

IMPLEMENTASI PROGRAM USO DALAM ASPEK KOMUNIKASI

Topohudoyo

Peneliti Madya
BPPKI Yogyakarta

Jln. Imogiri Barat Km. 5 Telp./Fax. 0274-375253 Yogyakarta

e-mail : bppi_yogyakarta@yahoo.co.id

Diterima: 11 November 2010; Disetujui: 7 Februari 2011

ABSTRACT

This paper is a reflection of the author's experience when participating in Rural Internet research team (USO) held in Yogyakarta BPPKI some areas receiving facilities of telecommunications universal service contribution scheme some time ago. In all areas we visited the writer saw the failure of the program in achieving its goals. There is a fairly fundamental issues about the process of implementation / development of infrastructure in accordance with the USO are less rules, so be early failure of the USO program. Seeing the strategic program for community empowerment through communication technology and informatics, the writer tries to write down the experience, in the hope that the paper can provide enrichment to the problems USO, gratitude-gratitude of this paper can be input to the implementor to make improvements to the front of the USO program.
Keywords : USO, communication and informatics technology

ABSTRAK

Makalah ini merupakan sebuah refleksi pengalaman penulis ketika ikut dalam tim penelitian Internet Perdesaan (USO) yang diselenggarakan BPPKI Yogyakarta di beberapa daerah penerima fasilitas program kontribusi pelayanan universal telekomunikasi beberapa waktu lalu. Di semua daerah yang kami kunjungi penulis melihat kegagalan program dalam mencapai sasaran. Ada permasalahan yang cukup mendasar tentang proses pelaksanaan/ pembangunan infrastruktur USO yang kurang sesuai dengan aturan main sehingga menjadi awal kegagalan program USO. Melihat strategisnya program ini bagi upaya pemberdayaan masyarakat melalui teknologi komunikasi dan informatika, maka penulis mencoba menuliskan pengalaman tersebut, dengan harapan karya tulis dapat memberikan pengkayaan terhadap persoalan USO, syukur-syukur makalah ini bisa menjadi masukan bagi implementor buat perbaikan pelaksanaan program USO ke depan.
Kata-kata Kunci : USO, Teknologi komunikasi dan informatika



PENDAHULUAN

Program penyediaan infrastruktur telekomunikasi dan informatika perdesaan dalam upaya menjembatani adanya kesenjangan teknologi (digital) dengan jalan membuka akses telekomunikasi ke daerah perdesaan membawa angin segar bagi daerah untuk mengembangkan potensi yang dimiliki. Arus informasi ke dan dari daerah perdesaan yang semakin lancar diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata bagi daerah perdesaan untuk lebih berkembang. Program USO menunjang pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia. Pembangunan infrastruktur telekomunikasi di daerah terpencil dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan industri pariwisata, perikanan, pertanian, dan industri kecil-menengah.

Sarana telekomunikasi mempunyai posisi penting bagi pertumbuhan ekonomi suatu negara atau suatu bangsa. Menurut penelitian International Telecommunication Union (ITU), pertumbuhan atau penambahan satu persen teledensitas akan memberikan dampak pertumbuhan ekonomi sebesar tiga persen. Satuan sambungan telepon (SST) di Indonesia sangat rendah karena baru mencapai 6,7 juta SST dengan rasio jumlah penduduk sebanyak 220 juta penduduk. Hanya tiga SST untuk per 100 penduduk atau dapat dihitung teledensitasnya hanya 3 (tiga) persen. Negara ASEAN seperti Singapura

yang tingkat pertumbuhannya relatif sangat tinggi, teledensitasnya mencapai 58 persen. Malaysia sudah mencapai 30 persen. Hal ini menunjukkan, sebagian besar masyarakat Indonesia belum terjangkau fasilitas telekomunikasi, sehingga tak heran jika pertumbuhan ekonominya juga terbilang sangat rendah.

Kesenjangan digital sudah menjadi topik hangat di dunia telematika sejak awal millenium baru. Beberapa deklarasi internasional untuk memperkecil kesenjangan digital telah pula dikumandangkan, mulai dari *Okinawa Summit* di Jepang pada bulan Juli 2000 dilanjutkan dengan deklarasi Tokyo bulan November 2000, *World Summit on Information Society (WSIS)* di Geneva bulan Desember 2003, hingga deklarasi Tunisia tahun 2005.

Banyak kebijakan pemerintah telah diambil guna mengurangi kesenjangan digital di masyarakat. Sesuai dengan Sasaran Strategis Kementerian Komunikasi dan Informatika 2007 - 2009, beberapa Kegiatan Prioritas Tahun 2009, yang telah dilaksanakan, antara lain: Perluasan dan Pemerataan Aksesibilitas Masyarakat Atas Informasi, Sarana Informasi dan Komunikasi, melalui kegiatan: *Universal Services Obligation*. Program Kewajiban Pelayanan Universal Telekomunikasi (KPUT) atau dikenal dengan istilah USO (Universal Service Obligation) sasaran utamanya adalah daerah perdesaan yang dinilai masih

sangat minim informasi. Kebijakan yang diambil pemerintah merupakan wujud nyata dari upayanya segera mewujudkan masyarakat informasi.

Kementerian Komunikasi dan Informatika menargetkan pada bulan Oktober 2009, wilayah pedesaan di seluruh Tanah Air telah memiliki akses telepon dan Internet, demikian diungkapkan Muhammad Nuh (Menkominfo) dalam konferensi pers di kantornya (rabu, 30 Desember 2008). Selanjutnya Nuh mengatakan bahwa, "Pembangunan akses telepon dan internet di desa adalah bagian dari program jaringan telekomunikasi perdesaan atau USO (Universal Service Obligation)," Dalam kesempatan konferensi pers tersebut juga ditegaskan beliau bahwa nantinya proyek pembangunan infrastruktur itu akan dimanfaatkan untuk mendukung program pemerintah di bidang pendidikan, transaksi ekonomi, dan fasilitas kesehatan, yang semuanya akan berbasis pada sistem elektronik. "Program ini akan melancarkan program e-Education, e-Economy, dan e-Health hingga ke pelosok," tutur Nuh menjelaskan.

Program penyediaan infrastruktur telekomunikasi melalui USO telah dimulai sejak tahun 2003/2004, namun saat itu pendanaan belum menggunakan kontribusi penyelenggara jaringan telekomunikasi dan

atau penyelenggara jasa telekomunikasi berupa PNBK, tapi di biayai murni dari APBN Tahun 2003 dan 2004. Dengan konsep penyediaan barang berupa fasilitas telekomunikasi perintisan di wilayah perdesaan yang saat itu belum memiliki akses layanan telekomunikasi komunal dengan target wilayah penyediaan 5.354 desa di seluruh provinsi (kecuali Provinsi DKI, Provinsi DIY, Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali).¹

Berdasarkan Peraturan Dirjen Postel No. 247/DIRJEN/2008 Tentang Wilayah Pelayanan universal Telekomunikasi Beban Kontribusi Pelayanan Universal Telekomunikasi (KPUT), ditetapkan sebanyak 100 desa punya internet (desa Pinter) pada desa yang masuk dalam wilayah pelayanan universal telekomunikasi (desa USO). Desa Pinter tersebar di semua provinsi di Indonesia, masing-masing provinsi akan memiliki tiga desa Pinter. Selain fasilitas sambungan telepon pada desa pinter juga tersedia berbagai perangkat pendukung yang memadai, seperti komputer, server untuk akses internet. Secara teknis sebenarnya seluruh desa USO telah internet ready.

Dalam implementasi kebijakan KPU/USO (Desa Pinter) yakni desa yang mempunyai fasilitas telepon dan internet, setidaknya ada tiga komponen (stakeholders) yang satu

¹ Sumber BTIP



sama lain mempunyai kontribusi terhadap keberhasilan atau ketidakberhasilan pencapaian tujuan kebijakan. Implementasi kebijakan KPU/USO keberhasilannya sangat ditentukan oleh bagaimana tiga komponen tersebut bersinergi membangun sistem yang mampu memberikan kontribusi sesuai dengan bidang garapan masing-masing.

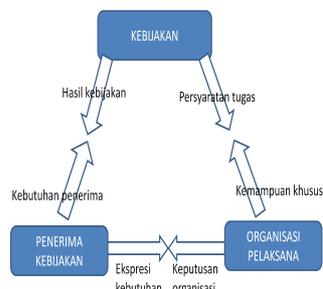
Tiga komponen dimaksud adalah pemerintah sebagai pembuat kebijakan, Implementor dan Masyarakat. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan tentu sudah memperhitungkan sejauh mana kebijakan tersebut bisa di implementasikan, dengan tingkat keberhasilan optimal, yakni hasil (Output/out come) sesuai dengan apa yang diharapkan (analisis dan perumusan kebijakan). Implementor dalam melaksanakan kewajibannya juga harus mempertimbangkan kemungkinan kendala yang muncul dan daya dukung yang ada, serta bagaimana melibatkan masyarakat agar memperoleh dukungan. Sementara masyarakat sebagai sasaran kebijakan sangat diharapkan partisipasinya dalam program KPU/USO terutama sebelum dan pasca pembangunan infrastruktur.

Hal penting yang tidak boleh terlewatkan dalam pelaksanaan kebijakan adalah aspek komunikasi, yakni sebuah upaya untuk memberikan pemahaman kepada seluruh komponen atau pemangku

kepentingan yang berkait dengan kebijakan yang akan dilaksanakan. Implementor, kelompok sasaran maupun stake holder lain harus mengetahui secara jelas apa tujuan dan sasaran program, sehingga masing-masing mengetahui secara pasti apa yang harus mereka lakukan. Dengan adanya komunikasi yang baik diharapkan akan terjadi koordinasi dan pembagian kerja atau wewenang sehingga satu sama lain akan memberikan kontribusi terhadap keberhasilan program sesuai dengan tugas masing-masing.

Permasalahannya bagaimana program USO diimplementasikan di lapangan sehingga infrastruktur atau fasilitas yang dibangun bisa dimanfaatkan dan memberikan nilai tambah pada kelompok sasaran (masyarakat). Sehingga kehadiran fasilitas telekomunikasi yang diharapkan sebagai pendorong peningkatan pengetahuan dan perekonomian masyarakat perdesaan sebagaimana tujuan program USO dapat diwujudkan.

Keberhasilan suatu program akan ditentukan oleh hubungan dari tiga aspek, yakni jenis program, beneficiaries (penerima program) dan organisasi pelaksana program (Korten, 1988). Kelayakan suatu kebijakan dapat dilihat dari adanya kesesuaian antar tiga unsur, yakni jenis kebijakan, penerima kebijakan, dan organisasi pelaksana kebijakan.



Sumber: Korten (dalam Subarsana: 61)

Gambar 1. Kelayakan suatu Kebijakan

Organisasi pelaksana kebijakan harus mampu merumuskan apa yang menjadi ekspresi kebutuhan calon penerima atau kelompok sasaran (target group) dalam sebuah kebijakan. Ini dimaksudkan agar penerima kebijakan merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap suatu kebijakan. Setiap kebijakan memerlukan persyaratan teknis yang harus dipenuhi oleh pelaksana. Organisasi pelaksana harus memiliki kompetensi untuk menangani kebijakan itu agar dapat berhasil. Selanjutnya outcome dari kebijakan itu harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat penerima kebijakan atau target group agar kebijakan tersebut terasa manfaatnya.

Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (James P Lester dan Joseph Stewart dalam Budi Winarno, 2002:101).

Program KPU/USO

Istilah *Universal Service* tercatat pertama kalinya dalam kosakata sektor telekomunikasi pada tahun 1907. Saat itu Presiden perusahaan telekomunikasi terkemuka AT&T, Theodore Vail, mempopulerkan slogan “*One System, One Policy, Universal Service*” dalam laporan tahunan perusahaan tersebut berturut-turut hingga tahun 1914. Para ahli sejarah dan pengambil kebijakan berpendapat bahwa konsep yang disampaikan oleh Vail tersebut mengacu kepada kebijakan untuk mempromosikan *affordability* jasa telepon melalui subsidi silang.

Universal Service kemudian diartikan bahwa setiap rumah tangga dalam suatu negara memiliki sambungan telepon, biasanya telepon tetap. Namun mengingat definisi di atas hanya layak untuk negara maju, maka kemudian muncul pula istilah *Universal Access* yang bisa dijangkau dan lebih sesuai dengan praktek-praktek di negara berkembang. *Universal Access* diartikan bahwa setiap orang dalam suatu kelompok masyarakat haruslah dapat melakukan akses terhadap telepon publik yang tidak harus tersedia dirumah mereka masing-masing. *Universal Access* ini biasanya dapat diperoleh melalui telepon umum, warung telekomunikasi atau kios sejenis, *multipurpose community center*, dan berbagai bentuk fasilitas sejenis. Dalam banyak literatur, kedua istilah *Universal Service*



dan *Universal Access* ini kemudian sering dipakai pada saat bersamaan dan sering pula dipertukarkan tanpa mengubah arti masing-masing.

Pengertian USO menurut UU RI Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi pada penjelasan pasal 16 ayat 1 : Kewajiban pelayanan universal (*universal service obligation*) merupakan kewajiban penyediaan jaringan telekomunikasi oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi agar kebutuhan masyarakat terutama di daerah terpencil dan atau belum berkembang untuk mendapatkan akses telepon dapat terpenuhi. Dalam penetapan kewajiban pelayanan universal, pemerintah memperhatikan prinsip ketersediaan pelayanan jasa telekomunikasi yang menjangkau daerah berpenduduk dengan mutu yang baik dan tarif yang layak. Kewajiban pelayanan universal terutama untuk wilayah yang secara geografis terpencil dan yang secara ekonomi belum berkembang serta membutuhkan biaya pembangunan tinggi termasuk di daerah perintisan, pedalaman, pinggiran, terpencil dan atau daerah yang secara ekonomi kurang menguntungkan.

Kewajiban Pelayanan Universal Telekomunikasi/*Universal Service Obligation* (KPU/USO) merupakan komitmen negara-negara diseluruh dunia yang tergabung dalam organisasi telekomunikasi dunia/

International Telecommunication Union (ITU) yang merupakan organisasi non profit, khususnya pada ITU-D (*Development*) sebagaimana dicantumkan pada Deklarasi Tokyo Tahun 2003, Deklarasi Genewa Tahun 2003, dan Deklarasi Tunisia Tahun 2005 (*World Summit On Information Society Declaration*). Adapun isi deklarasi tersebut secara umum adalah mewujudkan tersedianya akses layanan telepon diseluruh wilayah regional Asia Pasifik, dan kemudian mewujudkan tersedianya akses layanan internet diseluruh wilayah regional Asia Pasifik. Dengan tujuan deklarasi tersebut, diharapkan pembangunan infrastruktur telekomunikasi yang mendukung meratanya penyediaan akses layanan telekomunikasi baik layanan telepon maupun internet di wilayah perkotaan dan di wilayah perdesaan khususnya daerah *rural* menguntungkan secara ekonomi.

Di Indonesia KPU/USO di sektor telekomunikasi merupakan kewenangan Departemen Komunikasi dan Informatika yang sudah dirintis sejak berdirinya badan penyelenggara telekomunikasi sampai dengan saat ini dengan beberapa perubahan metode penyediaan hingga menemukan bentuk yang efisien dan ekonomis. Saat ini penyediaan KPU/USO di Indonesia diatur berdasarkan Undang Undang Republik Indonesia No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi dalam pasal 16 yang

menjelaskan: 1. Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi dalam pelayanan universal; 2. Kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi dan atau kompensasi lain; 3. Ketentuan kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Lebih lanjut pelaksanaan dari penyelenggaraan universal dijabarkan dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 32/PER/M.KOMINFO/10/2008 tentang Kewajiban Pelayanan Universal Telekomunikasi yang mengatur tentang ketentuan umum, pendanaan, penyediaan kewajiban pelayanan universal (KPU) telekomunikasi, penyelenggaraan kewajiban pelayanan universal telekomunikasi, ketentuan rencana dasar teknis penyelenggaraan kewajiban pelayanan universal telekomunikasi, tata cara pengawasan dan pengendalian, sanksi dan ketentuan lain-lainnya.

Pada ketentuan umum pasal 1 didefinisikan beberapa hal antara lain:

- Kontribusi Kewajiban Pelayanan Universal (KKPU) Telekomunikasi adalah kontribusi yang merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang harus dibayar

oleh penyelenggara telekomunikasi dan yang dikelola oleh BTIP;

- Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal KPU Telekomunikasi adalah kegiatan menyediakan akses dan layanan telekomunikasi di WPUT.
- Penyelenggara Jaringan Tetap Lokal KPU Telekomunikasi adalah Penyelenggara Jaringan Telekomunikasi pemenang lelang penyediaan KPU Telekomunikasi yang menyediakan akses dan layanan Telekomunikasi di Wilayah Pelayanan Universal Telekomunikasi (WPUT) beban KKPU Telekomunikasi;
- Wilayah Pelayanan Universal Telekomunikasi (WPUT) adalah lokasi penyediaan KPU Telekomunikasi yang ditetapkan Menteri, seperti antara lain daerah tertinggal, daerah terpencil, daerah perintisan, daerah perbatasan, dan daerah yang tidak layak secara ekonomis, serta wilayah yang belum terjangkau akses dan layanan telekomunikasi;

Pasal 4 menyatakan antara lain :

- (1) Penyediaan KPU Telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri ini berupa penyediaan akses dan/atau layanan telekomunikasi di Wilayah Pelayanan Universal Telekomunikasi (WPUT)



- (2) Penyediaan akses sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa penyediaan jaringan end to end yang memungkinkan terselenggaranya telekomunikasi.
 - (3) Penyediaan layanan telekomunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa penyediaan layanan teleponi (memanggil dan dipanggil), Short Message Service (SMS) dan jasa akses internet.
 - (4) Jasa akses internet sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memiliki ketentuan:
 - a. Kecepatan transfer data (throughput) minimal sebesar 56 Kbps yang diukur dari CPE ke perangkat Penyelenggara Jaringan Tetap Lokal KPU Telekomunikasi
 - b. Latency maksimal 750 ms yang diukur dari CPE ke Indonesia Internet Exchange (IIX) sebagai referensi pengukuran .
 - (5) Penyediaan jasa akses internet sebagaimana dimaksud ayat (4) dilaksanakan agar desa WPUT siap dengan kemampuan internet (desa pintar) guna mengatasi kesenjangan digital.
- (2) WPUT dapat dikelompokkan dalam bentuk blok wilayah berdasarkan kondisi geografis atau pertimbangan lainnya.
 - (3) Menteri menetapkan wilayah tertentu sebagai WPUT.

Pasal 7 menyatakan antara lain :

- (1) Direktur Jenderal mengevaluasi WPUT sesuai dengan dinamika perkembangan wilayah tersebut secara periodik.
- (2) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan terhadap ketersediaan akses dan layanan yang disediakan oleh Penyelenggara Telekomunikasi di WPUT yang bukan beban KKPU Telekomunikasi.
- (3) Kecuali berdasarkan pertimbangan geografis dan strategis tetap diperlukan WPUT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah tersedia fasilitas telekomunikasi untuk umum oleh Penyelenggara Jaringan Telekomunikasi tidak disediakan akses dan layanan KPU Telekomunikasi.
- (4) Direktur Jenderal menetapkan WPUT yang beban pendanaanya melalui KKPU Telekomunikasi.

Pasal 6 menyatakan antara lain :

- (1) Penetapan WPUT dilaksanakan setelah berkoordinasi dengan instansi terkait dan/atau mempertimbangkan masukan dari masyarakat.

Pada bab VI mengenai ketentuan rencana dasar teknis penyelenggaraan kewajiban pelayanan universal diatur tentang pentarifan yang terdapat pada Pasal 27 menyatakan:

- (1) Penyelenggara Jaringan Tetap Lokal KPU Telekomunikasi yang telah memiliki Izin Penyelenggaraan Jasa Teleponi Dasar wajib menerapkan sistem penarifan yang telah dimiliki.
- (2) Penerapan sistem penarifan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh mengakibatkan tarif pungut melebihi tarif pungut sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Menteri ini.
- (3) Dalam hal Penyelenggara Jaringan Tetap Lokal KPU Telekomunikasi tidak memiliki sistem penarifan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mengikuti sistem penarifan Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Tarif pungut yang diberlakukan dalam Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal KPU Telekomunikasi ditetapkan dalam kontrak berdasarkan penawaran Penyelenggara Jaringan Tetap Lokal KPU Telekomunikasi.
- (3) Tarif pungut sebagaimana yang tercantum dalam Lampiran ini komponennya terdiri dari tarif interkoneksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- (4) Dalam hal struktur dan tarif interkoneksi mengalami perubahan maka tarif pungut Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal KPU Telekomunikasi wajib mengikuti struktur dan tarif interkoneksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 28 menyatakan :

Penerapan zona pembebanan tarif dalam sistem penarifan Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal KPU Telekomunikasi hanya dapat dilakukan dengan menggabungkan zona pembebanan eksisting.

Pasal 29 menyatakan :

- (1) Lampiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) merupakan acuan tarif pungut maksimal Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal KPU Telekomunikasi selama masa kontrak.

Adapun target wilayah penyediaan KPU/USO sebagaimana telah ditetapkan Peraturan Dirjen Postel Nomor 247/DIRJEN/2008 tentang Wilayah Pelayanan Universal Telekomunikasi (WPUT) Beban Kontribusi Kewajiban Pelayanan Universal (KKPU) Telekomunikasi adalah terwujudnya akses layanan telepon di 31.824 desa pada Tahun 2009, terwujudnya layanan akses internet di 4.218 kecamatan pada Tahun 2011, dan terwujudnya layanan akses internet di 31.824 desa pada Tahun 2013. Kemudian tujuan jangka panjang yang akan dicapai adalah kebijakan *ICT infrastructure* yang

secara kongkret adalah terwujudnya masyarakat Indonesia berbasis informasi secara bertahap pada Tahun 2025.

Pada program pembangunan USO tersebut disediakan dua jenis layanan yaitu layanan desa dering (yang menyediakan layanan telepon/memanggil dan dipanggil, *Short Message Service* (SMS) dan akses internet) dan layanan desa pintar/desa punya internet (yang menyediakan layanan telepon/memanggil dan dipanggil, *Short Message Service* (SMS) dan akses internet dilengkapi dengan PC). Dalam siaran Pers Nomor 221/PIH/KOMINFO/11/2009 terkait dengan mulai beroperasinya telepon berdering melalui program USO, sebagai salah satu wujud komitmen pemerintah untuk segera memperkecil kesenjangan informasi (*digital divide*), pemerataan pembangunan akses komunikasi dan informasi khususnya untuk daerah tertinggal, terpencil, perbatasan dan tidak layak secara ekonomi, sehingga nantinya diharapkan dalam waktu dekat ini sekitar 25.000 desa di seluruh Indonesia pada akhir Januari 2010 atau sebanyak 31.824 desa pada akhir tahun 2010, juga dapat menikmati layanan telekomunikasi. Program pembangunan infrastruktur USO tidak berhenti sampai dengan saat ini saja, karena program ini merupakan program yang bersifat *multi-years* (tahun jamak) hingga tahun 2014 dan

dapat ditingkatkan menjadi desa pintar (punya internet).

Untuk lebih menjamin pencapaian tujuan KPU/USO yakni tersedianya fasilitas telekomunikasi perdesaan berupa telepon dan internet desa, pemerintah telah membentuk unit pelaksana teknis yang khusus menangani program USO di Indonesia. Pembentukan lembaga tersebut sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 35/PER/M.KOMINFO/11/2006 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Balai Telekomunikasi dan Informatika Perdesaan. Dengan dibentuknya sebuah badan yang secara khusus ini menunjukkan adanya keseriusan pemerintah dalam upaya penanganan kesenjangan informasi di masyarakat.

Pelaksanaan penyediaan KPU/USO berdasarkan regulasi dan kebijakan baru diharapkan dapat menghasilkan manfaat dengan produktifitas yang efisien dan efektif. Manfaat yang diharapkan terbagi menjadi 4 (empat) fase yang didapat secara bertahap, yaitu:

1. *Connectivity*

Keterhubungan antar desa dengan desa dan desa dengan kota dengan akses layanan suara, SMS, dan akses layanan internet yang merupakan target tahap awal dari penyediaan KPU/USO.



2. *Transaction*

Tersedianya fasilitas-fasilitas penunjang kegiatan masyarakat sehari-hari yang dapat meningkatkan taraf hidup yang didapat dengan cara komunikasi jarak jauh atau virtual tanpa memperhitungkan jarak dan waktu seperti *e-education*, *e-bussiness*, *e-health*, dll melalui akses layanan ICT yang telah tersedia.

3. *Collaboration*

Terciptanya komunikasi yang baik antar desa baik yang disatukan dalam wilayah administrasi tertentu ataupun di wilayah administrasi yang berbeda sehingga terjalin komunitas-komunitas antar desa yang dapat mengembangkan potensi masing-masing desa dan saling bekerjasama.

4. *Transformation*

Terbentuknya transformasi kondisi sosial masyarakat yang sudah akrab dengan ICT sehingga segala bentuk kegiatan sehari-hari dapat lebih efisien dan efektif dengan menggunakan ICT.

Sedangkan manfaat dari adanya fasilitas USO secara garis besar adalah pertama menjaga keutuhan NKRI, kedua meningkatkan ekonomi daerah dan ketiga dengan meninjau dari aspek sosial, sebagai berikut:

1. Menjaga Keutuhan RI maksudnya antara lain adanya fasilitas USO

dapat dijadikan sarana informasi untuk kepentingan nasional, mengurangi gap dengan daerah perbatasan dan memudahkan koordinasi daerah.

2. Meningkatkan Ekonomi Daerah, maksudnya dengan adanya fasilitas USO dapat dibangun komunikasi yang akan membantu memperlancar perdagangan antar daerah, sehingga dapat memperlancar supply - demand komoditas baru.
3. Aspek Sosial, maksudnya dengan adanya komunikasi, masyarakat akan tahu harga-harga komoditas setempat, sehingga dapat terhindar dari penipuan harga. Manfaat lainnya adalah terjalinnya silaturahmi antar warga dan meningkatkan pengetahuan masyarakat.

Keberhasilan program USO mencapai sasaran bukan ditentukan atau dilihat dari ketersediaan atau terbangunnya infrastruktur telekomunikasi di daerah sasaran. Namun ditentukan apakah fasilitas yang ada dimanfaatkan oleh masyarakat (sasaran) setempat atau tidak. Program USO menjadi tidak ada artinya, apabila fasilitas yang tersedia tidak dimanfaatkan. Untuk itu, perlu dikembangkan suatu strategi implementasi agar infrastruktur telekomunikasi dan informatika yang ada di pedesaan bisa dimanfaatkan secara optimal.



TEMUAN DAN BAHASAN

Masyarakat desa kebanyakan masih jauh dari sentuhan teknologi ini, lebih-lebih masyarakat yang berada dalam sasaran program KPU/USO ini, sehingga perlu adanya kebijakan lain selain sekedar membangun fasilitas. Masyarakat desa perlu diberi penyuluhan khusus tentang internet, apa itu internet, bagaimana mengakses internet, apa benefit yang didapatkan dari internet, dan gambaran baik tentang internet.

Ada banyak pendekatan yang bisa dikembangkan di desa Pinter. Dalam konteks pemberdayaan masyarakat melalui yang paling urgen adalah bagaimana masyarakat mampu memanfaatkan fasilitas yang ada. Mengingat TIK merupakan barang baru bagi masyarakat perdesaan dimana tingkat literasi TIK mereka juga masih sangat rendah, maka membangun infrastruktur saja belum cukup. Disini diperlukan kebijakan lain yang dapat meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan TIK masyarakat, dengan harapan mereka mampu mengoperasikan dan mengambil manfaat dari fasilitas yang ada (telepon dan internet).

Program penyediaan infrastruktur telekomunikasi perdesaan yang lebih dikenal dengan program desa pintar (KPU/USO) telah berlangsung sekitar 7 tahun (dimulai tahun 2003) hingga saat ini ternyata belum mencapai hasil

yang diharapkan. Hasil pengamatan (observasi) penulis ke beberapa lokasi penerima program hampir seluruhnya tidak mencapai sasaran yang diharapkan. Infrastruktur memang telah berhasil dibangun, namun pemanfaatannya masih amat sangat rendah. Sehingga bila dikembalikan ke tujuan dibangunnya infrastruktur yang demikian strategis, maka program ini menjadi salah satu program pemerintah yang gagal terimplementasikan dengan baik.

Fasilitas telepon dan internet yang telah dibangun di desa sasaran hampir seluruhnya tidak dimanfaatkan oleh masyarakat, bahkan ada yang sama sekali belum pernah digunakan (internetnya) dan ada yang tidak bisa digunakan (rusak) hingga beberapa bulan (Desa Bokoharjo, Sleman, Yogyakarta) belum diperbaiki. Untuk fasilitas telepon juga belum dimanfaatkan dengan optimal, bila sudah dimanfaatkan ternyata itu masih terbatas digunakan oleh perangkat desa untuk berkomunikasi dengan pihak kecamatan atau kabupaten. Bahkan ada fasilitas USO (komputer) yang beralih fungsi menjadi alat kerja pemerintahan desa.

Kurang termanfaatkannya fasilitas telepon dan internet oleh masyarakat, dari penelusuran penulis ada berbagai alasan, yakni karena masyarakat tidak tahu akan adanya fasilitas telepon dan internet di desa mereka. Ketidaktahuan masyarakat



atas adanya fasilitas yang diperuntukkan bagi mereka (masyarakat) mengindikasikan bahwa program ini kurang tersosialisasikan dengan baik. Pihak implementor atau operator selaku pemasang fasilitas kurang memberikan informasi yang utuh atas penggunaan dan manfaat fasilitas terpasang. Bahkan dari informan yang penulis temui di beberapa lokasi penerima USO pihak pemasang tidak menghubungi pemda setempat maupun pemerintah kecamatan, namun langsung datang ke desa penerima dan langsung memasang perangkat. Bahkan penjelasan kepada pihak desa juga kurang lengkap, sehingga tidak ada satupun pengoperasian perangkat yang ditangani oleh pihak ketiga atau kelompok masyarakat.

Alasan lain adalah, adanya keengganan masyarakat untuk menggunakan fasilitas USO yang dikarenakan penempatannya ada di balai desa dan ditempatkan didalam ruang kerja. Keterangan yang penulis terima dari masyarakat, bahwa ketika mereka datang ke balai desa masyarakat tahu ada fasilitas telepon dan internet namun mereka tidak tahu bahwa itu dapat digunakan oleh masyarakat. Bahkan yang cukup mengejutkan ketika penulis datang di salah satu fasilitas USO fasilitas yang seharusnya dimanfaatkan untuk pelayanan masyarakat ternyata digunakan sebagai sarana kerja. Namun

memang setelah penulis melakukan pengecekan koneksi ternyata memang perangkat tidak bisa terhubung ke internet.

Tingkat literasi dan kemampuan mengoperasikan peralatan TIK masyarakat perdesaan masih sangat kurang (rendah) merupakan alasan lain sehingga fasilitas USO tidak termanfaatkan. Masyarakat perdesaan penerima fasilitas USO yang penulis sempat datangi di beberapa lokasi bahwa waktu mereka kebanyakan dihabiskan di ladang/tegalam atau sawah. Karena kesibukannya untuk mencari nafkah itulah tidak ada waktu lagi buat belajar menggunakan teknologi informasi dan komunikasi. Walaupun mereka memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi adalah hand phone (telpon celluler) yang sudah cukup banyak dimiliki masyarakat desa. Namun demikian penggunaan telepon genggam juga masih terbatas sekedar untuk sms dan menelpon saja, fitur-fitur lain belum dimanfaatkan secara optimal.

Komputer dan internet bagi sebagian besar masyarakat perdesaan masih merupakan barang langka, bahkan banyak diantara mereka yang belum mengetahui seperti apa itu komputer atau internet. Sebagian besar perangkat desa belum bisa mengoperasikan komputer dan internet karena memang belum diberikan pelatihan bagi mereka. Bahkan kebanyakan

perangkat desa belum mengerti untuk apa internet tersebut dan harus digunakan untuk apa? Menurut keterangan mereka, ketika memasang perangkat internet pihak Telkom (pemasang) hanya bilang mau memasang atau menambah fasilitas yang telah ada begitu terpasang petugas langsung pulang tanpa penjelasan detil (pemasangan perangkat selesai dalam satu hari), bahkan tidak ada berita acara penyerahan barang (tambahan fasilitas internet).

Kenyataan lain yang terjadi adalah tidak ditunjukkannya pengelolaan fasilitas USO, sehingga yang terjadi adalah fasilitas menjadi sarana atau alat kerja pemerintahan desa. Dalam implementasi USO tidak terjalin koordinasi diantara *stakeholder* yang menentukan keberhasilan program USO, yakni pemerintah, implementor dan sasaran atau penerima kebijakan. Bahkan koordinasi antara pelaksana pembangunan infrastruktur USO dengan pemerintah di daerah maupun dengan penerima kebijakan (sasaran) tidak terjalin. Pelaksana USO sekedar memenuhi kewajibannya memasang fasilitas, perkara mau dipergunakan atau tidak bukan masalah bagi pelaksana.

Berdasarkan kenyataan sebagaimana dipaparkan di atas, maka dapat dikatakan bahwa program pemerintah mengurangi kesenjangan digital melalui program USO belum menemui sasarannya. Sebagaimana diketahui

bahwa, tujuan dibangunnya fasilitas telepon dan internet (USO) di daerah tertinggal, terpencil dan daerah perbatasan adalah untuk membuka akses informasi masyarakat yang pada akhirnya diharapkan mampu menjadi penghubung antara desa dengan desa, antara desa dengan kota dan sebaliknya, serta mendorong peningkatan pengetahuan dan perekonomian masyarakat.

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari program USO adalah:

1. Aspek Keutuhan NKRI
 - Pembangunan daerah terdepan (perbatasan)
 - Sarana Informasi untuk banyak kepentingan nasional (BPS, TNI, Sosial dll)
 - Mengurangi gap dengan daerah perbatasan
 - Kebanggaan nasional
 - Kemudahan kordinasi antar daerah
2. Aspek Ekonomi
 - Memperlancar perdagangan antar daerah
 - Supply komoditas baru
 - Pendapatan bagi pengelola
 - Penciptaan lapangan kerja (bisnis baru penyediaan voucher)
3. Aspek Sosial
 - Menghindari praktek penipuan harga
 - Menjaga silaturahmi antar warga negara



- Mencegah urbanisasi
- Meningkatkan pengetahuan masyarakat
- Mencegah distorsi informasi (Sumber data BTIP)

Kalau melihat begitu kompleknya tujuan dan manfaat yang diharapkan dari kebijakan pembangunan infrastruktur telekomunikasi perdesaan, maka diperlukan manajemen implementasi USO yang mampu mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan. Implementasi merupakan bagian penting dalam keberhasilan suatu program atau kebijakan, tanpa diimplimentasikan suatu keputusan atau kebijakan tidak akan pernah sampai pada tujuan. Menurut Van Metter dan Van Horn (1975), Implementasi adalah "Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan." (Agustino, 2008: p.139)

Udoji dalam Abdul Wahab (1997:59) dengan tegas mengatakan "*the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented*" (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan.

Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan). Oleh karenanya ditarik suatu kesimpulan bahwa implementasi merupakan unsur yang sangat penting sebagai kontinuitas dari munculnya suatu kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137).

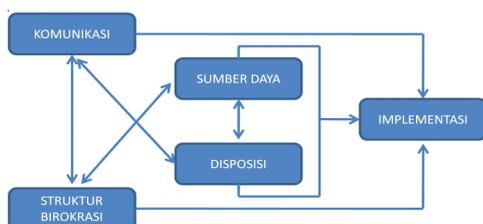
Lineberry (1978) dalam Fadillah Putra (2003:81) menspesifikasikan proses implementasi setidaknya-tidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut:

- a. Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana
- b. Penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (*standard operating procedures/SOP*)
- c. Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran; pembagian tugas di dalam dan di antara dinas-dinas/badan pelaksana
- d. Pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan

Dari beberapa pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan hanyalah merupakan sebuah awal dan belum dapat dijadikan indikator dari keberhasilan pencapaian maksud dan

tujuan. Proses yang jauh lebih esensial adalah pada tataran implementasi kebijakan yang ditetapkan. Karena kebijakan tidak lebih dari suatu perkiraan (*forecasting*) akan masa depan yang masih bersifat semu, abstrak dan konseptual. Namun ketika telah masuk di dalam tahapan implementasi dan terjadi interaksi antara berbagai faktor yang mempengaruhi kebijakan, barulah keberhasilan maupun ketidak-berhasilan kebijakan akan diketahui.

Sementara model implementasi



Gambar 2. Model Implementasi George Edward III.

kebijakan, George C. Edward dengan model *Direct and Indirect Impact on Implementation* mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : (1) komunikasi, (2); Sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) sruktur birokrasi, dimana keempat variabel tersebut saling berhubungan satu dengan lainnya.

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi menyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Pa yang menja-

di tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak diketahui secara jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumberdaya

Meski isi kebijakan telah dikomunikasikan dengan jelas dan konsisten, tetapi bila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya dimaksud dapat berupa sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implemen-tor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor mempunyai disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Kerika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan,



maka proses implementasinya juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan mempunyai pengurus yang signifikan terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari sebuah organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (Standard operating procedures atau SOP).

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif akan menyebabkan sumberdaya tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan.

Mengacu pada teori di atas dan melihat pelaksanaan yang terjadi sebagaimana penulis paparkan di muka, maka dapat dikatakan bahwa dalam implementasi program USO ada beberapa prasyarat implementasi kebijakan yang tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, sehingga

menyebabkan tidak sampainya program mencapai sasaran. Celakanya lagi prasyarat yang tidak dijalankan merupakan prasyarat yang tergolong kunci bagi prasyarat lain yakni masalah komunikasi.

Aspek komunikasi USO

Dalam kehidupan kita sehari-hari komunikasi memegang peranan yang sangat penting. Kita tidak bisa tidak berkomunikasi, tidak ada aktifitas yang dilakukan tanpa komunikasi, dikarenakan kita dapat membuat beberapa perbedaan yang esensial manakala kita berkomunikasi dengan orang lain. Demikian pula sebaliknya, orang lain akan berkomunikasi dengan kita, baik dalam jangka pendek ataupun jangka panjang. Cara kita berhubungan satu dengan lainnya, bagaimana suatu hubungan kita bentuk, bagaimana cara kita memberikan kontribusi sebagai anggota keluarga, kelompok, komunitas, organisasi dan masyarakat secara luas membutuhkan suatu komunikasi. Sehingga menjadikan komunikasi tersebut menjadi hal yang sangat fundamental dalam kehidupan kita.

Komunikasi merupakan aktivitas dasar manusia. Dengan berkomunikasi orang dapat saling berhubungan satu dengan yang lain. Komunikasi terjadi dalam kehidupan sehari-hari, dalam rumah tangga, di pasar, di kantor atau di tempat pekerjaan



ataupun dimana saja manusia berada. Tidak ada manusia yang tidak terlibat dalam komunikasi.

Pentingnya komunikasi bagi manusia tidaklah dapat dipungkiri demikian juga bagi sebuah organisasi. Dengan adanya komunikasi sebuah organisasi akan berjalan lancar dan berhasil mencapai tujuan, begitu sebaliknya tidak adanya komunikasi akan menyebabkan terjadinya kemacetan organisasi. Fungsi komunikasi sebagai komunikasi sosial setidaknya mengisyaratkan bahwa komunikasi itu penting untuk membangun konsep diri kita, aktualisasi diri, untuk kelangsungan hidup, untuk memperoleh kebahagiaan, terhindar dari tekanan dan ketegangan, antara lain lewat komunikasi yang bersifat menghibur, dan memupuk hubungan hubungan orang lain. Melalui komunikasi kita bekerja sama dengan anggota masyarakat (keluarga, kelompok belajar, perguruan tinggi, RT, desa, negara secara keseluruhan) untuk mencapai tujuan bersama.

Komunikasi yang efektif adalah penting bagi semua organisasi. Oleh karena itu, para pimpinan organisasi dan para komunikator dalam organisasi perlu memahami dan menyempurnakan kemampuan komunikasi mereka (Kohler 1981).

Kemudian apa kaitannya komunikasi dengan program universal service obligation (USO) yang sedang dibahas

dalam tulisan ini? Kalau itu pertanyaannya, maka jawabnya adalah bahwa untuk tercapainya tujuan USO sangat tergantung bagaimana semua pelaksana, stakeholder yang terlibat dalam pelaksanaan USO dan masyarakat sebagai kelompok sasaran memahami apa tujuan dan mengapa program itu digulirkan. Satu-satunya jalan untuk itu adalah dengan komunikasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Brent D Ruben (1988), bahwa komunikasi manusia adalah suatu proses melalui mana individu dalam hubungannya, dalam kelompok, dalam organisasi dan dalam masyarakat menciptakan, mengirimkan, dan menggunakan informasi untuk mengkoordinasi lingkungannya dan orang lain.

Dari ungkapan definisi tersebut dapat mengandung pengertian bahwa sebuah komunikasi adalah mengandung unsur informasi yang diartikan sebagai kumpulan data, pesan (*message*) susunan isyarat dalam cara tertentu yang mempunyai arti atau berguna bagi sistem tertentu. Pengertian informasi disini tidak hanya bersifat fakta tetapi juga bersifat fiksi, humor atau bujukan dan apa saja.

Istilah menciptakan informasi bermakna adanya tindakan menjadikan (*encoding*) pesan yang berarti, kumpulan data atau suatu isyarat. Sedangkan istilah mengirimkan informasi maksudnya adalah proses pemindahan pesan dari



si pengirim kepada orang lain atau dari satu tempat ke tempat lainnya. Pesan dikirim melalui bahasa baik bahasa verbal maupun bahasa nonverbal. Dan istilah pemakaian informasi menunjuk pada peranan informasi dalam mempengaruhi tingkah laku manusia baik secara individual, kelompok, maupun masyarakat.

Kenapa kita perlu berkomunikasi? Ada beberapa alasan orang berkomunikasi kalau dilihat dari sifat manusia sebagai makhluk sosial maka komunikasi merupakan suatu aktivitas yang merupakan manifestasi dari saling ketergantungan manusia dengan manusia lainnya. Secara umum Harold D Lasswel (dalam Effendy) menyebutkan bahwa tujuan komunikasi ada empat, yaitu :

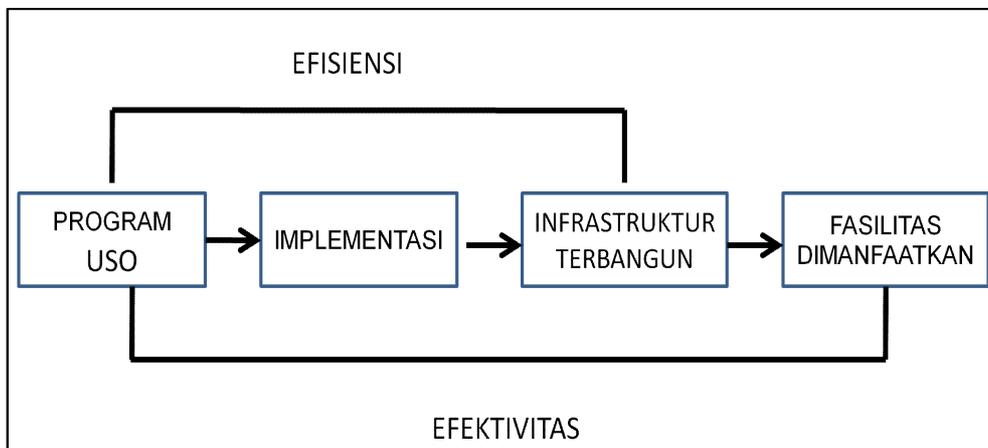
1. *Social change*, perubahan sosial. Seseorang mengadakan komunikasi dengan orang lain, diharapkan adanya perubahan sosial dalam kehidupannya
2. *Attitude change*, perubahan sikap. Seseorang ingin berkomunikasi juga ingin mengadakan perubahan sikap.
3. *Opinion change*, perubahan pendapat. Seseorang dalam berkomunikasi mempunyai harapan untuk mengadakan perubahan pendapat.
4. *Behavior change*, perubahan perilaku. Seseorang berkomunikasi

juga ingin mengadakan perubahan perilaku.

Dari apa yang dikemukakan Lasswel di atas dapat dikatakan bahwa, akibat atau hasil komunikasi dapat mencakup tiga aspek, yakni:

1. Aspek kognitif, yaitu yang menyangkut kesadaran dan pengetahuan.
2. Aspek afektif, yaitu menyangkut sikap atau perasaan/emosi.
3. Aspek konatif, yaitu menyangkut perilaku/tindakan untuk melakukan sesuatu.

Mengacu pada aspek-aspek komunikasi di atas, maka program USO agar berhasil mencapai tujuan yang diharapkan perlu dibangun adanya aktivitas komunikasi baik internal organisasi pelaksana maupun eksternal, yakni antar organisasi pelaksana. Program USO yang bertujuan untuk membangun konektivitas antar desa dengan tujuan akhir mengurangi kesenjangan digital dan peningkatan perekonomian masyarakat, diperlukan pemahaman bersama atau persepsi yang sama baik oleh para pelaksana maupun kelompok sasaran. Komunikasi perlu dibangun sampai pada tingkat desa secara bertahap dari tingkat provinsi, kabupaten/kota hingga masyarakat sebagai penerima program (kelompok sasaran). Komunikasi program USO yang efektif adalah sebagaimana terdapat pada gambar 3.



Gambar 3. Implementasi Program USO

Program yang syarat dengan penerapan teknologi baru perlu penanganan lebih komprehensif baik soal pembangunan infrastruktur, sistem pengelolaan dan pemeliharaan perangkat hingga kemampuan masyarakat untuk memanfaatkan fasilitas. Untuk mencapai semua itu perlu dilakukan koordinasi yang merupakan output dari komunikasi. Dengan terjalannya koordinasi antar pelaksana baik pusat maupun daerah, maka akan bisa dilakukan pembagian kerja dan bahkan pembagian wewenang diantara pemangku kepentingan di semua tingkatan.

Program USO bukan sekedar membangun fasilitas telekomunikasi di daerah perdesaan, terpencil dan perbatasan, namun merupakan program strategis untuk membuka akses informasi masyarakat. Bagaimana masyarakat yang selama ini terpinggirkan dan jauh dari fasilitas

teknologi komunikasi dan informasi mampu berinteraksi dengan teknologi dan mampu memanfaatkan. Untuk mampu memanfaatkan fasilitas diperlukan prasyarat yakni pengetahuan masyarakat terhadap fasilitas (TIK) yang dibangun perlu dipersiapkan lebih dahulu.

Hal-hal yang perlu dikomunikasikan pada sasaran (masyarakat) antara lain:

- Pengetahuan tentang tujuan disediakannya (dibangunnya) fasilitas USO.
- Prosedur pemanfaatan fasilitas yang ada.
- Cara mengoperasikan peralatan.
- Apa saja manfaat yang bisa didapat dengan adanya fasilitas USO.
- Pemeliharaan peralatan, bagaimana penggunaan fasilitas yang aman sehingga akan memberikan



masa pakai fasilitas yang lebih panjang.

Dengan terciptanya kondisi masyarakat di atas selain pemanfaatan fasilitas USO menjadi terjamin, juga diharapkan tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam program ini, sehingga tujuan dibangunnya USO dapat mencapai sasaran dan pemberdayaan masyarakat bukan lagi menjadi sebuah slogan namun akan benar-benar mampu diwujudkan.

Dalam pelaksanaan USO yang telah berlangsung selama ini ternyata tidak terjadi apa yang disebut dengan koordinasi antara para pelaksana. Operator selaku pemenang tender pembangunan/penyediaan fasilitas telekomunikasi (infrastruktur) tidak mengawasi prosesnya dengan melakukan komunikasi dengan pihak desa sebagai sasaran kebijakan. Komunikasi juga tidak terjadi dengan perangkat pemerintah daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dan juga pihak kecamatan. Demikian juga pelaksana kebijakan (BTIP) tidak melakukan komunikasi intens dengan pemerintah daerah, akibatnya tidak ada atau tidak terjadi koordinasi dan pembagian kerja apalagi pembagian wewenang dalam pelaksanaan USO. Program USO sekedar mengejar target secara kuantitas yakni terbangunnya Fasilitas USO di sejumlah desa yang sudah ditentukan sebelumnya dengan mengorbankan asas manfaat.

Akibat dari pelaksanaan/implementasi program USO yang demikian itu, hampir diseluruh desa yang dibangun fasilitas ini belum menyentuh kebutuhan masyarakat (belum dimanfaatkan masyarakat), fasilitas yang ada masih terbatas digunakan oleh perangkat desa sebagai sarana berkomunikasi pihak pemerintah desa dengan pemerintah kabupaten atau kecamatan dan sebaliknya.

Tidak dikomunikasikannya program USO secara baik menyebabkan koordinasi tidak terbangun diantara pemangku kepentingan yang ada. Alhasil program USO hanya berhenti pada membangun fasilitas (infrastruktur) telekomunikasi di perdesaan, tidak memperhatikan faktor kemanfaatan. Hal tersebut jelas kurang sesuai dengan apa yang menjadi tujuan diluncurkannya program USO itu, yakni membuka akses informasi khususnya pada masyarakat perdesaan, agar mereka mampu mengejar ketertinggalannya dengan daerah lain. Skema pola komunikasi model Implementasi di berikut mungkin bisa digunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan USO ke depan.

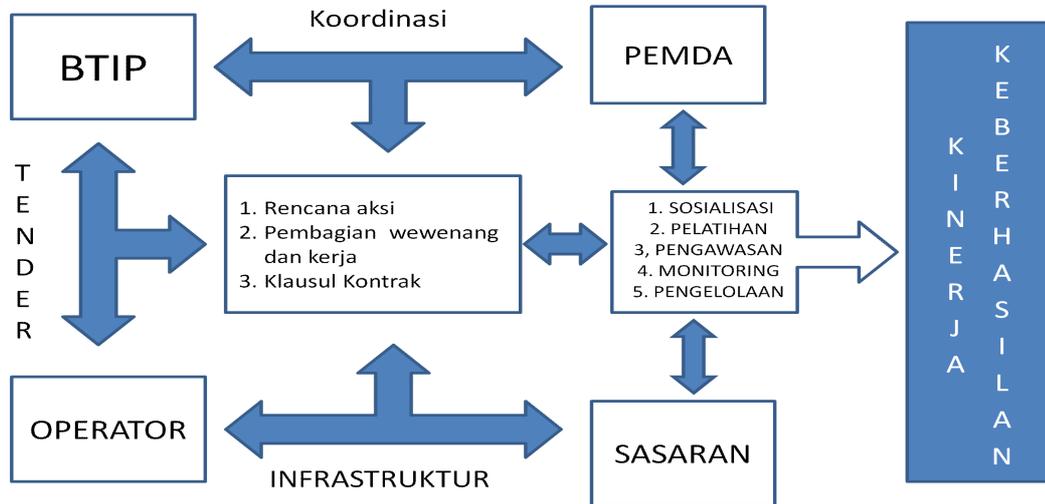
PENUTUP

Kebijakan Program USO merupakan program yang amat strategis bagi kemajuan suatu bangsa menyongsong era informasi. Kebijakan yang diambil atau policy out-put dengan mem-



Gambar 4.

PROSES KOMUNIKASI IMPLEMENTASI USO



bagian masyarakat telekomunikasi telah sesuai dengan kondisi masyarakat dimana tingkat teledensitas Telekomunikasi masyarakat masih sangat rendah, sehingga perlu didorong dengan percepatan pembangunan infrastruktur. Sayangnya program yang baik tidak diikuti dengan proses implementasi yang baik pula sehingga kurang berhasil mencapai sasaran.

Dalam pembangunan fasilitas program USO masih belum sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan persyaratan implementasi yang baik agar mencapai hasil sebagaimana yang diharapkan. Komunikasi koordinasi dengan pemerintah daerah tidak dilakukan sebagaimana harusnya. Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 35/PER/M.KOMINFO/11/2006, pasal 15 menyebutkan: Dalam

melaksanakan tugas pokok dan fungsi Kepala Balai Telekomunikasi dan Informatika Perdesaan wajib berkoordinasi dengan instansi terkait. Kenyataannya mereka (*stakeholder*) tidak terlibat atau dilibatkan dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur USO. Aspek komunikasi, yang berupa koordinasi maupun sosialisasi tidak menjadi perhatian dan tidak dilakukan implementor, padahal jelas-jelas dinyatakan dalam peraturan sebagaimana tersebut di atas. Pemerintah daerah sama sekali tidak dilibatkan dalam pelaksanaan program uso ini, sehingga mengakibatkan kurang termanfaatkannya fasilitas yang ada serta mengancam kelangsungan program ini ke depan.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa program USO tidak berhasil mencapai tujuan/sasaran (gagal) dikarenakan implementor menga-



baikan aspek komunikasi dalam pelaksanaannya. Implementor tidak optimal mengkomunikasikan program tersebut pada pemangku kepentingan yakni pemerintah daerah dan kelompok sasaran. Karena tidak adanya komunikasi maka koordinasi tidak terjalin diantara *stakeholder*. Sosialisasi juga belum dilaksanakan secara baik, sehingga masyarakat sebagai sasaran program tidak mengetahui adanya program tersebut. Program USO baru sampai pada Output (Infrastruktur terbangun) belum sampai pada out-come (fasilitas yang ada dimanfaatkan), artinya program ini tidak efektif mencapai sasaran sebagaimana tujuan diluncurkannya program USO, yakni membuka akses informasi masyarakat.

Tidak adanya komunikasi dengan pelaksana di tingkat pusat menjadikan pemerintah daerah belum memberikan perhatian atau kontribusi terhadap pemanfaatan dan kelangsungan fasilitas USO di wilayahnya. Hal tersebut dikarenakan pemerintah daerah baik tingkat propinsi, kabupaten dan kecamatan tidak tahu bahwa didaerahnya telah dibangun fasilitas telekomunikasi (USO). Karena tidak tahu secara pasti apa yang harus mereka lakukan dan tanggung jawab yang mereka emban dalam program USO, maka pemda tidak ada aksi untuk pemanfaatan atau memfasilitasi kegiatan.

Persoalan-persoalan tersebut bisa diatasi bila pelaksana sejak awal membuat rencana yang matang dalam implementasi, yakni dengan memasukkan aspek komunikasi di dalam perencanaan itu. Program USO perlu dikomunikasikan pada pemerintah daerah dan kelompok sasaran secara baik agar mereka mengerti apa sebenarnya tujuan program dan manfaat apa yang bisa diambil oleh masyarakat penerima. Tujuan dan manfaat program USO perlu diketahui secara jelas baik oleh para pelaksana maupun kelompok sasaran, dan itu akan terwujud bila ada komunikasi diantara mereka. Dan implementor (pelaksana) perlu memasukkan aspek komunikasi di dalam perencanaan untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan (program) USO.

Dengan adanya komunikasi diharapkan akan terwujud kesamaan persepsi dan terjalin koordinasi diantara pelaksana program dan dengan pemerintah daerah dimana program akan diimplementasikan. Adapun hal-hal yang perlu dikomunikasikan adalah manfaat, tujuan program dan sasaran program dalam hal ini adalah manfaat, tujuan dan sasaran program uso. Komunikasi dapat mendorong terjalinnya Koordinasi yang memungkinkan adanya kerjasama lebih lanjut dalam pelaksanaan program USO, apa yang harus dilakukan masing-masing pihak untuk mengupayakan program sampai pada tujuan. Dengan



komunikasi dan koordinasi akan menjamin keberlanjutan program melalui kesepakatan yang dibuat bersama, pembagian kerja, wewenang dan tanggungjawab dalam mewujudkan tujuan kebijakan.

Rekomendasi

Melihat kenyataan di atas, agar kedepan program yang sebenarnya amat strategis bagi terwujudnya kemajuan, kemakmuran dan rasa keadilan bangsa ini, maka kami memberikan beberapa saran yang mungkin dapat digunakan sebagai masukan bagi perbaikan implementasi program USO ke depan. Belum terlambat bila kita melakukan revitalisasi pelaksanaan program ini agar infrastruktur yang telah terbangun tidak sia-sia dan menjadi pajangan semata di balai desa, serta yang mau dibangun ke depan bisa langsung dimanfaatkan oleh masyarakat/penerima.

1. Kedepan program USO perlu ditinjau kembali proses implementasinya, agar tujuan program tersebut efektif berjalan sampai ke sasaran. Komunikasi, Koordinasi dan sosialisasi serta pelatihan mutlak diperlukan dalam pelaksanaan Program USO.
2. Belum terlambat implementor melakukan revitalisasi terhadap infrastruktur yang telah terbangun dengan melakukan koordinasi dan mengkomunikasikan program USO pada pemerintah daerah dan

masyarakat setempat. Kegiatan rekonstruksi ini dimaksudkan untuk memberikan nilai tambah atau menjadikan infrastruktur yang telah terbangun bermanfaat sebagaimana tujuan awal diluncurkannya program USO.

3. BTIP selaku implementor (pelaksana) program perlu melakukan kontak (komunikasi) dengan pemerintah daerah untuk mengkoordinasikan langkah-langkah apa yang bisa dilakukan agar fasilitas yang sudah terpasang bisa dimanfaatkan (berfungsi) sebagaimana mestinya. Untuk itu perlu dirumuskan kembali rencana aksi (action plan) yang perlu dikomunikasikan dengan kelompok sasaran melalui koordinasi dengan pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- AG. Subarsono, M.Si. MA, 2005, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Agustino, Leo. 2005. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Arikunto, Suharsimi. 2002, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta, Rineka Cipta
- Budi Winarno, 2002, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Media Pressindo
- Dunn, William N, 1995, *Analisis*

- Kebijakan Publik, edisi terjemahan*, Yogyakarta, Gajahmada University Press
- Effendy, Onong Uchjana, 1994, *Komunikasi Teori dan Praktek*, Bandung: Remaja Pengantar Ilmu Komunikasi, Jakarta: Grasindo. Rosdakarya
- Leo Agustino S.Sos, MSi, 2008, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung, Alfabeta
- Lexy J Moleong, MA, 2005, *Metodologi Penelitian Kualitatif (edisi revisi)*, Bandung, PT Remaja Rosda Karya.
- Muhammad, Arni, Dr, 2005, *Komunikasi Organisasi*, Bumi Aksara Jakarta.
- Putra, Fadillah, 2003, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*, cetakan ke II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Robert Eyestone, 1971, *The Threads of Policy: A Study in Policy Leadership*, Indianapolis, Bobbs Merrill
- Riant Nugroho D, 2004, *Kebijakan Publik Formulasi Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo
- Serverin, J, Werner dan JW Tankard Jr, 2005, *Teori Komunikasi, Sejarah, metode dan Terapan di Dalam Media massa*, Jakarta, Kencana
- Sudarwan Darwin, 2005, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Jakarta, Bumi Aksara
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika
- Thomas R. Dye., 1992, *Understanding Publikk Policy*, New Jersey: Prentice Hall
- Wahab, solichin, 2008, *Analisis Kebijaksanaan dari formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara
- Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 32/PER/M.KOMINFO/10/2008 Tentang Kewajiban Pelayanan Universal Telekomunikasi. (2008). Jakarta: Kemkominfo.
- Peraturan Kominfo Nomor 35/PER/M.KOMINFO/11/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Telekomunikasi dan Informatika Perdesaan. (2006). Jakarta: Kemkominfo.
- Permen Kominfo Nomor 03 /PER/M.KOMINFO/ 02 /2010, Tentang perubahan atas Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 32/PER/M.KOMINFO/10/2008 Tentang Kewajiban Pelayanan Universal Telekomunikasi. (2010). Jakarta: Kemkominfo
- Peraturan Dirjen Postel No. 247/DIRJEN/2008 Tentang Wilayah Pelayanan universal Telekomunikasi Beban Kontribusi Pelayanan Universal Telekomunikasi (KPUT). (2008). Jakarta: Dirjen Postel



VOL. 9 NO. 1 MARET 2011