

Pembangunan Wahana Ekspresi Pusponegoro (Wep) dan Makna Politiknya Bagi Bupati Kabupaten Gresik

Sambari Halim Radianto

Fanny Rahmadhani*

ABSTRAK

Bupati Sambari adalah Bupati Kabupaten Gresik pada masa jabatan 2010-2015. Kepemimpinan Bupati Sambari dalam memimpin Kabupaten Gresik memiliki berbagai program pembangunan, salah satunya adalah pembangunan sarana dan prasarana di Kabupaten Gresik. Salah satu pembangunan sarana dan prasarana adalah pembangunan Wahana Ekspresi Pusponegoro biasa di singkat dengan sebutan (KRT WEP). Pembangunan WEP ini merupakan pembangunan yang di gagas oleh Bupati Sambari, dimana WEP memiliki tujuan atau fungsi sebagai sarana untuk mengembangkan dan melestarikan bakat, kemampuan, atau potensi yang dimiliki oleh seluruh masyarakat Gresik. Tujuan yang kedua adalah sebagai objek rekreasi tengah kota, karena lokasi pembangunan WEP tepat di tengah Kota Gresik.

Banyak pertimbangan yang mempengaruhi dalam pembangunan WEP, seperti kurangnya sarana dan prasarana yang ada, tidak adanya kegiatan-kegiatan masyarakat yang inovatif dan kreatif, dan masih banyak lagi. Ide yang diajukan Bupati Sambari mendapatkan reaksi yang positif dari semua pihak, terutama DPRD sebagai pihak yang memberikan persetujuan terkait dengan anggaran pembangunan. DPRD melihat pembangunan WEP sebagai penambahan aset daerah yang bisa memberikan PAD dan sebagai sarana atau objek rekreasi yang bisa dimanfaatkan oleh seluruh masyarakat Kabupaten Gresik. Pembangunan WEP memiliki makna bagi Bupati Sambari. Bupati melihat pembangunan WEP sangat bermanfaat untuk masyarakat, agar masyarakat memiliki hiburan atau kegiatan yang inovatif dan kreatif.

Kata Kunci : Gagasan Elite, Proses Kebijakan, Wahana Ekspresi Pusponegoro (WEP)

ABSTRAK

Regent Sambari is Gresik term 2010-2015. Leadership Regent memimpin Sambari in Gresik has various development programs, one of which is the construction of facilities and infrastructure in Gresik. One of the suggestions and infrastructure development is the construction of expressions Pusponegoro regular rides in short term (KRT WEP). WEP Development is in development by the Regent Sambari idea, which has the purpose or function of WEP as a suggestion to develop and preserve the talent, ability, or the potential of the whole community Gresik. The second objective is an object recreation center, the WEP construction site right in the middle of the city of Gresik.

Many considerations that influence the development of WEP, such as lack of facilities and infrastructure, lack of community activities are innovative and creative, and much more. The idea of the proposed Regent Sambari get a positive reaction from all parties, especially the parliament as the party associated with the approval of the development budget. Parliament saw the construction of the addition of WEP as a regional asset that can provide revenue and as a means of recreation or objects that can be utilized by the entire community of Gresik. WEP construction has meaning for Regent Sambari. Regent saw the construction of WEP is very beneficial for the community, so that people have entertainment or activities that are innovative and creative.

Keywords: Elite Ideas, Process Policy, Wahana Ekspresi Pusponegoro (WEP)

* Mahasiswa S1 Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga, email: peno_26@yahoo.co.id

PENDAHULUAN

Wahana Ekspresi Pusponegoro (WEP) adalah suatu monumen yang dibangun di pusat kota Kabupaten Gresik. WEP diperuntukkan untuk kegiatan-kegiatan meningkatkan partisipasi masyarakat, kegiatan yang diadakan merupakan program kebijakan dari pemerintah kabupaten. Selain itu, WEP ini juga dijadikan gedung serba guna yang bernuansa outdoor. Seluruh kegiatan yang diadakan di WEP merupakan kegiatan yang mayoritas berskala besar dan kegiatannya bersifat outdoor. Tujuan utama dari pembangunan WEP adalah diharapkan mampu membangkitkan atau menciptakan new icon Kabupaten Gresik dan memenuhi kebutuhan masyarakat Kabupaten Gresik. Kebijakan pemerintah Kabupaten Gresik yang sudah direalisasi di WEP adalah acara rutin yang diadakan Pemkab Gresik setiap hari minggu yaitu car free day (CFD) mulai jam 06.00-09.30 WIB. Seluruh masyarakat Gresik berpartisipasi aktif dalam kegiatan CFD di kawasan WEP.

Pembangunan WEP menghabiskan dana sebesar Rp 3.900.000.000,00. Lokasi dari WEP sendiri dulunya adalah sarana prasarana olah raga yaitu lapangan sepak bola yang digunakan untuk kegiatan olah raga oleh masyarakat sekitar maupun kegiatan olah raga anak-anak sekolah yang terdapat di sekitar lokasi. Proyek selanjutnya yang dilakukan di lokasi tersebut adalah pengalihan fungsi dari sarana olah raga menjadi buzem tempat pengendalian banjir kota. Setelah kepemimpinan Bupati Gresik Samabari Halim Radianto, buzem tersebut ditambahkan fungsi sarana rekreasi dan kreasi untuk menunjang kegiatan masyarakat Kabupaten Gresik.

Pembangunan proyek prestisius diartikan sebagai pembangunan yang dikaitkan dengan nilai tinggi, bentuk bangunan yang megah, di bangun dengan waktu yang relatif singkat dan di bangun pada lokasi yang strategis. Nilai tinggi merupakan syarat yang harus dibayar untuk mendapatkan bentuk bangunan yang ideal sesuai dengan fungsi peruntukannya, semakin banyak fungsi dalam satu bangunan semakin tinggi nilai yang dibutuhkan. Bentuk bangunan prestisius mencerminkan bentuk yang tidak biasa atau tidak pada umumnya. Bentuk dari pada bangunan harus mewakili fungsi peruntukannya dan diharapkan harus bisa menarik perhatian masyarakat agar pencapaian

pembangunan bisa bermanfaat untuk semua masyarakat. Pembangunan dengan waktu yang relatif singkat, kondisi ini dipengaruhi oleh kekuasaan yang dimiliki seseorang atau lembaga dan memiliki dana anggaran pembangunan yang sudah tersedia. Selain itu adanya tujuan pembangunan yang jelas peruntukannya mempermudah proses pembangunan. Pembangunan di lokasi strategis berkaitan dengan fungsi peruntukkan bangunan tersebut, sebagian besar pembangunan bertujuan untuk kegiatan yang melibatkan banyak pihak atau kegiatan dengan skala makro. Tempat strategi merupakan sebuah lokasi dimana di sekelilingnya terdapat lokasi kegiatan keramaian atau sebuah lokasi yang memiliki titik pertemuan yang sering digunakan atau di lewati masyarakat umum.

Pembangunan prestisius sering dikaitkan dengan hal-hal yang bersifat kontroversial. Hal tersebut melibatkan banyak pihak dan bersifat menimbulkan perdebatan atau proses-proses negosiasi antar pihak yang terkait. Bentuk praktek yang demikian dipengaruhi oleh individu atau lembaga yang memiliki kepentingan dalam pembangunan sebuah proyek. Kepentingan tersebut biasa di atas namakan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat, meningkatkan nilai-nilai sosial budaya, atau meningkatkan nilai komersial untuk menambah pendapatan pribadi atau lembaga.

Kontroversial tidak lepas dari citra yang dibuat oleh individu atau lembaga untuk melegalkan kekuasaannya dan bertujuan untuk melanggengkan kepentingan jangka panjangnya. Faktanya kondisi ini sering ditemui pada masa jabatan baru kepemimpinan baik pusat maupun daerah di Indonesia. Banyak kepala daerah yang mencanangkan program 100 harinya bersifat pencitraan publik, karena masa awal kepemimpinan dalam membuat kebijakan masih dipengaruhi oleh pembuktian janji-janji kepada para pemilih sah atas suara yang diberikan, mulai pada saat kampanye pemilu sampai pemilihan umum kepala daerah selesai. Kepala daerah yang baru ingin memberikan bentuk pencitraan *good goverment* kepada publik yang bisa menjalankan tata pemerintahannya sesuai karakteristik daerahnya. Hal tersebut sesuai dengan pengertian dari bentuk sistem otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan produk dari sistem demokrasi yang memberikan kebebasan bagi setiap daerah untuk menjadi aktor yang otonom dalam menjalankan dan mengelola tata pemerintahannya. Dengan begitu setiap daerah memiliki cara dan program tersendiri untuk memajukan dan mengembangkan potensi yang ada di daerahnya serta bersaing dengan daerah lain guna mendapatkan sumber daya yang ada. Otonomi daerah memberikan kesempatan setiap daerah baik kota maupun kabupaten memiliki pemerintahan sendiri yang kemudian disebut sebagai pemerintahan kota dan pemerintahan kabupaten yang dipimpin oleh Walikota untuk kota dan Bupati untuk Kabupaten. Dalam hal ini baik Bupati dan Walikota beserta para stafnya memiliki cara tersendiri dalam menjalankan tata pemerintahan di daerahnya.

Pemilukada Gresik tahun 2010 melahirkan Bupati baru yaitu, Bapak Sambari Halim. Pada awal jabatannya, Bupati Sambari langsung menggebrak program 100 harinya yaitu, penataan Kabupaten Gresik, penanggulangan banjir kota, peningkatan sarana dan prasarana olah raga di kecamatan, program peningkatan pelayanan masyarakat Pulau Bawean dan peningkatan pelayanan penyeberangan kapal. Penataan kota yang dilakukan Bupati Sambari merupakan langkah kongkrit atas program kerjanya. Program kerja 100 hari Bupati Sambari belum mencapai kata maksimal, semua masih di berlakukan sistem pembangunan berkelanjutan karena terbentur masalah dana, waktu dan kordinasi perangkat jajaran pemerintahannya terkait proses perijinan. Dalam masa jabatannya sebagai Bupati, Bupati Sambari ingin dikenang atau mendapatkan pencitraan positif dari masyarakat Kabupaten Gresik, salah satunya memberikan perubahan khususnya menata kota dalam 2 tahun masa jabatan seperti, pembangunan gapura pintu gerbang kota, pembangunan gedung sarana olah raga dan kesenian "Wahana Ekspresi Poesponegoro", pembangunan pompa penanggulangan banjir Kota Gresik, pelabuhan Sangkapura di Pulau Bawean, pembangunan infrastruktur jalan kabupaten, dan pembangunan jalan poros dan lingkungan (terus berjalan).

Pada realitanya, kebijakan pembangunan dilakukan berdasarkan asas-asas tata ruang. Tetapi dalam proses perencanaan sudah

diwarnai dengan dinamika pro dan kontra mengenai perencanaanya. Hal ini menunjukkan perancanaan kebijakan pembangunan yang mengarah pada sektor tata ruang merupakan persoalan yang krusial dan kompleks. Ada beberapa permasalahan yang dihadapi terkait perencanaan kebijakan pembangunan penataan ruang seperti, terjadinya konflik kepentingan antar sektor, tujuan pembangunan bukan skala prioritas, tidak optimalnya fungsi tata ruang suatu daerah, inkonsistensi pemanfaatan pembangunan, belum tersedianya alokasi fungsi-fungsi yang tegas dalam RTRW, dan adanya indikasi pemanfaatan sebagai pencitraan kelompok kepentingan.

Kebijakan pembangunan WEP di Kabupaten Gresik merupakan bentuk konkret terhadap program kebijakan awal dari Bupati Sambari. Kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh Bupati Sambari merupakan hak prerogative untuk merumuskan program kebijakan pembangunan WEP, dimana kekuasaan dan kewenangan tersebut dimanfaatkan untuk merealisasikan kepentingan-kepentingan yang ingin dicapai oleh Bupati Kabupaten Gresik Bapak Sambari, baik kepentingan jangka pendek maupun jangka panjang. Pembangun WEP juga merupakan sebuah instrumen politik bagi Bupati Sambari. Instrumen politik Bupati Sambari memberikan dampak pencitraan kepada masyarakat, tujuan dari pencitraan tersebut adalah agar masyarakat Kabupaten Gresik mengenang jasa Bupati Sambari dalam hal pembangunan Kabupaten Gresik.

Berdasarkan latar belakang di atas, untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian. Peneliti menyusun rumusan masalah penenlitan sebagai berikut, pertama Apa yang menjadi ide dasar, tujuan, dan kepentingan di balik pembangunan objek WEP ? kedua, Siapa saja yang terlibat dan bagaimana interaksi antar pihak-pihak yang terlibat dalam pembangunan WEP ? ketigs, Apa makna politis WEP bagi kepemimpinan Bupati Sambari ?

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini antara lain, pertama, Mengetahui ide dasar, tujuan dan kepentingan dibalik pembangunan objek WEP. Kedua, Mengetahui siapa yang terlibat dan mengetahui pola interaksi antar pihak-pihak yang terlibat dalam pembangunan WEP. Ketiga, Mengetahui makna politis dari pembangunan WEP bagi

kepemimpinan Bupati Sambari. Selain itu terdapat manfaat hasil penelitian yaitu, manfaat Akademis, penelitian ini diharapkan mampu menjelaskan pemikiran mengenai studi tentang fenomena kebijakan pembangunan sarana dan prasarana sebagai instrumen politik terkait pencitraan Kepala Daerah dan manfaat Praktis, penelitian ini dapat memberikan gambaran atau pengertian kepada masyarakat tentang kebijakan pembangunan terkait pencitraan Kepala Daerah di Kabupaten Gresik.

TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan merupakan hasil dari suatu keputusan setelah melalui pemilihan alternatif yang tersedia dan dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu secara efektif. Dengan demikian kebijakan akan menyangkut dua aspek besar yaitu proses pelaksanaan keputusan serta dampak daripada pelaksanaan tersebut.

Peran politik sangat besar dalam tahap formulasi kebijakan, Dalam mengambil kasus yang ideal, peneliti mungkin mengadopsi asumsi bahwa pembuat kebijakan adalah proses rasional yang essential berdasarkan langkah-langkah klasik dari formula permasalahan dan evaluasi alternatif-alternatif yang melawati proses implementasi. Konflik atas tujuan atau persepsi pada situasi yang mungkin dapat diterima, tetapi hal tersebut diasumsikan sebagai hasil dalam keadaan stabil dan menentukan keluaran yang tidak mengganggu. Dengan konsistensi pada operasi sistem, secara khusus permasalahan terlihat sebagai teknis, iklim sebagai konsensual dan sebuah proses dikendalikan. di sisi lain, pembuatan kebijakan dapat dilihat sebagai suatu kegiatan politik di mana persepsi dan kepentingan aktor individual masuk pada semua tahapan.¹

Konsep kebijakan memiliki status tertentu dalam model rasional yaitu sebagai unsur yang relatif tahan lama terhadap kondisi tertentu dan tindakan yang seharusnya diuji untuk konsistensi. Dalam pengertian tersebut bahwa kita dapat berbicara tentang kebijakan luar negeri atau sosial kebijakan atau pemasaran

kebijakan seolah-olah istilah tersebut dilambangkan sebagai varian lokal tema universal. Namun masing-masing contoh mewakili cara yang sangat berbeda memanipulasi, melalui aksi purposive, lingkungan eksternal organisasi tertentu. apalagi, istilah kebijakan digunakan bahkan di dalam lembaga pemerintah seolah-olah mirip dengan gambaran berbagai kegiatan yang berbeda termasuk: mendefinisikan tujuan, menetapkan prioritas, menjelaskan rencana, dan menetapkan aturan keputusan.²

Penggunaan dan interpretasi dari hasil kajian analisis kebijakan akan tergantung kepentingan-kepentingan yang terdapat dalam sistem politik yang bersangkutan. Dengan demikian maka apa yang dihasilkan oleh analisis kebijakan akan selalu dapat dipertanyakan, apakah hal itu dapat memberikan solusi terhadap masalah yang ada. Dengan kata lain nilai analisis akan dipengaruhi oleh *interest group* yang ada. Disamping itu analisis tak dapat menawarkan solusi suatu masalah selama belum tercapai konsensus di antara mereka yang terkait di dalamnya.

Ada beberapa model ataupun teori yang digunakan sebagai acuan mengorganisir penjabaran konsep untuk melakukan analisis kebijakan publik, yaitu :

1. Pendekatan Sistem

Pendekatan ini menggunakan model sistem politik yang dikemukakan oleh David Easton. Dalam hal ini kebijakan publik dipandang sebagai tanggapan dari sistem politik atas permintaan ataupun dorongan lingkungan. Sistem politik yang dimaksudkan adalah jaringan institusi dan kegiatan dalam masyarakat yang dapat menciptakan suatu keputusan atau alokasi-alokasi otoritatif. Kekuatan-kekuatan yang timbul dalam lingkungan dapat mempengaruhi sistem politik disebut sebagai input yang terdiri dari *demand* dan *support* dengan fungsi pada sistem untuk mentransformasi input tersebut menjadi output. Pendekatan sistem tersebut memiliki kelemahan yaitu bagaimana sistem keputusan diambil dan dihubungkan dalam *black box*.³

¹ Hill, Michael. 1993. *The Policy Process*. Harvester Wheatsheaf : Campus 400 Maylands Avenue.

² Budiardjo, Miriam. 1996, *Teori-Teori Politik Dewasa Ini*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

³ Budiardjo, Miriam. 1996, *Teori-Teori Politik Dewasa Ini*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

2. Pendekatan Elite

Masyarakat terbagi dalam dua kelas, pertama kelas yang memerintah dan kedua, kelas yang diperintah. Kelompok pertama jumlahnya kecil, menampilkan semua fungsi politik, monopoli kekuasaan dan sekaligus menikmati. Sedangkan kelompok kedua jumlahnya besar akan tetapi dimanfaatkan oleh kelompok pertama.

Berdasarkan konsep elite disusun pendekatan elitisme yang menggambarkan bahwa *public policy* tidak merefleksikan permintaan masyarakat, melainkan kepentingan dan nilai kelompok elite. Jadi *public policy* menurut pendekatan elite merupakan produk kelompok elite, walaupun demikian sebagian kecil memberikan manfaat kepada massa. Selain itu, pendekatan elite lebih memfokuskan kepada peranan *leadership* dalam membentuk suatu *policy* dalam suatu sistem politik dan kurang memperhatikan implementasi daripada *policy*.⁴

3. Pendekatan kelompok

Menurut pendekatan ini, *public policy* merupakan hasil perjuangan kelompok. Individu-individu yang memiliki pandangan sama akan bergabung dalam satu kelompok formal atau informal guna menekankan permintaan mereka atas pemerintah.

Pendekatan kelompok melihat *public policy* sebagai suatu ekuilibrium yang tercapai melalui perjuangan kelompok. Keseimbangan ini tercapai melalui pengaruh *interest group*. Pengaruh kelompok terhadap *public policy* dipengaruhi besarnya jumlah, kesejahteraan, kekuatan organisasi, kepemimpinan akses terhadap pengambil keputusan, serta kohesi internal.

Para pembuat keputusan dipandang secara konstan akan memperhatikan kelompok penekan dengan cara melakukan bargaining, negosiasi, kompromi di antara permintaan kelompok-kelompok yang berpengaruh. Pendekatan kelompok ini pun perlu memperhatikan ide dari kelompok yang berpengaruh.

4. Pendekatan proses

Pendekatan ini memfokuskan pada kegiatan-kegiatan yang terjadi dalam *policy* proses, jadi kebijakan di sini sebagai suatu kegiatan politik, bagaimana perilaku daripada para pemilih, *interest group*, birokrat, serta aktor politik lainnya.⁵

5. Pendekatan Institusional

Pada umumnya pendekatan institusional akan lebih berkonsentrasi dalam penggambaran aspek formal instansi pemerintah, *legal power prosedur*, fungsi atau kegiatan-kegiatan pokok lembaga. Hubungan-hubungan formal dengan lembaga atau institusi juga menjadikan perhatiannya. Pendekatan ini kurang perhatian terhadap bagaimana lembaga itu beroperasi serta kurang melihat hubungan diantara lembaga.

Institusionalisme yang menekankan pada struktur formal, akan melihat lembaga satu penangkal pola perilaku manusia yang ada sepanjang masa. Pola perilaku ini akan membedakan satu institusi dengan institusi yang lain, sesuai dengan fungsi masing-masing. Walaupun demikian hubungan antara satu kebijakan publik dengan lainnya sangat erat karena dilaksanakan oleh instansi publik yang merupakan suatu bagian daripada suatu sistem birokrasi yang besar. Di mana output dari suatu *public agency* akan menjadi input sub-sistem yang lain, sehingga tercipta hubungan yang sinergis dalam sistem birokrasi.⁶

Analisis wacana kritis, wacana disini tidak dipahami sebagai studi bahasa. Bahasa di sini dianalisis bukan dengan menggambarkan semata dari aspek kebahasaan tetapi juga menghubungkan dengan konteks. Artinya bahasa dipakai untuk tujuan dan praktek tertentu termasuk di dalamnya praktek kekuasaan dalam melihat ketimpangan yang terjadi.

Analisis Norman Fairclough didasarkan pertanyaan besar, bagaimana menghubungkan teks yang mikro dengan konteks masyarakat yang makro. Fairclough berusaha membangun suatu model analisis wacana yang mempunyai kontribusi dalam analisis sosial dan budaya, sehingga ia mengkombinasikan tradisi analisis

⁴ Budiardjo, Miriam. 1996, *Teori-Teori Politik Dewasa Ini*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

⁵ Budiardjo, Miriam. 1996, *Teori-Teori Politik Dewasa Ini*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

⁶ Budiardjo, Miriam. 1996, *Teori-Teori Politik Dewasa Ini*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

tekstual dengan konteks masyarakat yang lebih luas. Titik perhatian besar dari Fairclough adalah melihat bahasa sebagai praktik kekuasaan. Untuk melihat bagaimana pemakai bahasa membawa nilai ideologis tertentu dibutuhkan analisis yang menyeluruh. Bahasa secara sosial dan historis adalah bentuk tindakan, dalam hubungan dialektik dengan struktur sosial.⁷ Oleh karena itu, analisis harus dipusatkan bagaimana bahasa itu terbentuk dan dibentuk oleh relasi sosial dan konteks sosial tertentu.

Fairclough memusatkan perhatian wacana pada bahasa. Fairclough menggunakan wacana menunjuk pada pemakaian bahasa sebagai praktek sosial, lebih daripada aktivitas individu atau untuk merefleksikan sesuatu. Memandang bahasa sebagai praktek sosial semacam ini mengandung sejumlah implikasi. Pertama, wacana adalah bentuk dari tindakan, seseorang menggunakan bahasa sebagai suatu tindakan pada dunia dan khususnya sebagai bentuk representasi ketika melihat dunia atau realitas. Kedua, model mengimplikasikan adanya hubungan timbal balik antara wacana dan struktur sosial. Di sini wacana terbagi oleh struktur sosial, kelas dan relasi sosial lain yang dihubungkan dengan relasi spesifik dari institusi tertentu seperti pada hukum atau pendidikan, sistem dan klasifikasi. Fairclough membagi analisis wacana dalam tiga dimensi: teks, *discourse practice*, dan *sociocultural practice*. Dalam model Fairclough, teks disini dianalisis secara linguistik, dengan melihat kosakata, semantik dan tata kalimat. Ia juga memasukkan koherensi dan kohesivitas, bagaimana antarkata atau kalimat tersebut digabung sehingga membentuk pengertian. *Discourse practice* merupakan dimensi yang berhubungan dengan proses produksi dan konsumsi teks. Sedangkan *sociocultural practice* adalah dimensi yang berhubungan dengan konteks di luar teks. Konteks di sini memasukkan banyak hal, seperti konteks situasi, lebih luas adalah konteks dari praktek institusi dari media sendiri dalam hubungannya dengan masyarakat atau budaya dan politik tertentu.⁸

Fairclough berpendapat bahwa analisis wacana kritis adalah, bagaimana bahasa

menyebabkan kelompok sosial yang ada bertarung dan mengajukan ideologinya masing-masing. Konsep ini mengasumsikan dengan melihat praktik wacana bias, jadi menampilkan efek sebuah kepercayaan (ideologis) artinya wacana dapat memproduksi hubungan kekuasaan yang tidak imbang antara kelas sosial, laki-laki dan wanita, kelompok mayoritas dan minoritas dimana perbedaan itu direpresentasikan dalam praktik sosial. Analisis wacana melihat pemakaian bahasa tutur dan tulisan sebagai praktik sosial. Praktik sosial dalam analisis wacana dipandang menyebabkan hubungan yang saling berkaitan antara peristiwa yang bersifat melepaskan diri dari sebuah realitas, dan struktur sosial. Dalam memahami wacana (naskah/teks) kita tak dapat melepaskan dari konteksnya.

Pendekatan Fairclough intinya menyatakan bahwa wacana merupakan bentuk penting praktik sosial yang mereproduksi dan mengubah pengetahuan, identitas dan hubungan sosial yang mencakup hubungan kekuasaan dan sekaligus dibentuk oleh struktur dan praktik sosial yang lain. Oleh sebab itu, wacana memiliki hubungan dialektik dengan dimensi-dimensi sosial yang lain. Fairclough memahami struktur sosial sebagai hubungan sosial di masyarakat secara keseluruhan dan di lembaga-lembaga khusus dan yang terdiri atas unsur-unsur kewacanaan dan non kewacanaan. Praktik non kewacanaan primer misalnya adalah praktik fisik yang terlibat dalam pembangunan jembatan, sebaliknya praktik-praktik seperti jurnalisme dan hubungan masyarakat terutama bersifat kewacanaan.⁹

Pareto membedakan elite dengan dengan dua tipe yakni elite yang memerintah (*governing elite*) dengan elite yang berada diluar pemerintah (*non-governing elite*). Elite yang pertama adalah orang-orang yang secara langsung mengendalikan pemerintahan. Sementara itu elite yang kedua adalah orang-orang yang memperoleh tempat terhormat di dalam struktur masyarakat tetapi tidak ikut dalam pemerintahan.

Pareto juga mengungkapkan bagaimana cara seseorang itu dapat menjadi seorang elite

⁷ Fairclough, Norman. 1995, *Critical Discourse Analysis: The Study of Language*, London: Longman.

⁸ Fairclough, Norman. 1995, *Critical Discourse Analysis: The Study of Language*, London: Longman.

⁹ Fairclough, Norman. 1995, *Critical Discourse Analysis: The Study of Language*, London: Longman.

politik. Yang pertama adalah melalui tipu muslihat (*guile*). Sekelompok orang akan bisa mengendalikan kekuasaan manakala mereka mampu meyakinkan pada massa yang akan dipimpinnya bahwa mereka itu memiliki keabsahan untuk memerintah. Yang kedua adalah melalui mekanisme paksaan (*force*), sekelompok orang akan menjadi elite yang memerintah manakala mampu menggunakan alat-alat pemaksa sehingga massa memiliki kepatuhan kepadanya¹⁰.

Gaetano Mosca yang juga merupakan pelopor studi-studi sistematis tentang elite, elite atau yang disebut sebagai *The Rulling Class* dalam pandangan Mosca adalah setiap masyarakat yang pada dasarnya terpilah ke dalam dua kelompok besar, yakni kelompok yang berkuasa (*The Rulling Class*) dan kelas yang dikuasai (*The Rulled Class*), kelas pertama selalu berjumlah sedikit tetapi melaksanakan semua fungsi-fungsi politik, monopoli kekuasaan, dan menikmati keuntungan-keuntungan yang didapat dari kekuasaan itu. Sementara kelas yang lain jumlahnya lebih banyak dan dikontrol oleh kelas yang pertama. Lebih jauh menurut pandangan Mosca, diantara fakta-fakta kecenderungan-kecenderungan tetap yang dapat ditemukan dalam organisme-organisme politik, ada satu hal yang nampak jelas di permukaan. Di semua masyarakat, dari masyarakat yang sangat terbelakang sampai masyarakat yang sudah tinggi peradabannya, dari masyarakat yang sederhana sampai masyarakat yang maju dan kuat, selalu terdapat dua kelas anggota masyarakat, yakni kelas yang berkuasa dan kelas yang dikuasai.¹¹

Pareto dan Mosca sama-sama menjelaskan kedudukan elite sebagai kelompok yang berkuasa. Elite penguasa bisa dipahami sebagai sekelompok individu yang jumlahnya sedikit namun memiliki kekuasaan yang besar dan orang dikuasai yang jumlahnya relatif besar namun tidak memiliki kekuasaan. Golongan elite minoritas memiliki beberapa kategori yang membedakan dengan golongan lain, kategori tersebut meliputi :

Pertama, posisi yang mereka duduki

merupakan posisi yang paling penting atau yang paling sentral. *Kedua*, sifat-sifat dasar yang dimiliki oleh para elite penguasa yang membuat mereka terpilih seperti sifat bijaksana, berani, intelegensi yang tinggi, dan keahlian dalam bidang pengetahuan dan keterampilan. *Ketiga*, memiliki tanggung jawab sosial yang besar atas masyarakat yang dipimpin. *Keempat*, input yang mereka peroleh bertujuan untuk memperbaiki kehidupan¹².

Penerapan teori elite dalam menganalisis pencitraan elite terletak pada sumber fungsi-fungsi atau peran yang dimiliki elite tersebut. Dilihat dari segi instrumental elite internal, elite yang terlibat dengan pencapaian tujuan dan adaptasi cenderung dinilai berdasarkan efisiensi dan mampu menyelesaikan hal-hal secara efektif dan cepat. Selain itu, elite dituntut untuk menghasilkan program-program kebijakan yang dapat diamati seperti stabilitas, kemenangan, atau suatu standart hidup yang lebih tinggi.¹³

Maurice Halbwachs beranggapan bahwa terdapat individu-individu tertentu yang memiliki bakat atau kemampuan khusus untuk mencapai tujuan utama dari sebuah kelompok. Adapun tiga macam lambang kolektif golongan elite menurut Maurice Halbwachs untuk melakukan analisis fungsi sosial elite. *Yang pertama*, simbolik kognitif elite merupakan suatu keputusan yang berwenang bagi anggota masyarakat untuk membantu dalam menafsirkan perbuatan atau peristiwa yang mempengaruhi masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. *Kedua*, simbolik moral mempunyai peran moral untuk memberikan standar penilaian baik dan buruk terhadap tingkah laku elite yang berdampak pada kekaguman dan cinta atau kebencian dan iri hati. *Ketiga*, simbolik ekspresif dari elit adalah penyediaan ketentuan pemuasaan interinsik kepada manusia dan kepada reaksi-reaksi emosional yang mereka pancing dan mereka bangkitkan¹⁴.

Simbolisme ini, berperan sebagai suatu jalan pintas untuk menjalin interaksi antara elite dengan masyarakat atau elite dengan elite. di dalam simbolisme ini terdapat unsur-unsur

¹⁰ Varma, S.P. 2007, *Teori Politik Modern*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

¹¹ Varma, S.P. 2007, *Teori Politik Modern*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

¹² Keller, Suzanne. 1963, *Penguasa dan Kelompok Elite*, CV. Rajawali, Jakarta.

¹³ Keller, Suzanne. 1963, *Penguasa dan Kelompok Elite*, CV. Rajawali, Jakarta.

¹⁴ Keller, Suzanne. 1963, *Penguasa dan Kelompok Elite*, CV. Rajawali, Jakarta.

tertentu yang sengaja diciptakan dan dimunculkan berdasarkan kepentingan individu dengan tujuan untuk memberikan citra dan diharapkan mendapat reaksi-reaksi dari individu atau kelompok lain.

Analisa elite penentu tidak hanya memerlukan suatu penelitian atas peranan-peranan fungsional, citra simbolisnya, serta kegiatan-kegiatan ekspresif dan instrumental mereka. Analisa itu harus juga termasuk pemikiran tentang public mereka yang tertentu. Pengkajian mengenai elite itu sendiri sebagai proyeksi kolektif memberikan isyarat paling penting mengenai *public* yang mereka layani serta wakili.

Bila para elite tidak melaksanakan fungsi-fungsi instrumental mereka secara efektif dan secara perseorangan ataupun kolektif, maka mereka dipindahkan. Keadaan yang sama akan terjadi, walaupun di sini kita hanya berpijak pada landasan yang sangat spekulatif, jika mereka gagal memenuhi fungsi simbolis mereka dengan kehilangan hubungan dengan harapan-harapan orang banyak atau dengan memutuskan ikatan antara mereka sendiri dengan para pengikutnya.

Hubungan timbal balik antara elite dengan publiknya tentu saja tidak hanya mengandung suatu identitas tujuan dan tindakan. Anggota-anggota masyarakat sering datang dari tingkat yang mewakili public mereka dan terikat kepada mereka, akan tetapi mereka berbeda dari public mereka. Elite penentu adalah unggul secara social, mereka bertindak dan memutuskan untuk semua, dan mereka seringkali menanggung risiko atas nyawa atau hidup orang lain. Jadi kegagalan dan keberhasilan mereka lebih terlihat, kegagalan mereka lebih dicela, dan bakti mereka lebih baik.

De Tocqueville menunjukkan bahwa saling memperhatikan yang memikat majikan dan pelayan didasarkan kepada fakta bahwa masing-masing mengisi suatu posisi yang tak dapat mereka lepaskan ataupun hilangkan. Pada satu sisi merupakan kekaburan, kemiskinan, dan kepatuhan kepada hidup, dan pada sisi lainnya kemasyhuran, kekayaan, serta menguasai hidup. Keduanya itu berbeda dan tersimpul dalam ikatan yang tak dapat dipisahkan.

Elite harus secara emosional dan

intelektual lebih unggul sekain serasi dengan yang lainnya. Elite harus menembus batas-batas kelompok, namun menyesuaikan diri dengan perasaan dan kebutuhan public. Elite mempengaruhi persepsi dan evaluasi para pemimpin itu begitu pula dari yang dipimpin. Menurut anggapan mereka tentang peranan elite, para pemimpin selalu memproyeksikan harapan-harapan serta keinginan mereka sendiri kepada public, menentukan besarnya sifat tunduk dengan sukarela yang benar-benar tidak konsisten dengan segi-segi lain dari realitas social. Sedikit yang diketahui mengenai proyeksi yang dibuat oleh publik terhadap elite mereka, akan tetapi malah lebih sedikit lagi yang diketahui tentang proyeksi golongan elite itu terhadap public mereka¹⁵.

PEMBAHASAN

Ide, Tujuan, dan Kepentingan Dalam Pembangunan WEP.

Pembuatan kebijakan adalah proses rasional yang essensial berdasarkan langkah-langkah klasik dari formula permasalahan dan evaluasi alternatif-alternatif yang melawati proses implementasi. Konflik atas tujuan atau persepsi pada situasi yang mungkin dapat diterima, tetapi hal tersebut diasumsikan sebagai hasil dalam keadaan stabil dan menentukan keluaran yang tidak mengganggu. Ide pembangunan WEP merupakan kebijakan pembangunan yang harus memiliki pertimbangan-pertimbangan yang matang. Pembangunan WEP termasuk pembangunan yang bersifat produktif karena menciptakan bangunan yang belum ada menjadi ada dan harus bisa bermanfaat baik bagi pemerintah eksekutif dan legislatif, maupun seluruh masyarakat.

Pendekatan proses memfokuskan pada kegiatan-kegiatan yang terjadi dalam policy proses, jadi kebijakan di sini sebagai suatu kegiatan politik, bagaimana perilaku daripada para pemilih, *interest group*, birokrat, serta aktor politik lainnya. Suatu proses kebijakan terdapat serangkaian tahapan dalam melakukan tindakan kebijakan. Lebih konkritnya, proses kebijakan publik merupakan aktivitas yang berkaitan dengan bagaimana masalah dirumuskan, kebijakan dirumuskan, kebijakan

¹⁵ Keller, Suzzanne. 1963, *Penguasa dan Kelompok Elite*, CV. Rajawali, Jakarta.

dilaksanakan, agenda kebijakan ditentukan, keputusan kebijakan diambil, dan kebijakan dievaluasi. Ide dan gagasan pembangunan WEP yang dicetuskan oleh Bupati Sambari pasti melewati tahapan proses kebijakan. Adanya sebuah proses yang dilewati dalam ide pembangunan WEP, diharapkan pembangunan WEP bisa bermanfaat bagi seluruh struktur sosial masyarakat Kabupaten Gresik.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan sistem. apa yang menjadi tujuan dibalik pembangunan WEP menurut David Easton bahwa kebijakan ini dipandang sebagai tanggapan dari sistem politik atas permintaan atau dorongan dari lingkungan. Sistem politik yang dimaksudkan adalah jaringan institusi dan kegiatan dalam masyarakat yang dapat menciptakan suatu keputusan atau lokasi-lokasi otoritatif. Dalam pembangunan WEP pendekatan ini sangat berpengaruh dalam menetapkan suatu tujuan pembangunan WEP karena pendekatan sistem ini dirasa mempunyai tahapan dalam pengolahan kebijakan dalam balckbox mengharapkan keluaran yang bisa menguntungkan Bupati maupun masyarakat serta mencapai suatu sasaran tujuan program pembangunan. Pada pendekatan ini dimaksudkan baik dalam memahami konstruksi dari obyek-obyek yang dimaksud, maupun dalam mengkaji isu dan implikasi kebijakannya dalam pembangunan WEP. Pembangunan WEP merupakan inovasi dari Bupati Sambari karena di Gresik dirasa kurang dalam hal sarana dan prasarana maka bupati menyusun perumusan-perumusan pembangunan guna untuk memberikan fasilitas publik yang bermanfaat bagi masyarakat.

Kepentingan yang ada dalam pembangunan WEP adalah kepentingan untuk masyarakat dan kepentingan untuk pemerintahan baik pemerintahan eksekutif maupun pemerintahan legislatif. Konsep elitis merupakan konsep elite yang merujuk pada satu pusat kekuasaan dalam merancang, mengesahkan dan mengimplementasikan sebuah aturan atau program kebijakan. Konsep elitis dilandasi dengan unsur-unsur kepentingan elite untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Kepentingan pembangunan WEP tetap dominan dipegang oleh elite pemerintahan. Bupati Sambari memiliki kepentingan dalam pembangunan WEP untuk mensejahterakan dan membahagiakan

masyarakatnya, di sisi lain Bupati juga memiliki kepentingan yaitu untuk memenuhi janji-janji yang sudah di sampaikan kepada masyarakat pada saat kampanye. Konsekuensi yang diterima jika Bupati Sambari tidak menepati janji-janjinya maka Bupati dianggap melakukan Pembohongan *Publik*. Fakta tersebut sesuai dengan konsep Hubungan timbal balik antara elite dengan publiknya tentu saja tidak hanya mengandung suatu identitas tujuan dan tindakan. Anggota-anggota masyarakat sering datang dari tingkat yang mewakili public mereka dan terikat kepada mereka, akan tetapi mereka berbeda dari public mereka. Elite penentu adalah unggul secara social, mereka bertindak dan memutuskan untuk semua, dan mereka seringkali menanggung risiko atas nyawa atau hidup orang lain. Jadi kegagalan dan keberhasilan mereka lebih terlihat, kegagalan mereka lebih dicela, dan bakti mereka lebih baik.

Kepentingan yang kedua adalah kepentingan DPRD. Kepentingan DPRD dalam pembangunan DPRD adalah terkait dengan persetujuan anggaran pembangunan WEP yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Persetujuan yang dilakukan oleh DPRD tidak terlepas dari alasan atau pertimbangan yang rasional dalam pembangunan WEP yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah, seperti pertama, kurangnya sarana dan prasarana untuk menunjang kegiatan seni, budaya, dan olahraga. Kedua, pembangunan WEP ini bertujuan untuk menambah aset daerah Kabupaten Gresik, jika aset Pemerintah Daerah ditambah maka akan ada penambahan Pendapatan Asli daerah yang kedepannya sudah diatur dalam Perda retribusi.

Berdasarkan teori kebijakan publik pendekatan apa yang sesuai ide dasar dibalik pembangunan WEP. Pendekatan elite dan pendekatan proses karena pendekatan ini dianggap sesuai dengan rumusan-rumusan pembangunan WEP yang di gagas oleh Bupati Sambari. Menurut Maurice Halbwachs beranggapan bahwa terdapat individu-individu tertentu yang memiliki bakat atau kemampuan khusus untuk mencapai tujuan utama dari sebuah kelompok. Anggapan Maurice menggambarkan Bupati Sambari sebagai elite politik yang memiliki kekuasaan tertinggi, mempunyai kemampuan khusus dalam melakukan perubahan-perubahan terkait dengan pencapaian tujuan yang bermanfaat bagi seluruh masyarakat. Pendekatan proses

berfokus pada kegiatan proses kebijakan yang termasuk kegiatan politik dan dilaksanakan oleh aktor politik. Sedangkan untuk merumuskan ide dan gagasan dalam pembangunan WEP dibutuhkan aktor politik yang memiliki kekuasaan. Pendekatan proses menunjukkan tahap-tahap dalam memunculkan sebuah ide baru yang di latar belakang oleh permasalahan yang terjadi pada tatanan sosial, baik dari usulan dari masyarakat maupun dari struktur pemerintahan.

Pendekatan elite merupakan konsep elite yang disusun dengan pendekatan elitism yang menggambarkan bahwa *public policy* tidak merefleksikan permintaan masyarakat, melainkan kepentingan dan nilai kelompok elite. Jadi *public policy* menurut pendekatan elite merupakan produk kelompok elite, walaupun demikian sebagian kecil memberikan manfaat kepada massa. Selain itu, pendekatan elite lebih memfokuskan kepada peranan *leadership* dalam membentuk suatu *policy* dalam suatu sistem politik dan kurang memperhatikan implementasi daripada *policy*. Pada awalnya pembangunan WEP ini merupakan sebuah bukti dari janji Bupati Sambari pada saat masa kampanye, jadi Bupati Sambari memiliki pemikiran untuk menata wajah Kota Gresik sekaligus pembangunan yang dilakukan bisa bermanfaat untuk masyarakat. Tetapi tetap kembali kepada kepentingan Bupati Sambari dalam melakukan pembangunan WEP, hal ini tidak terlepas dari kekuasaan politik yang dimiliki.

Pendekatan Fairclough intinya menyatakan bahwa wacana merupakan bentuk penting praktik sosial yang mereproduksi dan mengubah pengetahuan, identitas dan hubungan sosial yang mencakup hubungan kekuasaan dan sekaligus dibentuk oleh struktur dan praktik sosial yang lain. Oleh sebab itu, wacana memiliki hubungan dialektik dengan dimensi-dimensi sosial yang lain. Fairclough memahami struktur sosial sebagai hubungan sosial di masyarakat secara keseluruhan dan di lembaga-lembaga khusus dan yang terdiri atas unsur-unsur kewacanaan dan non kewacanaan. Pendekatan analisis wacana kritis tidak terlepas dari proses kegiatan politik terkait dengan pembangunan WEP. Analisis wacana lebih cocok pada tahap perumusan masalah yang nanti akan menghasilkan sebuah ide atau gagasan, nantinya akan dituangkan kedalam

bentuk teks wacana yang memberikan solusi dan manfaat.

Pihak-Pihak Yang Terlibat Dan Pola Keterkaitan Pihak Yang Terlibat Dalam Pembangunan WEP.

Dalam analisis *postpositivis* dalam studi kebijakan publik menyadari bahwa dimensi politik mau tidak mau harus menjadi fokus perhatian dalam melakukan studi kebijakan publik. Karena sesungguhnya kebijakan publik adalah sebuah kompleksitas tarik menarik pengaruh dari berbagai pihak yang beragam, mulai dari kondisi politik internasional sampai pada elemen-elemen politik lokal. Dalam kebijakan pembangunan WEP sudah jelas terdapat kompleksitas tarik menarik pengaruh dari berbagai pihak. Kebijakan pembangunan WEP yang digagas oleh Bupati Sambari merupakan keputusan yang bersifat *top-down*, jadi proses pelaksanaan kebijakan pembangunan WEP melalui pihak-pihak birokrasi yang terlibat sesuai masing-masing SKPD.

Implikasi dari kesadaran tersebut adalah pandangan-pandangan yang bersifat sangat kaku dan terlalu sistematis dalam melihat realitas kebijakan publik akan lebih banyak ditinggalkan. Dalam konteks mempengaruhi elit perumus kebijakan, Grindel dan Thomas memiliki hipotesa bahwa perhatian para pengambilan keputusan tertuju kepada legitimasi, stabilitas politik makro atau mengenai untung rugi birokrasi dan politik mikro. Setiap pelaksanaan masing-masing SKPD yang terkait dengan pembangunan WEP sudah memiliki program kerja. Dalam setiap pelaksanaan kebijakan, jika memiliki arah dan tujuan yang rasional dan mampu untuk dilaksanakan maka mulai proses formulasi kebijakan sampai proses pelaksanaan akan berjalan sesuai rencana, apalagi dengan jajaran birokrasi yang mampu untuk mengikuti setiap arah kebijakan-kebijakan yang baru. Jaminan stabilitas politik makro ini menjadi jaminan kepada masyarakat, sejauh mana Pemerintah Kabupaten Gresik mampu untuk memberikan perubahan-perubahan yang bermanfaat bagi masyarakat maka masyarakat akan memberikan apresiasi kepada Pemerintahan Bupati Sambari.

Pada umumnya pendekatan institusional akan lebih berkonsentrasi dalam penggambaran

aspek formal instansi pemerintah, *legal power prosedur*, fungsi atau kegiatan-kegiatan pokok lembaga. Hubungan-hubungan formal dengan lembaga atau institusi juga menjadikan perhatiannya. Pendekatan ini kurang perhatian terhadap bagaimana lembaga itu beroperasi serta kurang melihat hubungan diantara lembaga. Analisis terkait dengan siapa saja yang terlibat dalam pembangunan WEP adalah Bupati Sambari, Dinas Bappeda, DPRD, Dinas Pekerjaan Umum, DPPKAD, dan DISBUDPARPORA, pihak-pihak tersebut sudah memiliki fungsi *spesialisasi* masing-masing terkait dengan pembangunan WEP, dimana pembangunan WEP bisa berjalan lancar dan sesuai dengan rencana. Konsep ini juga sesuai dengan kelompok yang berkuasa (*The Rulling Class*) dan kelas yang dikuasai (*The Rulled Class*), kelas pertama selalu berjumlah sedikit tetapi melaksanakan semua fungsi-fungsi politik, monopoli kekuasaan, dan menikmati keuntungan-keuntungan yang didapat dari kekuasaan itu. Sementara kelas yang lain jumlahnya lebih banyak dan dikontrol oleh kelas yang pertama.

Makna Politik Dalam Pembangunan WEP Bagi Bupati Sambari.

Pareto mengungkapkan bahwa bagaimana seseorang itu dapat menjadi seorang elite politik yang pertama adalah tipu muslihat. Sekelompok orang yang dapat mengendalikan kekuasaan manakala mereka mampu meyakinkan pada masa yang akan dipimpinya bahwa mereka mempunyai keabsahan dalam memerintah. Yang kedua melalui mekanisme paksaan (Force), sekelompok orang yang menjadi elite yang memerintah manakala mampu menggunakan alat-alat pemaksa sehingga massa memiliki kepatuhan padanya. Terpilihnya Bupati Sambari menjadi Bupati melalui proses Pemilihan Umum Kepala Daerah pada tahun 2010. Terpilihnya Bapak Sambari sebagai Bupati Kabupaten Gresik 2010-2015 menjadi harapan baru bagi masyarakat untuk membawa perubahan-perubahan yang lebih memihak kepada kepentingan masyarakat.

Menurut Maurice Halbwachs beranggapan bahwa terdapat individu-individu tertentu yang memiliki bakat atau kemampuan khusus untuk mencapai tujuan utama dari sebuah kelompok. Dalam simbolisme ini terdapat unsur-unsur tertentu yang sengaja

diciptakan dan dimunculkan berdasarkan kepentingan individu dengan tujuan untuk memberikan citra dan diharapkan mendapat reaksi-reaksi dari individu dan kelompok lain. Hal ini menggambarkan dan membuktikan bahwa pembangunan WEP menurut Bupati hanya menjadi politik pencitraan saja pada masyarakat. Jika kita melihat latar belakang dari Bupati Sambari adalah beliau sebagai seorang akademisi dan seorang pengusaha. Tentu dengan latar belakang beliau dan mempunyai segudang pengalaman, mampu untuk memberikan perubahan-perubahan yang lebih bermanfaat bagi masyarakat Kabupaten Gresik. Pada awal jabatannya, Bupati Sambari langsung menggebrak program 100 harinya yaitu, penataan Kabupaten Gresik, penanggulangan banjir kota, peningkatan sarana dan prasarana olah raga di kecamatan, program peningkatan pelayanan masyarakat Pulau Bawean dan peningkatan pelayanan penyeberangan kapal. Program 100 hari Bupati Sambari sesuai dengan penjelasan Pendekatan Fairclough yang intinya menyatakan bahwa wacana merupakan bentuk penting praktik sosial yang mereproduksi dan mengubah pengetahuan, identitas dan hubungan sosial yang mencakup hubungan kekuasaan dan sekaligus dibentuk oleh struktur dan praktik sosial yang lain. Oleh sebab itu, wacana memiliki hubungan dialektik dengan dimensi-dimensi sosial yang lain.

Penerapan teori elite dalam menganalisis makna elite terletak pada sumber fungsi-fungsi atau peran yang dimiliki elite tersebut. Dilihat dari segi instrumental elite internal, elite yang terlibat dengan pencapaian tujuan dan adaptasi cenderung dinilai berdasarkan efisiensi dan mampu menyelesaikan hal-hal secara efektif dan cepat. Selain itu, elite dituntut untuk menghasilkan program-program kebijakan yang dapat diamati seperti stabilitas, kemenangan, atau suatu standart hidup yang lebih tinggi. Terkait dengan pembangunan WEP, Bupati Sambari tidak ada makna politik apapun. Tujuan pembangunan WEP oleh Bupati Sambari untuk memberikan sarana dan prasarana *publik* yang bisa bermanfaat untuk masyarakat. Makna pribadi bagi Bupati Sambari terhadap pembangunan WEP adalah merasa bahagia, senang, dan bersyukur karena pembangunan WEP tidak sia-sia dan bermanfaat bagi masyarakat Gresik.

Konsep elitis merupakan konsep elite yang

merujuk pada satu pusat kekuasaan dalam merancang, mengesahkan dan mengimplementasikan sebuah aturan atau program kebijakan. Konsep elitis dilandasi dengan unsur-unsur kepentingan elite untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Bupati Sambari memiliki kepentingan dalam pembangunan WEP yaitu untuk mensejahterakan dan membahagiakan masyarakat. Pembangunan WEP sangat dirasakan oleh masyarakat Kabupaten Gresik karena dengan adanya WEP banyak kegiatan-kegiatan masyarakat seperti seni, budaya, olahraga, dan *car free day* bisa dilaksanakan.

Hubungan timbal balik antara elite dengan publiknya tentu saja tidak hanya mengandung suatu identitas tujuan dan tindakan. Anggota-anggota masyarakat sering datang dari tingkat yang mewakili public mereka dan terikat kepada mereka, akan tetapi mereka berbeda dari public mereka. Elite penentu adalah unggul secara social, mereka bertindak dan memutuskan untuk semua, dan mereka seringkali menanggung risiko atas nyawa atau hidup orang lain. Jadi kegagalan dan keberhasilan mereka lebih terlihat, kegagalan mereka lebih dicela, dan bakti mereka lebih baik. Seperti halnya pembangunan WEP yang dilakukan oleh Bupati Sambari merupakan salah satu cara menjaga hubungan baik dengan masyarakat kabupaten Gresik. Pembangunan WEP yang bisa bermanfaat bagi seluruh anggota masyarakat, masyarakat berhak untuk memberikan persepsi positif terhadap kinerja pemerintahan Bupati Sambari.

KESIMPULAN

Ide dasar dalam kebijakan pembangunan WEP sebagai sarana dan prasarana pendukung dalam mengembangkan seni dan olahraga muncul dari seorang elite pemerintahan yaitu Bupati Sambari. Gagasan atau ide pembangunan tersebut muncul karena keinginan elite yang dirasakan bahwa sarana dan prasarana yang ada di Gresik sangat kurang, seperti gedung seni dan olahraga dianggap kurang sehingga masyarakat Gresik khususnya pemuda kurang bisa mengekspresikan kreasi dan bakatnya. Selain itu Bupati dalam membangun WEP sudah menetapkan tujuannya, yaitu untuk memberikan pelayanan dan mementingkan kepentingan masyarakat. Hal ini sudah terbukti bahwa setelah gedung sarana dan prasarana sudah

berdiri banyak masyarakat yang merasa puas karena mereka bisa mengekspresikan kreasi dan ekspresi. Disamping tujuan pemerintah membangun WEP untuk masyarakat, ada tujuan lain dalam pembangunan yaitu, terdapat unsur politik pencitraan yang berkaitan dengan pemenuhan janji-janji dari Bupati. Setelah ide dan tujuan, terdapat kepentingan dalam pembangunan WEP yang utama adalah elite selaku bupati sudah menetapkan bahwa kepentingan pembangunan WEP ini hanya untuk kepentingan dan mensejahterakan masyarakat. Pihak legislatif dan eksekutif sebagai elite pemerintah menyatakan bahwa disamping pembangunan WEP untuk kepentingan masyarakat, juga sebagai aset pemerintah daerah yang akan menyumbang Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dalam proses pembuat kebijakan, pembangunan WEP dilakukan dengan pendekatan elite. Model tersebut ditandai dengan kebijakan yang bersifat top-down, dari struktur paling atas ke bawah. Pembangunan WEP melibatkan beberapa pihak yaitu Bupati, BAPPEDA, DPRD, PU, DPPKAD, dan DISBUDPARPORA sebagai elite pemerintah yang berwenang sesuai dengan masing-masing fungsinya. Bupati sebagai pencetus ide awal pembangunan WEP, BAPPEDA sebagai dinas yang merencanakan seluruh RPJMD yang *breakdown* dari visi misi Bupati, DPRD sebagai pihak yang menyetujui anggaran pembangunan WEP terkait dengan APBD, PU sebagai pihak pelaksana pembangunan fisik dari bangunan WEP, DPPKAD sebagai pihak yang mencatat administrasi kepemilikan aset daerah, dan DISBUDPARPORA sebagai pihak pengelola kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan di WEP.

Pembangunan WEP mempunyai makna bagi Bupati karena Bupati merasa puas bahwa pembangunan ini sangat bermanfaat bagi masyarakat. Hal tersebut dikarenakan dalam kebijakan pembangunan WEP, Bupati melihat kondisi sarana dan prasarana di Gresik sangat kurang, keprihatinan Bupati tersebut menjadi gagasan pemikiran awal untuk memanfaatkan lahan berfungsi sebaik-baiknya. Pemerintahan Kabupaten Gresik yang baru ini akan selalu tetap konsisten memperhatikan sarana yang dianggap sebagai fasilitas untuk menunjang kegiatan-kegiatan masyarakat, karena Pemerintah Kabupaten Gresik saat ini sangat

mementingkan kepentingan dan ingin mensejahterakan masyarakat. Bupati merasa pembangunan yang sudah dilakukan belum mencapai kata optimal, pembangunan ke depan diharapkan bisa membawa Kabupaten Gresik menjadi yang lebih baik dan tetap berorientasi kepada kepentingan masyarakat Gresik.

Pembangunan WEP yang dilakukan oleh Pemerintahan Gresik sudah cukup bagus dan tepat, karena selama ini tidak ada sarana yang menunjang kegiatan-kegiatan masyarakat. Semoga pembangunan-pembangunan selanjutnya tetap berorientasi kepada kepentingan masyarakat, agar sedikit banyak masyarakat merasa senang diperhatikan akan kebutuhan hiburan-hiburan bernuansa seni dan budaya oleh Pemerintah Kabupaten Gresik. Sebaiknya para pembuat keputusan selaku elite pemerintahan, sebelum memutuskan sebuah kebijakan terlebih dahulu melakukan peninjauan dulu apa yang dibutuhkan masyarakat, sehingga ketika keputusan sudah terbentuk dan kebijakan dilaksanakan tidak memunculkan konflik dari masyarakat terhadap arah gerak kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini akan berdampak pada masalah untung rugi yang dirasakan baik Pemerintahan Gresik dengan masyarakat Gresik. Jika pembangunan WEP diperuntukkan untuk kegiatan seni, budaya dan kreasi, maka kegiatan yang dilaksanakan di WEP seputar kegiatan seni dan budaya saja. Dalam konsistensi pembangunan WEP sebaiknya Pemerintah Daerah juga memperhatikan dampak yang akan ditimbulkan dalam pembangunan WEP ini agar strateginya dapat bermanfaat di kemudian hari. Sehingga pencitraan yang dilakukan oleh pemerintah elite dapat di ingat di ingatan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam. 1996. *Teori-Teori Politik Dewasa Ini*. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada.
- Fairclough, Norman. 1995, *Critical Discourse Analysis: The Study of Language*, London: Longman.
- Grindle, Merilee. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton : Princeton University Press.
- Hill, Michael. 1993. *The Policy Process*. Harvester Wheatsheaf : Campus 400 Maylands Avenue.

- Keller, Suzanne. 1963. *Penguasa dan Kelompok Elit*. Jakarta : CV. Rajawali.
- Kota Gresik: Sebuah Perspektif Sejarah dan Hari Jadi. *Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Gresik*. 1991.
- Mantra, Ida Bagoes. 2004. *Filsafat Penelitian dan Metode Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Marsh, David dan Gerry Stoker. 2002. *Teori dan Metode Dalam Ilmu Politik*. Bandung : Nusa Media.
- Varma, S.P. 2007. *Teori Politik Modern*. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada.
- Widodo, M.S., Dr. Joko. 2011. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Politik*. Malang : Bayumedia Publishing.

Website :

- (www.portalgresik.com/Wahana-Rekreasi-Tlogodendo-Mulai-Digarap, diunduh pada tanggal 2 mei 2012, jam 15.04)
- (www.portalgresik.com/Bupati-Gresik-Mendapat-Beasiswa-ke-Harvard, diunduh pada tanggal 2 Mei 2012, jam 15.02).
- www.portalgresik.com/Bupati-Dapat-Penghargaan-Kepemimpinan-Inovatif.html, diunduh pada tanggal 2 Mei 2012, jam 15.01).
- (www.suara-giri.com/stadion.html, diunduh pada tanggal 2 mei 2012, jam 14.24)
- (www.wartaberita.com/4175-gresik-mulai-bangun-rekreasi-tlogodendo-a-segoro-madu.html, di unduh pada tanggal 2 Mei 2012, jam 15.52).
- (www.portalgresik.com/Bupati-Memplot-4-Wilayah-Rencana-Pembangunan.html, diunduh pada tanggal 2 Mei 2012, jam 15.03).