan sejauh mana persuasi dan difusi gagasan, baik atau buruk, mempengaruhi perhatian terhadap suatu

permasalahan tertentu (Kingdon, 2013 : 17).

### 2.1.3 Aliran Politik

Konsep aliran politik memiliki empat (4) hal yang mempengaruhi agenda kebijakan pemerintah. Pertama yaitu *national mood* (situasi daerah) dimana pada suatu waktu tertentu publik atau pejabat pemerintahan menaruh perhatian pada suatu isu tertentu dan berusaha menghalangi isu lain untuk masuk kedalam agenda kebijakan. Kedua yaitu kekuatan organisasi politik dimana organisasi ini memiliki *coercive power* untuk membuat seseorang atau kelompok bertindak sesuai keinginan mereka dan juga *blocking power* untuk menghalangi pihak tertentu berbuat sesuatu atau agar isu yang diangkatnya tidak dapat masuk ke agenda pemerintah. Ketiga, perubahan dalam administrasi pemerintahan turut membawa perubahan dalam agenda kebijakan. Dalam aliran politik lebih ditekankan kepada pembentukan konsesus melalui proses tawar menawar. Kingdon (2013 : 160) mengilustrasikannya sebagai “*You give me my provision, and I'll give you yours.*”

Aliran politik menjelaskan bagaimana orang-

orang berperilaku dan bertindak politik yang diorganisasikan secara politik oleh sekelompok kepentingan dan berusaha mencoba mempengaruhi pembuat kebijakan untuk menyusun dan melaksanakan kebijakan yang bisa mengangkat kepentingannya dan mengesampingkan kepentingan kelompok lain. Kepentingan politik merupakan sesuatu yang berasal dari nilai seseorang atau sekelompok orang yang bisa diperoleh atau bisa pula hilang dari apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah. Kelompok-kelompok kepentingan menuntut pembuat keputusan untuk menerima solusi atas suatu permasalahan. Terkadang jika tuntutan tersebut tidak terpenuhi, kemudian timbul kekecewaan dan pada akhirnya konflik pun terjadi.

Pengaruh-pengaruh dan kekuatan politik diistilahkan oleh John W. Kingdon disebut *political stream* (aliran politik).. Aliran politik mempengaruhi terbentuknya agenda. Aliran politik terdiri dari:

1. Situasi daerah : opini & iklim publik
2. Kekuatan organisasi politik
3. Perubahan proses kebijakan dan wilayah kewenangan
4. Upaya pembentukan konsensi



Selain keempat hal diatas, peran berbagai kelompok kepentingan juga berpengaruh kepada berhasil atau gagalnya mengarahkan permintaan mereka terhadap pemerintah agar masuk menjadi agenda kebijakan. Independen dari pengenalan masalah atau pengembangan proposal kebijakan, aliran peristiwa politik mengalir sesuai dengan dinamika mereka sendiri dan peraturan mereka sendiri. Peserta melihat perubahan di dalam kondisi, hasil dari pemilu membawa pemerintahan yang baru untuk kekuasaan dan distribusi ideologis baru untuk lembaga perwakilan dan peran berbagai kelompok kepentingan yang berhasil/gagal mengarahkan permintaan mereka terhadap pemerintah. Konsensus dibangun dalam aliran politik oleh tawar menawar lebih dari persuasi. Ketika peserta mengenali masalah atau menetapkan dalam prosposal di aliran kebijakan, sebagian besar mereka melakukannya dengan persuasi. Indikator mereka berpendapat bahwa proposal mereka memenuhi uji logis seperti kelayakan teknis atau penerimaan nilai. Tetapi dalam aliran politik, peserta membangun konsensus oleh tawar-menwar untuk memperoleh dukungan, menambahkan pejabat terpilih untuk berkoalisi

dengan memberikan mereka keuntungan yang mereka minta, atau mengkompromikann dari posisi ideal yang akan mendapat keuntungan yang lebih luas. Kelompok kepentingan ini seringkali mampu memblokir pertimbangan usulan yang mereka tidak suka, atau untuk beradaptasi ke item yang sudah tinggi pada agenda pemerintah dengan menambahkan elemen yang sedikit lebih sesuai dengan keinginan mereka. Pemerintah atau birokrat sebagai pembuat sebagai kumpulan pembuat kebijakan dalam statusnya sebagai makhluk rasional ternyata dalam kenyataanya seringkali mengorbankan kepercayaan yang telah dipercayakan kepadanya. Faktanya adalah ketika aktor-aktor rasional tersebut bertindak sebagai pembuat putusan, ternyata kebijakan yang dihasilkan tidak responsif kepada aspirasi publik dan cenderung menguntungkan diri sendiri. Setiap manusia memiliki kecenderungan secara rasional untuk menguntungkan dirinya sendiri secara ekonomi, apalagi jika memiliki kewenangan untuk membuat membuat kebijakan. Birokrat yang berperan dalam kebijakan publik harus berdiri secara netral dan tidak memihak secara politik. Mereka tidak bekerja netral dan dibayang-bayangi dengan

kepentingan-kepentingan politik maka akan berpengaruh terhadap profesionalisme. Akan tetapi tidak mungkin netralitas birokrasi dapat terwujud dengan benar. Pihak-pihak menggunakan kontrol, pengaruh, ataupun kekuasaan dalam pembuatan kebijakan sekaligus dapat dilakukan dengan mengintimidasi lawan atau metode lain yang lebih lunak, misalnya berdusta tentang tujuannya sendiri, dengan cara itu menarik sekutu atau membungkam kritik. Kebijakan publik pun ternyata tidak lepas dari sebuah proses tukar-menukar, barter kepentingan bahkan lebih jauh lagi yaitu jual beli suara. Barter atau tukar menukar dapat dilakukan secara terang-terangan. Para pembuat kebijakan secara terang-terangan bertukar keuntungan. Masing - masing pihak menjelaskan apa yang dikehendakinya untuk dilakukan oleh pihak lain. Selain itu pertukaran juga dilakukan dengan imbalan jasa atau uang. Pihak yang mempunyai dana yang besar akan berusaha menekan pihak lain yang menjadi saingannya. Moore berpendapat bahwa birokrat tidak mungkin dan tidak bisa menghindari proses politik. Satu-satunya jalan yang efektif adalah bagaimana birokrat tersebut harus terlibat atau melibatkan diri dalam kehidupan politik.

Perlu diingatkan bahwa politik disini merujuk pada konsep politik sebagai pembuatan kebijakan dan bukan kekuatan kekuasaan. Penguasa selalu mengatasnamakan kepentingan masyarakat ketika berbicara mengenai kebijakan, padahal semua kita tahu bahwa kepentingan penguasa adalah mempertahankan, memperbesar kekuasaan yang sudah dimiliki. Mereka berusaha memaksimalkan kepentingan dan terkadang mengorbankan kepentingan umum. Kepentingan mana yang lebih kuat dukungannya, sumbernya dan posisi tawarnya itulah yang biasanya menang. Pemimpin politik merupakan faktor penting dalam penyusunan agenda kebijakan. Para pemimpin kepentingan publik politik apakah dimotivasi oleh pertimbangan keuangan politik, kepentingan publik, maupun keduanya, mungkin menanggapi masalah tertentu, menyebarkan dan mengusulkan penyelesaian terhadap suatu masalah. Dalam hal ini pemimpin lembaga legislatif mempunyai peran utama dalam politik dan pemerintahan untuk menyusun agenda kebijakan publik. Aktor-aktor dalam penyusunan agenda kebijakan menurut John W. Kingdon dalam tahapan penyusunan agenda kebijakan ada banyak

aktor yang terlibat didalamnya. John W. Kingdon membedakan aktor-aktor agenda kebijakan menjadi dua kategori yaitu aktor yang kelihatan dan tersembunyi. Aktor yang kelihatan adalah aktor yang mendapat perhatian dari proses dan publik. Aktor tersebut antara lain presiden, anggota kongres yang menonjol, media dan aktor dalam pemilu seperti partai politik dan tokoh kampanye. Sedangkan aktor yang tersembunyi seperti akademis, konsultan, birokrat karir, staf kongres, dan analisis yang bekerja untuk kelompok kepentingan. Kelompok yang kelihatan mempengaruhi agenda kebijakan dan kelompok tersembunyi mempengaruhi alternatif kebijakan. dan terkadang mengorbankan kepentingan umum. Kepentingan mana yang lebih kuat dukungannya, sumbernya dan posisi tawarnya itulah yang biasanya menang. Pemimpin politik merupakan faktor penting dalam penyusunan agenda kebijakan. Para pemimpin kepentingan publik politik apakah dimotivasi oleh pertimbangan keuangan politik, kepentingan publik, maupun keduanya, mungkin menanggapi masalah tertentu, menyebarluaskan dan mengusulkan penyelesaian terhadap suatu masalah. Para pemimpin lembaga legislatif mempunyai peran

utama dalam politik dan pemerintahan untuk menyusun agenda kebijakan publik. Ketiga aliran saling bertemu ketika jendela kebijakan (*policy window*) terbuka dan pertemuan itu dikelola oleh pihak - pihak yang mempunyai kemampuan dan sumber daya (*policy entrepreneur*).

Melalui jendela kebijakan terjadi upaya penggabungan antara ketiga aliran, antara masalah, solusi kebijakan, dan kekuatan politik untuk dijadikan proposal kebijakan. Aliran politik punya kesempatan untuk mendorong alternatif solusi masalah dan memasangkannya dengan masalah, dan menjadi agenda kebijakan. Saat ketiga aliran tersebut bertemu maka terbuka kesempatan membentuk agenda kebijakan. Charles O. Jones mengemukakan adanya 4 (empat) komponen strategis yang harus diperhatikan dalam perumusan kebijakan atau dalam menyusun agenda pemerintah, yaitu:

1. Dilihat dari peristiwanya sendiri;
2. Organisasi kelompok;
3. Cara mencapai kekuasaan;
4. Proses kebijakan.

Berkaitan dengan adanya berbagai kepentingan dalam penyusunan agenda baik *policy entrepreneur* maupun kelompok kepentingan lainnya, maka tidak semua tuntutan mereka dapat diproses oleh pemerintah menjadi agenda kebijakan. Hal tersebut dikarenakan oleh terbatasnya sumber daya, dukungan untuk mencapai tuntutan itu dan bagaimana strategi yang dilakukan oleh mereka. Interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan. Di sini individu dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal dan informal, dan secara langsung ataupun melalui media massa menyampaikna tuntutannya kepada pemerintah untuk mreneuarkan kebijakan publik yang diinginkan. Kelompok kepentingan dapat mempengaruhi pemerintah atau pihak akademisi untuk terlibat dalam proses agenda, seperti dijelaskan oleh John W. Kingdon bahwa kelompok kepentingan terdiri dari kelompok ekonomi, publik, dan pemerintah antara lain: bisnis, profesional, pekerja, kelompok kepentingan publik dan juga bisa pejabat pemerintah berusaha mempengaruhi aliran birokrasi, politisi, dan akademisi bisa melalui perdebatan memberikan alternatif solusi agenda sesuai dengan

kepentingan mereka. Bahkan jika proposal tidak sesuai dengan kepentingan mereka maka mereka berusaha untuk menolaknya.

Menurut John W. Kingdon suatu permasalahan diperhatikan oleh pemerintah, karena alat yang digunakan oleh pemerintah untuk mempelajari kondisi dan cara dimana kondisi-kondisi ini dapat didefinisikan sebagai masalah. Selanjutnya alat yang digunakan untuk mempelajari masalah menurut John W. Kingdon meliputi *pertama*, indikator/ukuran yang digunakan untuk menilai pentingnya suatu masalah, misalkan kejadian penyakit dan melihat adanya perubahan dari suatu kondisi. Baik luasnya kepentingan maupun perubahan yang mendapat perhatian para pejabat. *Kedua*, peristiwa yang menyebabkan pembuat kebijakan terfokus pada masalah misalkan bencana, krisis, pengalaman pribadi, atau simbol kekuatan, yang pada kondisi tertentu menarik perhatian lebih dari pada yang lain. Tetapi peristiwa ini terkadang hanya semacam efek sementara kecuali jika bersamaan dengan masalah yang lebih kuat dengan bukti sebelumnya atau dengan disertai kejadian serupa lainnya. *Ketiga*, *feedback* yang memberikan informasi kinerja. *Keempat*,



cara pembuat kebijakan melihat suatu kondisi sebagai suatu masalah.

Meskipun isu-isu publik memenuhi berbagai macam kriteria seperti pada aliran masalah diatas, akan tetapi pada prakteknya tidak secara otomatis isu dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu isu masuk menjadi agenda kebijakan sangat dipengaruhi oleh proses politik dimana terjadi distribusi kekuasaan. Tidak jarang beberapa kelompok atau organisasi ternyata tidak mampu menembus pintu akses kekuasaan sama sekali, sementara kelompok lain relative dapat menembus pintu akses itu namun tidak memiliki daya resonansi dan dampak cukup besar pada diri pembuat kebijakan, sedangkan sekelompok kecil orang lainnya terbukti bukan hanya mampu menembus pintu akses melainkan juga mampu mempengaruhi secara nyata tahap proses penyusunan agenda kebijakan dan akhirnya menjadi kebijakan publik yang sebenarnya.

## **2.2 *Policy Entrepreneur***

Dalam proses penyusunan agenda ada pihak yang dinamakan *policy entrepreneur* (wirausaha kebijakan) yang mampu mempertemukan ketiga aliran

sehingga suatu isu dapat menjadi agenda. *Policy entrepreneur* adalah orang yang mampu menginvestasikan sumber daya baik waktu, energi, reputasi, dan uang demi terbentuknya kebijakan yang diinginkan. Kelompok ini mempunyai kepentingan yang bermacam-macam mulai dari mendapatkan keuntungan untuk diri sendiri, sekedar berperan serta, atau bahkan memang menaruh perhatian pada masalah. Fenomena seperti ini dapat ditemukan di mana-mana. Mereka mungkin dipilih resmi, pegawai negeri sipil, pelobi, akademisi atau jurnalis. Mereka termotivasi karena mempunyai kepentingan yang bermacam-macam, antara lain ingin mendapatkan keuntungan, atau membantu menyelesaikan permasalahan masyarakat. *Policy Entrepreneur* mempunyai 3 tujuan, yaitu:

1. Mendesakkan perhatian mereka mengenai masalah tertentu ke agenda kebijakan yang lebih tinggi;
2. Mendesakkan proposal;
3. Membuat penggabungan.

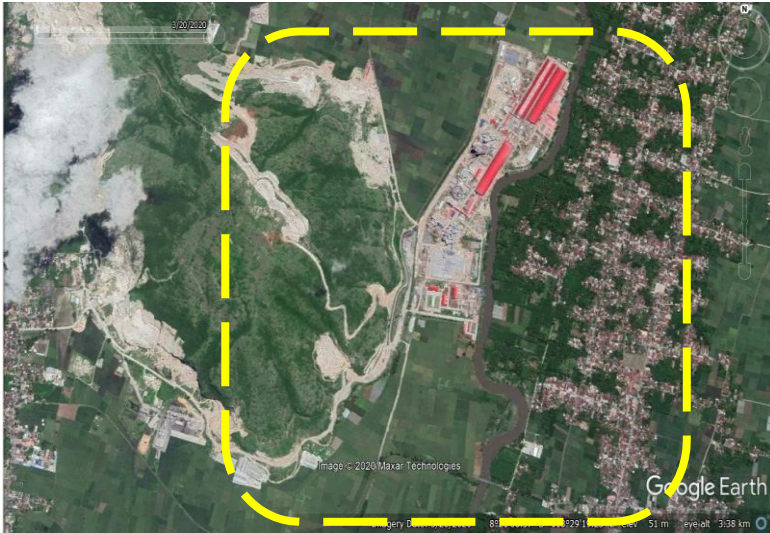
Sebagai penggabung, *entrepreneur* muncul ketika jendela terbuka. Mereka memiliki proposal atau keprihatinan mereka terhadap suatu masalah yang

tersedia dan mendorong prosposal itu di saat-saat yang tepat. Demi mengejar tujuan mereka sendiri, mereka menjalankan fungsi sebagai penggabung antara solusi untuk masalah, masalah untuk kekuatan politik dan kekuatan politik untuk prosposal. *Entrepreneur* membawa beberapa sumber daya kunci dengan cara melakukan dengar pendapat atau berdiskusi, melakukan hubungan politik dan menggunakan keterampilan negosiasi dengan benar-benar tekun. *Policy Entrepreneur* terdiri dari pejabat pemerintah, ASN karir, pelobi, akademisi atau wartawan.

## Bab 3

# METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Puger Kabupaten Jember. Adapun lokasi penelitian di Kecamatan Puger Kabupaten Jember, tepatnya di lokasi berdirinya PT Imasco Asiatic. Lokasi tersebut pertama, area yang menjadi konsesi PT Imasco Asiatic untuk melakukan eksplorasi semen; kedua, lokasi pabrik semen yang berada di tengah-tengah lahan pertanian milik masyarakat Desa Puger Wetan dan Desa Puger Kulon; ketiga, lokasi irigasi Puger yang telah ditutup.



**Gambar 1** Lokasi Penelitian (garis polygon kuning)  
(Sumber : Google Map, diunduh tanggal 17 Desember 2020)

Adapun jenis penelitian adalah kualitatif. Sedangkan partisipan penelitian ini adalah perwakilan masyarakat petani di Kecamatan Puger yang sedang mengalami dampak dari penutupan saluran irigasi yang dilakukan oleh Perusahaan Semen PT Imasco Asiatic. Selain perwakilan masyarakat petani, partisipan lainnya adalah Kepala Desa Puger Wetan, dan tokoh-tokoh masyarakat lainnya yang memahami permasalahan penelitian ini. Partisipan akan diinterview secara mendalam (*indepth interview*). Data

yang diperoleh dari partisipan dikonfirmasi melalui observasi lapangan dengan menggunakan teknik analisa spasial (GIS). GIS digunakan untuk membuktikan kebenaran informasi yang diperoleh melalui wawancara mendalam dan data sekunder. GIS merupakan sekumpulan teknik yang digunakan untuk meneliti dan mengeksplorasi data dari perspektif keruangan (spasial), mengembangkan dan menguji model serta menyajikan kembali dalam bentuk informasi yang lebih komunikatif. Data GIS digunakan untuk mengetahui dampak dari penutupan saluran irigasi pada perkembangan kanal irigasi lama dan bagaimana dampak dari kanal baru yang dibangun oleh Perusahaan Semen PT Imasco Asiatic bagi petani.

# Bab 4

## TEMUAN DATA DAN PEMBAHASAN

### 4.1 Lokasi Penelitian: Letak dan Kondisi Geografis

Kabupaten Jember adalah suatu kabupaten yang daerahnya berada di bagian timur Jawa Timur yang memiliki keanekaragaman potensi alam. Secara geografis, Kabupaten Jember memiliki luas wilayah kurang lebih 3.293,34 Km<sup>2</sup>, dengan panjang pantai lebih kurang 170 Km. Sedangkan luas perairan Kabupaten Jember yang termasuk ZEE (Zona Ekonomi Eksklusif) kurang lebih 8.338,5 Km<sup>2</sup>. Bagian selatan wilayah Kabupaten Jember, dataran rendah dengan titik terluarnya Pulau Barong, terdapat pula sekitar 82 pulau-pulau kecil, 16 pulau diantaranya sudah memiliki nama. Pada kawasan ini terdapat

Taman Nasional Meru Betiri yang berbatasan Kabupaten Banyuwangi. Bagian barat laut berbatasan dengan Kabupaten Probolinggo, merupakan bagian dari Pegunungan Iyang, dengan puncaknya Gunung Argopuro (3.088 m). Bagian timur merupakan bagian dari rangkaian Dataran Tinggi Ijen. Nasional Meru Betiri yang berbatasan Kabupaten Banyuwangi. Bagian barat laut berbatasan dengan Kabupaten Probolinggo, merupakan bagian dari Pegunungan Iyang, dengan puncaknya Gunung Argopuro (3.088 m). Bagian timur merupakan bagian dari rangkaian Dataran Tinggi Ijen. Secara topografi Kabupaten Jember berada pada ketinggian 0–3.300 meter di atas permukaan laut (dpl) dengan ketinggian daerah perkotaan Jember kurang lebih 87 meter di atas permukaan laut (dpl). Sebagian besar wilayah berada pada ketinggian antara 100 hingga 500 meter di atas permukaan laut yaitu 37,75%.

Secara administratif wilayah Kabupaten Jember terbagi menjadi 31 kecamatan terdiri atas 28 kecamatan dengan 226 desa dan 3 kecamatan dengan 22 kelurahan, 1.000 dusun/lingkungan, 4.313 RW dan 15.205 RT. Kecamatan terluas adalah Tempurejo dengan luas 524,46 Km<sup>2</sup> atau 15,9% dari



total luas wilayah Kabupaten Jember. Kecamatan yang terkecil adalah Kaliwates, seluas 24,94 Km<sup>2</sup> atau 0,76%.

#### **4.2 Profil PT Semen Imasco Asiatic**

Perusahaan Semen PT. Semen Imasco Asiatic Indonesia adalah perusahaan semen yang berkolaborasi dengan Tiongkok Hongshi Holding Group. Perusahaan ini berlokasi di Desa Puger Wetan, Kabupaten Jember, Jawa Timur, Indonesia. Perusahaan ini memiliki deposit tambang siap pakai berkualitas tinggi dengan sumber daya batu kapur lebih dari 100 juta ton. PT Semen Imasco Asiatic rencananya mendapat konsesi lahan pengelolaan seluas 41 hektare di kawasan gunung kapur Grenden dengan ketinggian 80 meter di Kecamatan Puger.

Proyek ini didukung dengan peralatan canggih, teknologi termutakhir dan dilengkapi dengan sistem perlindungan lingkungan kelas atas. Setelah memasuki tahap produksi, diharapkan bisa menghasilkan 3 juta ton semen berstandar tinggi. Lokasi PT Semen Imasco Asiatic berada di Jalan Raya Puger Nomer 16 Kabupaten Jember. Lokasi ini

merupakan kawasan yang berada di Kecamatan Puger. Lokasi ini dapat dicapai dari pusat Kabupaten Jember.

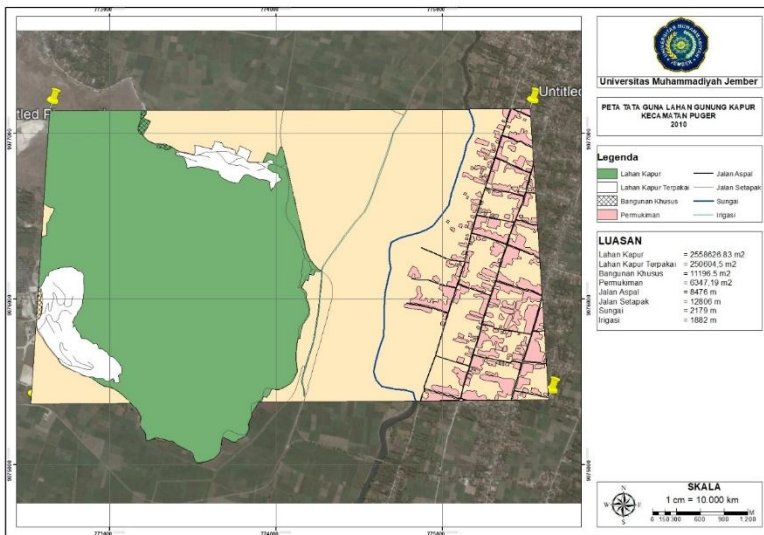
### **4.3 Temuan Penelitian**

Penelitian ini didahului oleh wawancara yang dilakukan peneliti kepada beberapa informan yang terdiri dari koordinator masyarakat (petani) Kecamatan Puger Kabupaten Jember, bernama Nurdiyanto dan narasumber lainnya yang berkaitan dengan demo masyarakat terhadap PT Imasco Asiatic. Sehingga data serta hasil penelitian yang ada merupakan informasi yang konkret tentang proses penyusunan agenda kebijakan penyelesaian konflik antara masyarakat dan PT Imasco Asiatic. Selanjutnya hasil wawancara dianalisis berdasarkan teori Kingdon yakni dalam 3 aliran yaitu aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik.

#### **4.3.1 Dinamika Aliran Masalah**

Studi tentang konflik antara masyarakat dan perusahaan tambang semen dilatar belakangi oleh bermacam-macam sebab, antara lain pendirian pabrik

akan merusak lingkungan (Munawir Aziz, 2012; Tri Chandra Aprianto, 2013), amdal tidak melibatkan masyarakat (Akhmad Zainuri, 2017). Studi-studi ini berbeda dengan penyebab konflik petani di desa Puger Wetan dan pabrik semen PT Imasco Asiatic. Masyarakat tidak menolak pendirian pabrik semen PT Imasco Asiatic di desa Puger Wetan Kabupaten Jember yang telah mendapatkan konsesi lahan seluas 42 Hektar dari pemerintah. Ini artinya seluruh persyaratan pendirian pabrik atau IUP (Ijin Usaha Perusahaan).



**Gambar 2** Lahan konsesi yang dikuasai oleh PT Imasco Asiatic (Sumber: Google map, diambil tanggal 20 Desember 2020)



**Gambar 3** Anggota DPRD Kabupaten Jember sedang melakukan peninjauan terhadap saluran irigasi yang dipersengketakan (Sumber:<http://www.ikapmijember.org/blog/2020/03/12/dewan-dan-polisi-datangi-lokasi-irigasi-pabrik-semen-imasco/>)

Pertambahan) yang diajukan kepada Bupati Kepala Daerah Kabupaten Jember telah dipenuhi oleh PT Imasco Asiatic. Berdasarkan ijin ini, pabrik semen PT Imasco Asiatic mulai melakukan pembenahan di lahan yang menjadi lokasi pabrik. Salah satu pembenahan yang dilakukan oleh Perusahaan Semen PT Imasco Asiatic adalah memindahkan saluran irigasi yang selama ini telah mengairi lahan pertanian milik masyarakat. Perubahan saluran irigasi ini telah menyebabkan keringnya 3000 Hektar lahan pertanian milik warga di desa Puger Wetan dan Puger Kulon yang berada sekitar lokasi Perusahaan Semen PT Imasco Asiatic. Dampak ini telah membuat kepanikan ditengah-tengah masyarakat. Sekitar 500 petani lahannya tidak bisa mendapatkan air dari saluran irigasi. Oleh karena itu, mereka melakukan aksi protes terhadap manajemen Perusahaan Semen PT Semen Imasco Asiatic. Mereka menyuarakan aspirasi karena merasa dirugikan oleh kebijakan sepihak Perusahaan Semen PT Semen Imasco Asiatic yang membelokkan saluran irigasi sejauh 400 meter. Seorang informan bernama N yang menjadi koordinator petani memberi penjelasan:

“Permasalahan ini sebenarnya sudah terjadi sejak tahun 2018. Pabrik semen itu berupaya membelokkan saluran air dengan membuat kanal baru di luar area pabrik. Kanal baru melingkar sekitar 400 meter. Akibatnya daya dorong air tidak sampai pada saluran tersier di Puger Kulon. Sedang kanal lama melewati kawasan pabrik. Dampaknya sudah terasa meskipun sekarang musim penghujan air dari saluran irigasi tidak mengalir sampai ke Puger Kulon (wawancara, 10 Januari 2020).”



**Gambar 4** Bangunan pabrik semen yang berada di atas saluran irigasi lama yang telah ditutup (<https://duniatambang.co.id/ForumKategori/read/1222/Relokasi-atau-Tambang>)

Berdasar penjelasan informan, masyarakat desa Puger Wetan dan Puger Kulon sudah dua tahun lamanya melayangkan protes kepada pabrik semen PT Imasco Asiatic. Sebagai respon kepada protes petani. pihak pabrik memberikan solusi dengan membuatkan sumur bor, memberi genset, dan insentif. Tetapi sikap petani tetap menolak solusi tersebut. Mereka menginginkan saluran irigasi dikembalikan seperti semula. Berikut adalah keterangan informan berinisial S:

“Kami tidak ingin sumur bor, genset dan insentif dari pabrik semen PT Imasco. Kami ingin saluran irigasi dikembalikan seperti aslinya. Kami konsekwen dengan sikap kami. Kami urunan Rp. 300 000 an untuk sewa diesel setiap musim tanam agar air irigasi bisa mengalir ke lahan kami. Ini tentu merugikan. Karena itu kami akan tetap berjuang sampai tujuan kami tercapai (wawancara, 10 Januari 2020).”

Sebagaimana penjelasan informan S, para petani kembali berdemo. Demo yang diadakan pada hari Selasa, tanggal 13 Februari tahun 2018 dihadiri oleh Koordinator Sumber Daya Air (SDA) Kecamatan Balung bernama Bapak Agung. Bapak Agung adalah

petugas yang berjaga di saluran irigasi tersebut. Oleh karena itu, koordinator para petani desa Puger Wetan dan Puger Kulon tidak mensia-siakan kesempatan ini. N menemui Bapak Agung dan menyampaikan tuntutan para petani. Berikut penjelasan informan N:

“Saya sudah menyampaikan kepada petugas jaga irigasi bapak Agung terkait dengan keinginan petani. Tapi kata bapak Agung bahwa pemindahan itu hanya uji coba selama tiga hari dan selanjutnya akan dikembalikan seperti semula. Tapi kami tidak yakin dengan jawaban tersebut.” (Wawancara, 15 Januari 2020)



(a)





(b)

**Gambar 5** Petani berunjuk rasa di depan Pabrik Semen PT Imasco Asiatic (a) dan di depan Gedung DPRD Kabupaten Jember (b)

(Sumber: Dokumentasi PMII Kabupaten Jember)

Para petani tak percaya begitu saja penjelasan dari koordinator sumber daya air (SDA) Kecamatan Balung yang bernama bapak Agung. Mereka tetap khawatir apa yang disampaikan petugas pengairan itu tidak dilaksanakan. Karena itu, N para petani, berdemo ke Balai Desa Puger Wetan menemui Kepala Desa. Pada demo kali ini, pendemo diperkuat oleh sejumlah mahasiswa aktivis lingkungan. Para mahasiswa ini berasal dari Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII). Masyarakat bersama mahasiswa melakukan *long march* dari lokasi pabrik

semen PT Imasco Asiatic ke Balai Desa Puger Wetan untuk meminta keterangan mengenai perizinan pengalihan saluran irigasi yang dilakukan oleh pabrik semen PT Imasco Asiatic. Namun pada saat itu, kepala desa tidak ada di tempat. Gagal bertemu dengan kepala desa Puger Wetan tidak membuat para pendemo yang notabene adalah masyarakat petani yang dirugikan oleh pabrik semen PT Imasco Asiatic patah semangat. Mereka ingin memperjuangkan nasibnya dengan berdemo di hadapan kantor bupati Kabupaten Jember dan DPRD Kabupaten Jember keseokan harinya.

Demo di depan DPRD Kabupaten Jember adalah demo yang ke empat. Para petani dengan didampingi para aktifis mahasiswa kembali mengadvokasikan kepentingannya kepada Perusahaan Semen PT Imasco Asiatic. Setelah dari Gedung DPRD Kabupaten Jember mereka melanjutkan demo mereka di depan kantor bupati Kabupaten Jember. Seorang informan berinisial N memberikan penjelasan:

“Saat ini belum diketahui siapa yang bertanggung jawab atas pemindahan saluran irigasi itu. Meski telah melakukan mediasi

dengan pihak pengairan dan perangkat Desa Puger Wetan, oknum yang bersangkutan masih abu-abu. Dugaan sementara, ada keterlibatan pihak PT Imasco Asiatic atas kejadian itu. Sebab, pembelokan saluran irigasi sejauh 400 meter ada di dalam lahan yang dikuasai oleh PT Imasco. Rencananya, para pendemo bakal menggerakkan aksi dengan massa yang lebih banyak jika kemarin tak mendapatkan hasil”.

Berdasar keterangan informan N, maka pemindahan saluran irigasi yang letaknya berada di dalam kompleks pabrik semen PT 57Imasco Asiatic belum ada kejelasan siapa yang menjadi penanggung jawabnya. Peneliti kemudian menemui kepala desa Puger Wetan untuk mengadakan wawancara terkait dengan pengalihan saluran irigasi yang dilakukan oleh pabrik semen PT Imasco Asiatic. Berikut keterangan kepala desa Puger Wetan:

“Sebagai kepala desa saya menyayangkan tindakan yang dilakukan oleh pabrik semen PT Imasco Asiatic ini. Saya dengar mereka sudah mendapatkan izin dari DPU Bina Marga. Meskipun sudah dapat izin mereka seharusnya melaporkan ke desa tetapi hal tersebut tidak dilakukan. Saya tidak bisa bertindak. Karena

urusan irigasi biasanya dikelola oleh Himpunan Petani Pengguna Air (HIPPA) (wawancara tanggal 15 Januari 2020)".



**Gambar 6** Proses penimbunan saluran irigasi yang lama (<https://radarjember.jawapos.com/headline/12/07/2019/sepak-at-pembelokan-kanal-irigasi-dihentikan>)

Berdasarkan keterangan dari kepala desa Puger Wetan tampaknya pihak Perusahaan Semen PT Imasco Asiatic telah bertindak tanpa mempertimbangkan dampak dari penutupan saluran irigasi. Tanah yang menjadi lokasi pabrik adalah hak yang telah diberikan oleh pemerintah daerah kepada pabrik semen PT Imasco Asiatic untuk dieksplorasi

kandungan semennya. Tetapi saluran irigasi yang melewati lahan itu diharapkan oleh masyarakat seyogyanya tidak ditutup dan tetap dipertahankan karena berhubungan dengan hajat hidup orang banyak. Pihak pemerintah desa Puger Wetan tampaknya tidak memiliki kekuasaan untuk melarang tindakan yang telah dilakukan oleh pabrik semen PT Imasco Asiatic ini.

Tindakan penutupan saluran irigasi yang dilakukan oleh pihak Perusahaan Semen PT Imasco Asiatic ini telah mendapatkan protes keras dari masyarakat. Protes keras ini direspon oleh Perusahaan Semen PT Imasco Asiatic dengan memberikan jalan keluar dengan memberikan genset untuk memperbesar debit air yang mengalir ke sawah masyarakat. Tapi ini tidak efektif karena saluran irigasi yang tadinya lurus langsung ke sawah masyarakat kini arahnya dibelokkan sehingga melingkar sepanjang 400 meter sebelum sampai ke sawah masyarakat. Tetapi analisis dengan menggunakan GIS membuktikan bahwa saluran irigasi mengalami perubahan dan bertambah panjang hingga tiga kali dari sebelumnya 1882 m menjadi 2199 m dan bertambah panjang lagi menjadi 2255 m.



**Gambar 7** Saluran irigasi yang telah dibelokkan  
(<http://modusinvestigasi.com/dinas-pengairan-uji-coba-jalur-irigasi-pt-imasco-asiatic>)

Lahan sawah masyarakat yang paling terkena dampak dari perubahan arah saluran irigasi ini tidak hanya yang berada di desa Puger Kulon saja melainkan juga lahan sawah yang berada di desa Puger Wetan. Berikut penjelasan dari informan yang menjadi warga dari desa Puger Wetan yang tanahnya terdampak:

“Dampak perubahan saluran irigasi tak hanya dirasakan para petani di Desa Puger Kulon. Para petani di Desa Puger Wetan juga terkena dampak. Mereka harus bekerja sama untuk

membersihkan sampah yang ada di saluran irigasi dekat persawahan. Adanya sampah-sampah itu lantaran lebar saluran irigasi di Desa Puger Wetan lebih kecil daripada saluran irigasi ke arah Desa Puger Kulon. Sampah ini berasal dari hulu. Tekanan kedua sungai itu melambat setelah saluran irigasi dekat pabrik dibelokkan di wilayah Desa Puger Kulon. Disana terdapat tiga kali pembelokan saluran irigasi yang akibatnya menghambat laju air. Bahkan ada pula beberapa dusun yang tak sampai mendapatkan air irigasi persawahan akibat relokasi. Akibatnya, banyak sampah yang menumpuk di bagian hulu. Karena itu, sampah-sampah tersebut terbawa arus menuju Desa Puger Wetan. Sampah ini harus dibersihkan kalau tak dibersihkan ya percuma. Meski air meluap, hilir tetap tak kebagian air. Penduduk biasanya bergotong royong membersihkan sampah". (wawancara, 20 Januari 2020)

Keterangan informan S menunjukkan bahwa dampak yang dialami masyarakat petani baik di desa Puger Wetan maupun Puger Kulon sudah melampaui batas dan karenanya harus segera dicarikan jalan keluar. Resiko yang dialami masyarakat terlalu berat. Ada 3000 Hektar sawah yang tidak terairi. Debit air yang mengalir ke sawah masyarakat menurut keterangan informan S masih

bisa diperbesar dengan menggunakan pompa diesel. Tetapi konstruksi pembuatan kanal irigasi yang dibuat melingkar dan tidak sama besarnya telah membuat air tidak bisa mengalir dengan lancar. Dampaknya pada hilir saluran irigasi selalu ada sampah yang menumpuk. Asanya sampah mempersempit aliran air. Sampah ini memang bisa dibersihkan secara gotong royong. Tetapi solusi ini membutuhkan tenaga dan energi.

#### **4.3.2 Dinamika Aliran Kebijakan**

Dalam aliran kebijakan ini akan dianalisa alternatif- alternatif kebijakan yang diberikan oleh berbagai pihak yang berkepentingan dalam penyelesaian konflik antara masyarakat dan PT Imasco Asiatic. Pihak yang berkepentingan ini berasal dari unsur pemerintah atau unsur non pemerintah. Unsur pemerintah terdiri dari Kepala Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Sumber Daya Air (DPU BM SDA) yang langsung terkait dengan permasalahan yang dianalisis dalam penelitian ini. Lembaga lainnya yang turut berperan adalah Bupati Kepala Daerah Kabupaten Jember. Berdasar kewenangan yang



dimilikinya, Bupati Kepala Daerah Kabupaten Jember menentukan bagaimana penyelesaian dari permasalahan konflik antara masyarakat dan PT Imasco Asiatic. Aktor non pemerintah turut pula dalam proses merancang kebijakan penyelesaian permasalahan konflik antara masyarakat dan PT Imasco Asiatic yang menjadi fokus penelitian ini. Aktor non pemerintah terdiri dari mahasiswa, tokoh-tokoh masyarakat dan lain-lain yang selama konflik terjadi turut berperan menjadi mediator ataupun pendamping. Bagaimana aktor memainkan perannya dalam penyelesaian konflik akan diuraikan berikut ini.

### **1. Aktor Mahasiswa**

Tokoh-tokoh mahasiswa yang menjadi aktifis Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) bersimpati pada perjuangan petani dan mendampingi para petani dalam semua demo yang diselenggarakan. Sejarah demo yang dilakukan masyarakat selama ini selalu didampingi oleh mahasiswa. Karena keterlibatannya pada permasalahan masyarakat, mahasiswa mendapatkan *stereotype* sebagai *agent of change*. Demo masyarakat

akan kehilangan ruhnya tanpa kehadiran mahasiswa. Demo masyarakat Puger terhadap PT Semen Imasco yang pertama dilakukan di depan pabrik semen PT Imasco Asiatic dilanjutkan demo ke dua di depan Gedung DPRD Kabupaten Jember, dan terus dilanjutkan demo ke tiga di depan Kantor Bupati Kabupaten Jember. Berkat campur tangan mahasiswa demo petani memiliki daya tarik tersendiri dan berhasil menghadirkan media massa yang langsung memberitakannya. Pemberitaan media yang bertubi-tubi lama kelamaan mampu merubah permasalahan konflik petani dan PT Imasco Asiatic yang pada awalnya berupa opini lama kelamaan berubah menjadi issue politik yang menarik perhatian anggota DPRD Kabupaten Jember dari Komisi B dan C. Mereka kemudian menyelenggarakan rapat dengar pendapat (RDP) dengan menghadirkan pihak-pihak yang bertikai.

Rapat dengar pendapat (RDP) ini diselenggarakan pada tanggal 11 Maret 2020. Masyarakat Desa Puger Wetan yang terdampak oleh pengalihan saluran air diwakili oleh Nurdiyanto, perwakilan PT Imasco Asiatic diwakili oleh Li Jin ret 2020. Li Jun tidak bisa berbahasa Indonesia. Karena

itu, Li Jun didampingi penerjemah. Melalui penerjemah, Li Jun memberi keterangan sebagai berikut:

“Kebijakan pabrik merubah saluran irigasi dimaksudkan supaya tidak lagi melewati area privat pabrik semen. Selain itu sebelum merubah arah saluran irigasi kami sudah menghadap kepala Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Jember dan kami sudah mendapatkan rekomendasi. Saya kira surat rekomendasi ini sudah cukup”.

Berdasar keterangan Li Jun tampaknya PT Imasco Asiatic tidak paham bahwa surat rekomendasi dari Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Sumber Daya Air (DPU BM SDA) bukan izin dari pemerintah yang memberi keleluasaan pada pabrik untuk merubah saluran irigasi. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Sumber Daya Air (DPU BM SDA) memberikan keterangan bahwa surat rekomendasi tersebut belum memiliki kekuatan hukum karena masih harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah provinsi. Berikut ini keterangan dari kepala Dinas Pekerjaan Umum Binamarga dan Sumber Daya Air yang mewakili pihak pemerintah daerah sebagai berikut:

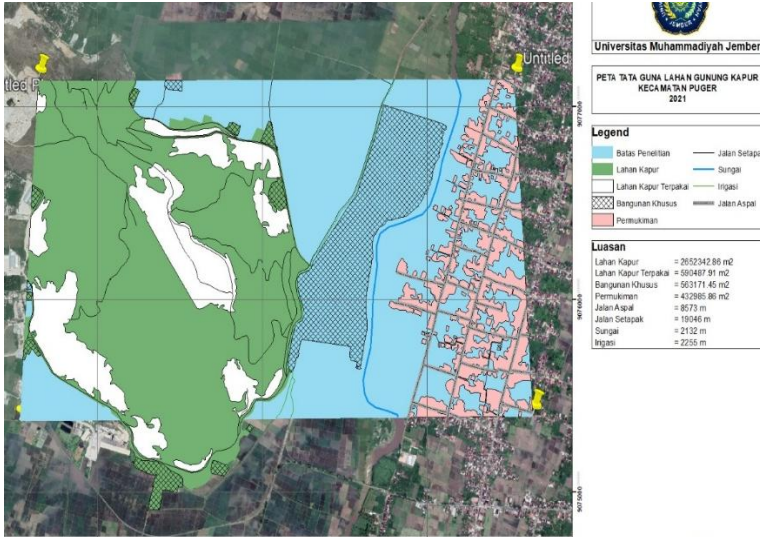
“PT Imasco Asiatic tidak punya izin dari Pemerintah Jawa Timur. Kalau dalam rapat tadi Li Jun menyatakan sudah punya izin, tidak benar itu. Setelah saya telusuri sebetulnya hanya rekomendasi dari Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Jember, tahun 2018. Rekomendasi ini harus ditindak lanjuti oleh PT Imasco Asiatic ke Pemerintah Jawa Timur. Hal tersebut karena pengalihan aliran sungai merupakan kewenangan pemerintah propinsi. Karena itu, kebijakan pengalihan aliran sungai oleh PT Imasco Asiatic ini harus dikembalikan seperti semula”. (Wawancara, tanggal 11 Maret 2020)

Keterangan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Sumber Daya Alam didasarkan pada PP No 77 Tahun 2001 tentang irigasi, khususnya pada pasal 34 ayat 3 soal pengamanan jaringan irigasi. Secara tegas pada poin ketiga disebutkan jika dilarang mendirikan, mengubah ataupun membongkar bangunan-bangunan lain yang berada di dalam, di atas, maupun yang melintasi saluran irigasi, kecuali dengan izin Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Selain itu dalam PP 20 tahun 2006 tentang Irigasi disebutkan bahwa masyarakat petani memiliki hak untuk merencanakan dan mengambil keputusan dalam

segala kegiatan yang berkaitan dengan irigasi. Pasal 85 menyebutkan bahwa pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dengan mengikutsertakan masyarakat. Selain itu dalam UU 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air masyarakat berhak memperoleh manfaat atas pengelolaan sumber daya air. Berdasarkan peraturan perundangan ini maka tindakan PT Imasco Asiatic mengalihkan aliran saluran irigasi menyalahi aturan perundangan yang berlaku. Meskipun pihak yang berwenang sudah mengetahui informasi tentang kesalahan rekomendasi yang diberikan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga dan Sumber Daya Air tetapi tuntutan agar saluran irigasi dikembalikan seperti semula tidak juga bisa dilaksanakan. Di atas saluran irigasi sudah berdiri gedung milik perusahaan semen PT Imasco Asiatic. Berikut adalah gambar peta saluran irigasi yang di atasnya sudah dibangun gedung dan bangunan.



**Gambar 8** Saluran irigasi baru (atas) yang telah dibelokkan pabrik dan saluran irigasi lama yang lurus sampai ke lahan petani (bawah)  
 (Sumber: Google Map, diambil pada tanggal 20 Desember 2020)



**Gambar 9** Saluran irigasi sebelum di atasnya dibangun gedung milik PT Imasco Asiatic  
(Sumber: Google Map, diambil pada tanggal 20 Desember 2020)

Sementara itu di luar forum rapat dengar pendapat dengan DPRD Kabupaten Jember, pihak PT Imasco Asiatic telah menawarkan solusi bagi masyarakat di Desa Puger Wetan dan Puger Kulon. Solusi yang disampaikan disertai dengan konsesi antara lain dengan membangun sumur bor di tujuh belas (17) titik, melakukan normalisasi sekunder BPU 1 sampai BPU 4; pembuatan sabuk gunung dan embung; perawatan tanggul jalan usaha tani; pembuatan saluran tersier di dua desa; memompa air

jika sawah kekeringan; membuat 10 sumur dan pompa; dan memberi insentif kepada HIPPA. Penawaran pihak PT Imasco Asiatic telah membuat masyarakat petani yang mendiami desa Puger Wetan dan Puger Kulon terpecah menjadi dua. Kelompok pertama menolak penawaran PT. Menurut keterangan informan, hal yang menjadi pertimbangan masyarakat menurut keterangan informan sebagai berikut:

“Upaya pembelokan irigasi tersebut ditentang oleh masyarakat, karena apabila saluran irigasi tersebut dibelokkan, maka saluran irigasi akan sangat rawan tertutup oleh tanah yang terbawa oleh hujan. Hal ini akan mengancam 300 hektar lahan pertanian yang terdapat di wilayah Puger Kulon dan Puger Wetan. Untuk menanggulangi hal tersebut, pihak PT Imasco memang menawarkan kepada masyarakat untuk pembangunan sumur bor di 17 titik, namun apabila sumur bor tersebut benar-benar dibangun akan mengancam ekosistem dan penurunan air tanah, sehingga masyarakat disekitar gunung Sadeng akan terancam kekeringan”.

Kelompok kedua, menyetujui penawaran pihak PT Imasco Asiatic. Kelompok ini terdiri dari anggota



yang tergabung dalam HIPPA, dan Gabungan Kelompok Petani (Gapoktan) yang lahan sawahnya tidak mengalami kekeringan. Sikap kelompok masyarakat yang menerima ini menarik karena terlihat kurang toleran dengan petani yang sawahnya mengalami kekeringan. Oleh karena itu peneliti melakukan wawancara dengan para petani yang setuju ini. Salah seorang dari mereka memberi penjelasan:

“Praktik selama ini air sebenarnya masih bisa diusahakan. Para petani yang mengalami kekeringan selama ini membayar uang Rp. 300.000 untuk membeli bensin guna menggerakkan mesin pompa diesel sehingga air bisa mengalir lancar. Selain itu pihak pabrik semen Imasco Asiatic memberikan konsensi yang bisa dimanfaatkan untuk mengusahakan jumlah debit air. Pertimbangan lainnya toh pendirian pabrik sudah disetujui”.

Keterangan yang disampaikan oleh salah seorang perwakilan kelompok masyarakat yang setuju dengan pemindahan arah saluran irigasi menunjukkan bahwa air yang dibutuhkan oleh para petani khususnya yang berada di desa Puger Kulon yang selama ini mengalami kekeringan masih bisa

diusahakan ketersediaan dan kelancarannya. Berdasarkan pemikiran ini menurut kelompok yang setuju tidak ada alasan bagi mereka untuk menolak. Apalagi pendirian pabrik semen sendiri sudah mendapatkan persetujuan dari pemerintah. Sikap kelompok masyarakat yang setuju pemindahan arah saluran irigasi ini membuat marah kelompok petani yang tidak setuju sehingga memunculkan konflik horisontal. Berikut keterangan N:

“Sikap teman-teman yang setuju dengan pengalihan arah saluran irigasi ini mengecewakan saya. Sebenarnya yang setuju hanya ketua Gapoktan, anggotanya tetap tidak setuju pengalihan arah saluran irigasi. Masak petani masih diminta uang untuk memompa air. Ini kan memberatkan. Oleh karena itu kami tetap berjuang karena jika diperhatikan lahan sawah yang tidak mendapatkan air cukup luas”.

Sikap anggota DPRD Kabupaten Jember tidak terpengaruh oleh perpecahan masyarakat pasca penawaran yang diberikan oleh PT Imasco Asiatic. Pasca rapat dengar pendapat (RDP) di Gedung DPRD Kabupaten Jember, para anggota DPRD melakukan peninjauan ke lokasi saluran irigasi yang menjadi

sumber konflik. Pemerintah Kabupaten Jember diwakili oleh Kepala Kepolisian Resor Jember AKBP Aris Supriyanto bersama Ketua Komisi B Siswono dan Ketua Komisi C David Handoko Seto. Para peninjau menyaksikan bahwa pihak PT Imasco Asiatic masih melakukan pengerukan tanah dalam rangka untuk mengubah saluran irigasi.

Informan berinisial S yang turut dalam peninjauan memberikan keterangan:

“PT Imasco Asiatic telah melanggar peraturan pemerintah PP No 77 Tahun 2001 tentang irigasi. Saluran irigasi tidak boleh dirubah kecuali dengan izin Pemerintah Daerah. Selain itu PP 20 tahun 2006 tentang Irigasi menyebutkan bahwa masyarakat petani memiliki hak untuk merencanakan dan mengambil keputusan dalam segala kegiatan yang berkaitan dengan irigasi. Jadi apabila bupati sudah memberikan izin, PT Imasco Asiatic harus mendengarkan suara masyarakat jika ingin merubah arah saluran irigasi. Jika masyarakat menolak ya harus dikembalikan seperti semula. Solusi ini diperkuat oleh Pasal 85 yang menyebutkan bahwa pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dengan mengikutsertakan masyarakat. Selanjutnya UU 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air menyebutkan bahwa

masyarakat berhak memperoleh manfaat atas pengelolaan sumber daya air. Oleh karena itu, pada hemat saya pihak yang berwenanglah yang harus menegus pihak PT Imasco Asiatic”.

Berdasar pemaparan di atas maka pihak yang memiliki kewenangan menegur adalah Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Sumber Daya Air (DPU BM SDA). Dinas ini kemudian mengirimkan surat bernomor 610/195/35.09.312/ 2020 tertanggal 19 Februari 2020 kepada pihak PT Imasco Asiatic. Tembusan surat tersebut dikirimkan ke sejumlah pihak terkait, diantaranya Kepala Balai Besar Wilayah Sungai Brantas Surabaya, Kepala Dinas Pekerjaan Umum Sumber Daya Air Provinsi Jawa Timur, maupun Kepala bakorwil V Jember. Surat yang dikirimkan oleh Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Sumber Daya Air Berdasar alturan ini maka kebijakan pemerintah Kabupaten Jember arahnya jelas yakni memihak pada petani.

Sementara itu meskipun pihak DPRD Kabupaten Jember memahami bahwa tindakan pembelokan aliran saluran irigasi yang dilakukan oleh PT Imasco Asiatic sudah melanggar hukum tetapi perkembangan baru terkait dengan konsesi dari PT Imasco Asiatic

yang diberikan kepada kelompok yang setuju. Tetapi surat tersebut tidak ditanggapi oleh pihak PT Imasco Asiatic. Bahkan sikap pemerintah terlihat kurang serius dalam menyelesaikan masalah ini. Petani kembali berdemo pada tanggal 22 September 2020.

### **4.3.3 Dinamika Aliran Politik**

Pada awal para petani desa Puger Kulon dan Puger Wetan berkonflik dengan pihak PT Imasco Asiatic, Bupati Kepala Daerah Kabupaten Jember hampir tidak memberikan perhatian. Namun pada saat menjelang Pilkada Kabupaten Jember diselenggarakan, Bupati Kabupaten Jember mulai memberikan perhatian. Bupati menemui para pendemo yang pada saat itu berdemo di depan kantor Bupati di depan Alun-alun Kabupaten Jember. Pada saat itu Bupati membacakan pernyataan yang ditulis dalam surat No. 032/1897/35.09.312/20 tertanggal 19 Februari 2020. Surat tersebut menjelaskan antara lain bahwa masa uji coba PT Imasco Asiatic sudah selesai sejak tanggal 13 Februari 2020. Oleh karena itu pihak PT Imasco Asiatic wajib menutup kembali aliran air yang memngalir di saluran baru dan mengembalikan kondisi saluran tersebut sebagaimana kondisi awal.

Surat tersebut juga ditembuskan ke sejumlah pihak terkait, diantaranya Kepala balai Besar Wilayah Sungai Brantas Surabaya, Kepala Dinas Pekerjaan Umum Sumber Daya Air Provinsi Jawa Timur, maupun Kepala bakorwil V Jember.

Surat yang dilayangkan kepada PT Imasco Asiatic menunjukkan bahwa bupati sudah mengambil langkah antisipasi terhadap problem yang dihadapi oleh masyarakat Puger. Hal ini juga menunjukkan bahwa bupati sependapat dengan mahasiswa yang membela petani di Puger untuk mendapatkan air guna mengalir sawahnya.

Respon Bupati Kabupaten Jember dalam perspektif Kingdon (2013:160) terkait dengan "*national mood*". Kingdon menafsirkan *national mood* sebagai situasi daerah yaitu berkenaan dengan pemilu kepala daerah. Bupati Jember dr. Faidha adalah salah seorang calon yang sedang mencari simpati masyarakat. Pembacaan pernyataan di hadapan para pendemo ada kandungan maksud agar mendapatkan simpati dari publik.

Namun yang tidak kalah pentingnya adalah kekuatan publik dalam hal ini adalah para mahasiswa PMII dan masyarakat Puger yang terkena dampak

dari perubahan saluran irigasi. Kekuatan mereka mampu menekan bupati untuk memasukkan penyelesaian konflik masyarakat sebagai agenda kebijakannya. Kehadiran bupati Kabupaten Jember dalam demo mahasiswa di Alun-alun Kabupaten Jember atau di depan Kantor Bupati merupakan bentuk dukungan bagi masyarakat Kecamatan Puger yang sedang dilanda masalah. Apalagi Bupati Kabupaten Jember juga menyatakan bahwa pemerintah daerah Kabupaten Jember akan berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Pusat.

Bentuk dukungan pemerintah kepada masyarakat Puger yang terdampak oleh perubahan arah saluran irigasi yang dilakukan oleh PT Semen Imasco Asiatic dilakukan melalui teguran kepada pihak perusahaan dan mendesak untuk pengembalian saluran ke lokasi awal. Tetapi teguran dari Bupati ini ditanggapi oleh pihak perusahaan dengan meminta waktu untuk melakukan uji coba dari bangunan saluran irigasi yang sudah dibelokan arahnya tersebut. Permintaan perusahaan ini diijinkan oleh Pemerintah Kabupaten Jember, uji coba ini sebagai suatu syarat dan dilakukan saat musim hujan untuk

mengetahui pengaruh pemindahan saluran terhadap debit air di hilir. Namun uji coba saluran irigasi yang dilakukan oleh pihak perusahaan mengalami kegagalan. Masyarakat petani yang lahan sawahnya berada di sekitar lokasi perusahaan PT Semen Imasco Asiatic mengalami kekeringan. Mereka bisa mendapatkan air dengan mengumpulkan uang sebesar Rp. 300.000,- sebagai biaya membeli bahan bakar genset yang akan memompa air yang berada di saluran irigasi yang telah dibelokkan arahnya tersebut ke lahan mereka. Tetapi meskipun mereka telah mengeluarkan uang air yang bisa dialirkan tidak maksimal. Oleh karena itu, Bupati Kepala Daerah Kabupaten Jember menyatakan: “Jadi harus dikembalikan dulu seperti semula sebelum proses perizinan selesai. Pemindahan saluran irigasi itu harus sesuai rekomendasi teknis”. Berdasarkan pernyataan bupati ini maka ijin perubahan saluran irigasi hanya akan diberikan bila secara teknis perubahan arah saluran irigasi ini tidak mengganggu aliran air ke lahan sawah masyarakat Puger. Namun kenyataannya uji coba debit yang dialirkan dari hulu, yakni Dam Bedadung, seharusnya cukup sampai pada titik sawah terendah seluas 22 hektar. Tetapi



kenyataannya debit air yang bisa dialirkan tidak sampai pada hilir dan tidak cukup mengairi lahan sawah masyarakat. Berdasarkan data hasil uji coba ini, maka perizinan PT. Imasco belum tuntas. Karena itu, Bupati Kepala Daerah Kabupaten Jember memutuskan akan melakukan koordinasi dengan semua pihak untuk penyelesaian masalah tersebut.

Kepala Dinas PU Binamarga dan Sumber Daya Air Kabupaten Jember, menindak lanjuti keputusan Bupati Jember dengan melayangkan surat pemberitahuan No. 032/1947/35.09.312/2020 kepada PT Imasco Asiatic yang isinya merupakan teguran kepada PT Imasco Asiatic untuk menutup kembali saluran irigasi baru dan mengembalikan kepada saluran yang lama. Tetapi surat yang dilayangkan oleh Kepala Dinas PU Binamarga dan Sumber Daya Air Kabupaten Jember diabaikan oleh PT Imasco Asiatic Masyarakat tampaknya jengah dengan sikap PT Semen Imasco yang tidak segera membongkar bangunan saluran irigasi yang sudah dinyatakan pemerintah sebagai melanggar hak masyarakat. Pelayangan surat tersebut disertai dengan pengerahan dua alat berat dan personil personil dari Dinas PU Binamarga dan Sumber Daya Air. Alat- alat berat

tersebut sedianya digunakan untuk pembongkaran saluran irigasi namun fakta di lapangan menunjukkan pembongkaran masih menunggu kejelasan perijinan PT Imasco Asiatic.

Peristiwa gagalnya pembongkaran saluran irigasi yang dibangun oleh PT Imasco Asiatic tentu menimbulkan tanda tanya. Mengapa pembangunan saluran irigasi tidak dicegah sejak awal. Sebagaimana dinyatakan oleh seorang anggota DPRD dari Partai Gerindra, Siswono, bahwa Imasco tidak punya ijin dari Provinsi Jatim, hanya dapat rekomendasi dari Dinas PU Bina Marga Jember tahun 2018. Rekomendasi ini agaknya yang membuat PT Imasco Asiatic bersikukuh mempertahankan bangunan saluran irigasi yang arahnya telah dibelokkan. Rekomendasi dari Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember menjadi senjata bagi PT Imasco Asiatic untuk mempertahankan diri.

#### **4.3.4 Terbukanya Jendela Kebijakan (*Policy Window*)**

Ketiga aliran yaitu Aliran Masalah, Aliran Kebijakan dan Aliran Politik bertemu karena adanya suatu peluang yang dinamakan jendela kebijakan

(*Policy Window*). Peluang yang menjadikan masalah publik menjadi agenda kebijakan dalam kebijakan Penyelesaian konflik antara masyarakat petani Kecamatan Puger dan PT Imasco Asiatic. Namun terjadi juga dampak yang cukup besar karena sudah menyangkut perekonomian daerah Kecamatan Puger apabila terjadi penutupan PT Imasco Asiatic. Pihak-pihak yang berperan antara lain Pemerintah Kabupaten Jember bersama Instansi terkait khususnya Dinas PU Binamarga, DPRD Kabupaten Jember, PT Imasco Asiatic dan masyarakat Kecamatan Puger. Pertemuan tiga aliran (*coupling juncture*) dengan keterlibatan *policy entrepreneur* yaitu Pemerintah Kabupaten Jember khususnya dibantu oleh DPRD Kabupaten Jember, Dinas PU Binamarga dan Sumber Daya Air dan masyarakat Kecamatan Puger dalam proses agenda kebijakan penyelesaian konflik antara masyarakat petani Puger dengan perusahaan semen PT Imasco Asiatic yaitu aliran masalah (*problem stream*), aliran kebijakan (*policy stream*), dan aliran politik (*political stream*) membahas persoalan atau masalah yang terjadi akibat penyalahgunaan perizinan, alternatif-alternatif kebijakan yang digunakan untuk mengatasi masalah, situasi politik

dan opini publik yang berkembang di daerah dalam rangka penyelesaian konflik antara masyarakat Puger dan PT Imasco Asiatic akibat dari dibelokkannya saluran irigasi dari lokasi semula yang berdampak pada sawah-sawah milik penduduk mengalami kesulitan mendapatkan air.

#### **4.3.5 Koalisi dan Negosiasi**

Fase ini adalah fase yang menentukan. Konflik antara masyarakat Puger dan pabrik semen PT Imasco Asiatic relatif sulit diatasi. Konflik yang terjadi bukan karena masyarakat Puger menolak kehadiran pabrik semen PT Imasco Asiatic melainkan karena pihak pabrik semen telah merubah saluran irigasi yang sebelumnya bisa lurus langsung sampai ke lahan sawah mereka. Namun ketika bangunan pabrik semen PT Imasco Asiatic berdiri, saluran irigasi ini dibelokkan arahnya oleh pihak pabrik. Aliran irigasi harus mengitari bangunan pabrik terlebih dahulu sebelum sampai ke lahan sawah milik mereka. Ketika musim penghujan keadaan ini tidak menjadi masalah. Karena lahan sawah penduduk tetap bisa mendapatkan air. Namun ketika

musim kemarau aliran air tidak lancar. Oleh sebab itu, dengan dimediasi oleh Bupati Kepala Daerah Kabupaten Jember dan DPRD Kabupaten Jember, dan Dinas Pekerjaan Umum, Bina Marga dan Sumber Daya Alam, masyarakat menuntut agar aliran irigasi dikembalikan seperti semula. Tetapi meskipun pihak pemerintah sudah melayangkan surat teguran sekaligus perintah agar pihak pabrik semen PT Imasco Asiatic mengembalikan aliran irigasi seperti semula, surat ini tidak mendapatkan respon. Pabrik semen PT Imasco Asiatic cenderung abai dengan tuntutan penduduk.

Pihak pabrik semen PT Imasco Asiatic merasa aman karena memegang rekomendasi dari Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember. Meskipun rekomendasi sudah dinyatakan tidak kuat, tetapi PT Imasco Asiatic merasa rekomendasi tersebut sudah tidak bermasalah, maka di atas saluran irigasi tersebut didirikan bangunan pabrik. Permasalahan masyarakat harus dicarikan jalan keluar. Oleh karena itu pihak perusahaan menawarkan solusi disertai dengan konsesi sebagai ganti rugi bagi petani, antara lain dengan membangun sumur bor di tujuh belas (17) titik, melakukan normalisasi sekunder BPU 1

sampai BPU 4; pembuatan sabuk gunung dan embung; perawatan tanggul jalan usaha tani; pembuatan saluran tersier di dua desa; memompa air jika sawah kekeringan; membuat 10 sumur dan pompa; dan memberi insentif kepada HIPPA. Penawaran pihak PT Imasco Asiatic telah membuat masyarakat petani desa Puger Wetan dan Puger Kulon terpecah menjadi dua. Kelompok pertama menolak penawaran PT Imasco Asiatic. Sisanya menerima penawaran ini dengan pertimbangan sesuai dengan janji PT Imasco Asiatic air yang dibutuhkan oleh para petani khususnya yang berada di desa Puger Kulon yang selama ini mengalami kekeringan masih bisa diusahakan ketersediaan dan kelancarannya. Berdasarkan pemikiran ini maka sebagian masyarakat telah berkompromi dengan perusahaan semen PT Imasco Asiatic dan menerima tawaran atau konsensi dari perusahaan. Pertimbangan lainnya adalah karena pihak perusahaan sudah mendapatkan rekomendasi dari Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Sumber Daya Air. Berdasarkan rekomendasi ini perusahaan mendirikan bangunan di atas saluran irigasi. Bangunan yang biayanya menghabiskan ratusan juta

tidak mungkin dihancurkan. Setelah beberapa lama masyarakat yang menolak lama kelamaan menerima keputusan tersebut dengan terpaksa. Dalam fase negosiasi dan kompromi ini ada beberapa pihak yang berperan. Mereka oleh Kingdon disebut sebagai *policy entrepreneur*.

#### **4.3.6 Peran *Policy Entrepreneur***

Dalam proses *agenda setting* Kebijakan Penyelesaian konflik antara masyarakat dan PT Imasco Asiatic terdapat pihak- pihak yang dinamakan *policy entrepreneur* (wirausaha kebijakan). Mereka adalah berasal dari aktor resmi maupun tidak resmi namun yang mampu mempertemukan ketiga aliran masalah publik dapat dijadikan agenda, sebagai berikut:

##### **1. Pemerintah Kabupaten Jember**

Keterlibatan Pemerintah Kabupaten Jember, DPRD Kabupaten Jember khususnya dibantu oleh Dinas PU dan Bina Marga memiliki peran penting untuk menyusun kebijakan untuk menyelesaikan konflik antara masyarakat dan PT Imasco Asiatic Secara tekhnis, Pemerintah Kabupaten Jember

melakukan kajian terhadap akar permasalahan terjadinya konflik antara masyarakat dan PT Imasco Asiatic. Salah satu upaya yang dilakukan antara Pemerintah Kabupaten Jember, dengan PT Imasco Asiatic Sehingga akhirnya muncul kebijakan untuk menengahi permasalahan terjadinya konflik antara masyarakat dan PT Imasco Asiatic. Pemerintah Kabupaten Jember melalui Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember tersebut.

## **2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Jember**

Peran keterlibatan DPRD Kabupaten Jember dalam kebijakan penyelesaian konflik antara masyarakat dan PT Imasco Asiatic adalah sebagai pihak yang bersama-sama pemerintah merekomendasikan agar saluran irigasi yang telah dibangun oleh PT Imasco Asiatic dikembalikan sebagaimana aslinya.

## **3. PT Imasco Asiatic**

Berdasarkan pernyataan Bupati Kepala Daerah Kabupaten Jember, Pemerintah menganggap pihak perusahaan sebagai pihak yang harus bertanggungjawab atas munculnya protes



masyarakat dan mahasiswa. PT Imasco Asiatic diharapkan mampu menuntaskan masalah baik sesuai yang telah disarankan oleh Pemerintah Daerah maupun hasil negosiasi. Hal tersebut tentunya akan didapat dari hasil pertemuan kedua belah pihak yang bertemu untuk mendapatkan solusi serta upaya-upaya yang harus dilakukan sehingga masyarakat petani desa Puger tidak menderita kerugian.

#### **4. Kelompok Mahasiswa PMII**

Peran keterlibatan mahasiswa PMII dalam kebijakan penyelesaian pelanggaran adalah sebagai pendamping gerkan demo yang dilakukan oleh masyarakat. Selain itu munculnya tokoh masyarakat khususnya organisasi keagamaan Nahdlatul Ulama berperan dalam internal masyarakat yang melakukan pressure kepada PT Imasco Asiatic agar segera memenuhi tuntutan masyarakat.

#### **5. Himpunan Petani Pengguna Air (HIPPA), Puger**

Lembaga ini beranggotakan para petani yang ada di Kecamatan Puger. Para petani yang menjadi anggota HIPPA bermusyawarah untuk mengatur penggunaan air irigasi. Selama konflik antara masyarakat dan perusahaan semen PT Imasco Asiatic

berlangsung, HIPPA menjadi mediator.

## **6. Pemerintah Desa Puger Wetan dan Puger Kulon**

Pemerintah desa Puger Wetan dan Puger Kulon seharusnya memiliki peran dalam penyelesaian konflik antara petani dan pabrik semen PT Imasco Asiatic. Tetapi selama kasus konflik terjadi, pemerintah desa Puger Wetan dan Puger Kulon tidak memiliki peran. Karena secara administratif pemerintahan, kasus tidak berhubungan dengan pemerintah desa.

## **7. Dinas Pekerjaan Umum, Bina Marga dan Sumberdaya Air**

Dinas Pekerjaan Umum, Bina Marga dan Sumberdaya Air memiliki peran strategis dalam tata kelola sumber daya air irigasi. Tetapi di Kabupaten Jember, kewenangannya diabaikan oleh pabrik semen PT Imasco Asiatic. Kantor DPU BM SDA di Kabupaten Jember tidak bisa mengendalikan perilaku pabrik semen PT Imasco Asiatic ketika melakukan penutupan kanal irigasi dan membangun kanal irigasi baru.

#### 4.4 Pembahasan

Dalam proses perumusan kebijakan publik, terutama pada tahap penetapan agenda, orientasi aktor merupakan kunci utama yang turut mewarnai arah kebijakan yang dihasilkan dan tindakan apa saja yang akan diambil oleh aktor yang terlibat sesuai peran masing-masing dalam perumusan kebijakan publik. Oleh karena itu kajian mengenai aktor dalam perumusan kebijakan publik, terutama pada tahap penetapan agenda menjadi penting karena beberapa hal berikut: 1) kajian tentang orientasi dan kepentingan aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*), 2) adanya perbedaan tingkat tingkat tawar menawar (*bargaining*) dan latarbelakang sosial ekonomi masing-masing aktor (Prasetyo, 2008: 115). Perbedaan tingkat tawar menawar ini salah satunya karena adanya perbedaan kedudukan atau posisi aktor tersebut dalam proses perumusan kebijakan publik, 3) aktor merupakan salah satu dari beberapa faktor kritis yang diterima secara umum yang mempengaruhi pengembangan kebijakan selain institusi dan ide. Selain itu, adanya fakta bahwa struktur politik, ekonomi, dan sosial di

sekitar aktor tersebut mempengaruhi ide, orientasi, dan perilakunya dalam pengembangan kebijakan. (Howlett, dkk, 2009: 50).

Selanjutnya jika dikaitkan dengan pemikiran Kingdon (2013), Kingdon memasalahkan mengapa suatu permasalahan pada akhirnya lebih menonjol atau diperhatikan dibandingkan dengan yang lainnya, bagaimana dari banyak isu yang beredar akhirnya hanya sedikit yang masuk dalam agenda kebijakan atas keputusan presiden atau pembuat keputusan lainnya. Selain itu dijelaskan pula mengenai penetapan agenda yang dipengaruhi oleh dua faktor yaitu faktor peran partisipan (aktor) dan faktor proses. Faktor peran aktor juga akan didukung oleh pemikiran Howlett, dkk (2009). Keduanya menjelaskan peran aktor dengan melihat posisi dan besarnya *power* dan pengaruh dari aktor-aktor tersebut. Sedangkan faktor proses dijelaskan melalui tiga aliran. Masing masing aktor akan saling berinteraksi untuk membuka *policy windows* (jendela kebijakan) agar isu yang diangkatnya dapat menjadi yang utama dalam agenda kebijakan. Kasus konflik antara petani dan PT Imasco membuktikan bahwa kunci penyelesaian tidak selamanya berada pada

aktor pemerintah (Bupati Kabupaten Jember, anggota DPRD dan mitranya Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Sumber Daya Alam) tetapi pada aktor di luar pemerintah. Jadi prediksi Kingdon (2013) bahwa aktor pemerintah dominan dalam menyelesaikan konflik masyarakat tidak terbukti. Penyelesaian konflik antara petani dan PT Imasco Asiatic didahului oleh pendekatan yang dilakukan oleh perwakilan PT Imasco Asiatic kepada ketua Himpunan Petani Pengguna Air (HIPPA). Perwakilan PT Imasco Asiatic menjelaskan bahwa pabrik berusaha memberikan kompensasi sehingga air mengalir ke seluruh lahan petani di desa Puger Kulon dan Puger Wetan. Kingdon menyebut dua aktor ini sebagai *the entrepreneur policy*. Kehadiran kedua aktor (*the entrepreneur policy*) telah membuka jendela kebijakan (*window policy*) yang mampu mewujudkan kebutuhan petani akan air. Meskipun pada kenyataannya kompensasi yang diberikan oleh PT Imasco Asiatic tidak memberikan air sebanyak ketika saluran irigasi sebelumnya masih mengalir deras. Oleh karena itu, petani harus pandai-pandai mengatur pola bertaniya. Ketika air melimpah (musim penghujan) maka komoditi yang ditanam

adalah padi yang memang membutuhkan air banyak. Namun pada lahan-lahan yang sulit mendapatkan air maka komoditi yang ditanam yang tidak membutuhkan banyak air. Jadi meskipun aktor entrepreneur policy berhasil menyelesaikan konflik tetapi penyelesaiannya tidak sepenuhnya seperti yang dituntut oleh petani.

## Bab 5

# KESIMPULAN

Penyelesaian kasus konflik antara PT Imasco Asiatic dan masyarakat petani berada di tangan para aktor. Aktor ini menurut Anderson (1979), Lindblom (1980), Kingdon (2013), maupun Lester dan Joseph Stewart, Jr (2000) aktor terdiri dari dua kelompok, yakni aktor resmi (*inside of government*) dan aktor tidak resmi (*outside of government*). Penyelesaian kasus konflik antara petani dan PT Imasco Asiatic melibatkan aktor pemerintah (yang terdiri Bupati Kabupaten Jember, anggota DPRD Kabupaten Jember, DPU BM SDA), dan aktor non pemerintah yang terdiri dari mahasiswa, ketua Himpunan Petani Pengguna Air (HIPPA). DPRD berinisiatif mempertemukan petani

dan perwakilan PT Imasco Asiatic untuk mendengarkan aspirasi petani dan mendengarkan alasan penutupan saluran irigasi yang dilakukan oleh PT Imasco Asiatic. Setelah permasalahan jelas, perwakilan anggota DPRD dari Komisi C dan D melihat langsung kondisi saluran irigasi yang dikatakan perwakilan petani telah menyebabkan kekeringan pada 300 hektar lahan sawah di desa Puger Kulon dan sebagian di desa Puger Wetan. Hasil peninjauan langsung para perwakilan Komisi C dan D menjadi agenda pertimbangan dalam menyusun kebijakan penyelesaian konflik antara petani dan PT Imasco Asiatic. Lembaga mitra DPRD Kabupaten Jember yang berkaitan langsung dengan penyelesaian kasus konflik antara petani dan PT Imasco Asiatic adalah DPU BM SDA. Pihak DPU BM SDA kemudian melayangkan surat kepada PT Imasco Asiatic. Surat ini secara resmi juga dibacakan oleh Bupati Kabupaten Jember di hadapan petani yang berdemo di depan kantor Bupati. Tetapi surat inipun tidak diindahkan oleh PT Imasco Asiatic. Perwakilan PT Imasco Asiatic justru melakukan pendekatan (negosiasi) dengan ketua HIPPA. PT Imasco Asiatic agaknya memahami bahwa saluran irigasi yang telah mereka tutup tergolong



sebagai saluran irigasi tersier yang pengelolaannya diatur oleh HIPPA. Karenanya PT Imasco Asiatic memberikan solusi kompensasi tanpa harus mengembalikan keberadaan saluran irigasi yang baru namun lahan petani bisa mendapatkan air yang dibutuhkan. Apalagi lahan yang mengalami kekeringan di masa kemarau sebagian besar berada di desa Puger Kulon. Strategi pendekatan PT Imasco Asiatic berhasil mendapatkan dukungan ketua HIPPA dan sebagian besar petani. Lama kelamaan solusi kompensasi yang ditawarkan oleh PT Imasco Asiatic diterima oleh seluruh petani dan agenda kebijakan pemerintah yang memberi perintah kepada PT Imasco Asiatic mengembalikan saluran irigasi seperti semula menjadi tidak berlaku lagi. Fenomena ini menunjukkan bahwa aktor pemerintah yang dalam teori Kingdon memiliki otoritas dominan dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat kehilangan pengaruh. Sebaliknya aktor di luar pemerintah dalam hal ini adalah perwakilan PT Imasco Asiatic dan ketua HIPPA berhasil meredam tuntutan masyarakat.

# DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E. 1979. "Public Policy Making. New York: Rinehart and Winston.
- Backgaard, Martin; Mortensen, B Peter, Seeberg, Bech, Henrik. 2018. "The Bureaucracy and the Policy Agenda", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 28, Issue 2, April 11, 239-253.doi: 10.1093/jopart/muxo45.
- Birkland, Thomas A. 2007. "Agenda Setting in Public Policy" in Frank Fischer, Gerald J
- Muller, Mara S. Sidney. 2007."Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics and Methods, Taylor & Francis Group.
- Brasil, Goncalves, Felipe & Capella, Niedhardt, Claudia, Ana. 2017. "Translating ideas into action: Brazilian Studies of the Role of the Policy Entrepreneur in the Public Policy Process, *Policy and Society*, 36:4, 504-

522.doi:10.1080/14494035.2017.1374691

Cairney, P & Jones, M.D. 2016. "Multiple Streams Approach: What is the Empirical Impact of the Universal Theory?" *Policy Study Journal*, 44, 37-58.

doi:10.1111/pjs.12111.doi:10.1111/pjs.12111/full

Cobb, Roger W; Elder; Elder, Charles D. 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Second Edition. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

\_\_\_\_\_.1971. "The Politics of Agenda Building, An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory", *The Journal of Politics*, No. 4, Vol. 33, pp 892-915.

Dovers, Stephen. 2013. "The Australian Environmental Policy Agenda", *Australian Journal of Public Administration*, Vol 72, Issue 2, June, 114-128.

Dunn, William N. 2018. "Stage Theories of The Policy Process", *Handbook Chapter*, Published 28 December 2008,112-130.doi:10.4337/9781781784714871.0001.

Frank, Fischer. 1995. *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall.

Furman, Erika; Serikova, Anzelika. 2007." Public Policy Agenda, Definition, Components and Design Model", *Public Policy and Administration*

*Research Journal*, Vol. 1, No. 21

Grodach, Carl; O'Connor, Justin; Gibson R, Christopher. 2017. "Manufacturing and Cultural production towards a progressive policy agenda for the cultural economy". *Cultural and Society*, 10, 17-25.

<http://ro.vow.edu.au/sspapers/3179>

Mintrom, Michael; Norman, Philips, "Policy Entrepreneurship and Policy Change", *Policy Studies Journal*, 37:4

Mukherjee, Ishani & Howlet, Michael. 2015. "Who is stream? Epistemic Communities. Instrument Constituencies and Advocacy Coalitions in Public Policy Making", Vol. 2, Issue 2, 65-75. doi:10.17645/pag.v3i2.290

Howlett, Michael; Giest, Sarah. 2013. Chapter 2, *The Policy Making process*. Routledge  
*Handbook of public Policy*, London: NY  
Routledge.

Knaggard, A. 2015. "The multiple streams framework and the problem broker", *European Journal of Political Research* 54 (3), 450-465.

Kingdon, John W. 1984, 1995. *Agendas, alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. Boston: Little, Brown & Company.

Liu, Xinsheng; Lindquist, Eric; Vedlitz, Arnold; Vincent, Kenneth. 2010. "Understanding Local Policymaking: Policy Elites' Perceptions of Local Agenda Setting and Alternative Policy

- Selection", *Policy Studies Journal*, Volume 38, Issue 1, v-vii, 69-91, February. doi:10.1111/j.1541-0072.2009.00345.x
- Portz, John. 1996. "Problem Definitions and Policy Agenda", *Policy Studies Journal*, September, Vol. 24, Issue 3, 371-386
- Rochefort, A David; Cobb, Roger W. 1993. "Agenda Access and Policy Choice", *Policy Studies Journal*, Vol. 1, Issue 1. 56-7. doi:10.1111/j.1541-0072.1993.tb01453x
- Stewart, Joseph, Jr; Hedge, David M; Lester, James P. 2008. *Public Policy an Evolutionary Approach*, 3rd Edition.
- Wang, Shaoguwang. 2008. "Changing Models of China's Policy Agenda Setting", *Modern China*, Volume 34, Number 1, January, 56-87. doi:10.1177/009770040738169
- Zahariadis, N. 2007. "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitation, Prospect" in P. Sabatier (ed), *Theories of the Policy Process*. 2nd. edn. Boulder, co: West view Press.

# TENTANG PENULIS

**Dr. Ria Angin, M.Si.**, menyelesaikan studi S-1 dengan bidang spesialisasi Ilmu Hubungan Internasional dan S-2 dengan bidang spesialisasi Ilmu Politik di universitas yang sama, yaitu Universitas Gadjah Mada. Kemudian melanjutkan studi S-3 di Universitas Jember, mengambil bidang spesialisasi Ilmu Administrasi dengan konsentrasi Kebijakan Publik. Saat ini aktif sebagai dosen di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Muhammadiyah Jember. Selain mengajar, penulis juga aktif melakukan penelitian, pengabdian kepada masyarakat, publikasi jurnal, dan menulis buku.

**Adhitya Surya Manggala, ST., MT.,** lahir di Situbonso 27 Agustus 1987. Menyelesaikan studi S-1 bidang Teknik Sipil Universitas Muhammadiyah Jember. S-2 dengan jurusan yang sama yaitu Teknik Sipil Universitas Muhammadiyah Jember. Saat ini menjabat sebagai Ketua Kelompok Dosen Keahlian Bidang Ilmu Ukur Tanah dan Surveying Manager Divisi Engineering, dan PT. Mentari Karya Gemilang. Penulis juga pernah menjadi peserta kompetensi dosen Skema Sertifikasi (internasional) Tekla Structure aplikasi BIM (*Building Information Modelling*) Tahun 2021

# MENGAPE AGENDA KEBIJAKAN PEMERINTAH DIABAIKAN

STUDI KONFLIK PT IMASCO ASIATIC  
DENGAN PETANI DI KABUPATEN JEMBER

Monograf ini berjudul Mengapa Agenda Kebijakan Pemerintah Diabaikan: Studi Konflik PT Imasco Asiatic dan Petani di Kabupaten Jember". Monograf ini merupakan versi ke dua dari hasil penelitian yang terkait dengan konflik petani di Kecamatan Puger Jember dengan PT Imasco Asiatic yang telah menutup saluran irigasi selama bertahun-tahun menjadi sumber air bagi lahan mereka. PT Imasco Asiatic telah membuat saluran irigasi baru tetapi aliran air tidak mencapai lahan petani secara langsung, sehingga menimbulkan kekeringan pada 300 hektar lahan petani. Dalam monograf data yang diperoleh melalui hasil wawancara dianalisis menggunakan metode deskriptif kualitatif. Sedangkan data fisik di konfirmasi dengan metode GIS. Monograf ini telah membantah temuan Kingdon (2008, 2013) yang menyatakan bahwa agenda kebijakan pemerintah memiliki peran penting dalam memberi solusi bagi permasalahan masyarakat. Tetapi dalam konteks penelitian yang akhirnya disajikan dalam monograf ini, agenda kebijakan pemerintah tidak memiliki kekuatan dalam mempressure PT Imasco Asiatic. PT Imasco Asiatic justru mencari solusi baru melalui negosiasi dan memberi kompensasi dengan membuat saluran baru juga melakukan pendekatan kepada aktor non pemerintah (ketua Himpunan Petani Pengguna Air) dan memberi kompensasi tambahan berupa pompa diesel, sumur bor dan dana untuk membeli bahan bakar. Agenda kebijakan pemerintah tidak efektif ketika masyarakat tidak bersatu (lemah).



Anggota IKAPI  
Jl. Jawa 2 - D No.1 Tegal Boto  
Jember, Jawa Timur, 68121  
[www.pustakaabadi.co.id](http://www.pustakaabadi.co.id)  
[redaksi@pustakaabadi.co.id](mailto:redaksi@pustakaabadi.co.id)

Perguruan Tinggi

ISBN 978-623-7628-76-7



9 786237 628767