

RINGKASAN EKSEKUTIF
BACKGROUND STUDY PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA
MENENGAH NASIONAL 2025-2029

LATAR BELAKANG

RPJPN 2005-2025 yang berlaku saat ini telah mencapai tahap terakhir, ditandai dengan telah berlangsungnya siklus rencana pembangunan jangka menengah keempat (RPJMN 2020-2024) sehingga membutuhkan evaluasi secara komprehensif dari seluruh pemangku kepentingan. Evaluasi diperlukan untuk menilai apakah arah pembangunan yang telah ditetapkan sesuai dengan yang telah ditargetkan. Hal ini mengingat, banyak hal yang menentukan capaian arah pembangunan yang ditetapkan, sehingga memetakan kembali berbagai faktor dan kondisi yang ada yang berpengaruh terhadap pembangunan jangka menengah ke depan.

Sebagaimana kita ketahui, pembangunan bidang politik Indonesia dewasa ini masih mengalami berbagai tantangan penting, sehingga arah menuju demokrasi terkonsolidasi yang menjadi cita-cita pembangunan politik masih sangat panjang dan berliku. Mencapai demokrasi itu sulit, tetapi lebih sulit lagi mempertahankannya, karena prasyarat yang membuat demokrasi bertahan berbeda dengan prasyarat pembentuknya.

Kita masih menemui kuatnya nilai-nilai baik yang tertanam maupun dipraktekkan masyarakat yang mencerminkan sikap anti pluralisme. Demokrasi yang mensyaratkan partisipasi dan keterlibatan masyarakat juga masih berhadapan dengan lemahnya kapasitas organisasi masyarakat sipil dalam turut memberikan kontribusi ideal dalam proses demokratisasi. Kita juga masih berhadapan dengan tantangan pemerataan dan keadilan akses informasi, padahal sebuah negara yang demokratis, salah satu cirinya adalah tersedianya sumber-sumber informasi alternatif yang tidak dikuasai oleh pemerintah atau didominasi oleh sekelompok masyarakat tertentu. Pada saat yang sama, transformasi digital telah mengubah dengan sangat cepat berbagai bidang kehidupan, termasuk dalam kehidupan politik dengan lahirnya era demokrasi digital.

Selain pemetaan berbagai faktor dan kondisi mutakhir yang menjadi konteks relevan, dalam upaya penyusunan RPJMN 2025-2029, dibutuhkan upaya sinkronisasi dengan berbagai dokumen perencanaan yang ada. Dalam konteks ini, Direktorat Politik dan Komunikasi Kementerian PPN/Bappenas melakukan *background study* penyusunan RPJMN 2025-2029 untuk mengevaluasi dan menginventarisasi tantangan dan kendala yang masih akan dihadapi untuk dapat merancang rekomendasi kebijakan yang tepat dan sesuai dalam lima tahun ke depan.

ANALISIS SITUASI

Secara umum, dinamika capaian RPJMN 2020-2024 belum memperlihatkan indikasi demokrasi yang terkonsolidasi sebagaimana yang diharapkan. Kinerja lembaga demokrasi utama seperti partai politik dan parlemen daerah masih belum menunjukkan ciri sebagai pilar demokrasi yang signifikan. Demokrasi relatif berjalan, tetapi lebih mengemuka aspek-aspek proseduralnya seperti kebebasan dan pelaksanaan Pemilu. Hal ini dapat dilihat dari Indeks Demokrasi Indonesia (IDI), dimana pada pengukuran tahun 2020 menunjukkan capaian indeks sebesar 73,66 (kualitas sedang), capaian aspek Kebebasan Sipil (79,4) dan Lembaga Demokrasi (75,66) lebih tinggi dibanding aspek Hak-Hak Politik (67,85).

Dua pilar lembaga demokrasi yang penting partai politik dan DPRD mendapatkan capaian yang rendah. Partai politik tidak mampu melakukan pelembagaan politik dan ideologisasi dengan baik. Sementara DPRD, sebagai kepanjangan tangan partai politik di lembaga legislatif daerah, kurang berperan karena miskinnya perda inisiatif, selain kurang maksimalnya rekomendasi DPRD terhadap eksekutif. Kelembagaan demokrasi juga masih berhadapan dengan tantangan kepercayaan publik terhadap partai politik dan lembaga legislatif. Berbagai survei menunjukkan penilaian masyarakat terhadap partai politik dan lembaga legislatif (DPD, DPR, MPR) di posisi terbawah dalam mendapatkan kepercayaan publik (Indikator Politik, 2022; Charta Politika, 2022).

Permasalahan yang dihadapi partai politik semakin kompleks karena basis ideologi partai politik Indonesia yang lemah. Partai-partai lebih bercorak *catch all party*, ketimbang partai yang memiliki segmentasi dan ideologi politik yang jelas, selain keterkaitan partai dengan masyarakat (*party identification*) lemah. Selain itu, partai politik juga masih belum dapat terbebas dari ketergantungan finansial sehingga kehidupan partai seringkali harus menggantungkan pada figur-figur konglomerat atau pebisnis. Kebutuhan yang besar terhadap pemenuhan sumberdaya finansial seringkali menjadikan minat partai untuk menjadi “oposisi” di luar pemerintahan yang melemah.

Melemahnya *check and balances* juga terjadi di parlemen karena dominasi yang besar di eksekutif. Dampaknya, sering terjadi *shortcut legislation*, di mana ada undang-undang tertentu yang disusun secara cepat sehingga tahapan peraturan tidak berjalan maksimal; disamping tidak semua anggota legislatif memiliki kemampuan legislasi yang memadai sehingga proses legislasi di parlemen seringkali berjalan atas otoritas partai politik semata-mata. Belum lagi dengan keterwakilan perempuan di parlemen, meskipun mengalami peningkatan dari waktu ke waktu namun belum cukup ideal sebagaimana yang diharapkan.

Salah satu capaian penting yang perlu dikemukakan adalah, pandemi Covid-19 tidak menyurutkan praktik demokrasi prosedural berjalan karena kita berhasil menyelenggarakan Pilkada Serentak Tahun 2020 di 270 daerah dengan rincian 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota. Sebuah capaian yang menggembirakan karena geliat demokrasi lokal dapat terselenggara dengan relatif baik, juga dengan tingkat partisipasi yang relatif tinggi (76,9%). Meskipun kita harus mencatat, Pilkada ini diwarnai dengan menguatnya politik dinasti dan semakin tingginya kecenderungan pasangan calon tunggal.

Dari sisi budaya politik, maraknya teknologi informasi turut memicu kehidupan demokrasi yang konfrontatif dan terpolarisasi. Disinformasi menjadi masalah politik dan mempengaruhi demokrasi karena dapat mempengaruhi opini publik dan kebebasan berpikir; yang tidak selalu diimbangi dengan kedewasaan sikap untuk berbeda. Hal ini ditunjukkan dengan tingginya tingkat pengaduan masyarakat ke polisi terkait dengan konten-konten media sosial, yang sebagian dipicu oleh perbedaan posisi politik (SafeNET, 2020). Ruang digital yang seyogyanya dapat menopang kehidupan demokrasi lebih baik, nyatanya cenderung dipenuhi dengan konfrontasi dan polarisasi. Hal ini mendorong pentingnya prinsip keterbukaan pemerintah untuk menanggulangi disinformasi dan meningkatkan literasi media.

Di bidang wawasan kebangsaan, dewasa ini kita berhadapan dengan meningkatnya kecenderungan potensi radikalisme. Yang mengkhawatirkan, fenomena ini justru menjangkiti generasi muda ditunjukkan oleh keterlibatan mereka dalam berbagai peristiwa kekerasan dan radikalisme agama. Mudahnya generasi muda terpapar paham radikal merupakan akibat dari terbukanya informasi di era digital dan ditopang oleh keberadaan media sosial. Penularan paham radikal telah bergeser dari lingkungan fisik ke lingkungan virtual. Internet berperan strategis dalam menyebarkan pemikiran-pemikiran yang cenderung intoleran dan radikal. Yang juga perlu diantisipasi, memasuki tahun politik ke depan (2023–2024), potensi radikalisme dapat meningkat sebagai dampak politisasi identitas menjelang Pemilu.

Di bidang komunikasi publik dan media, dari segi jaminan terhadap kebebasan pers, kita juga mencatat adanya tren kenaikan. Hal ini terlihat dari hasil Indeks Kebebasan Pers (IKP), pada pengukuran tahun 2019 capaian IKP adalah 73,71; meningkat menjadi 75,27 di tahun 2020, 76,02 di tahun 2021, dan pada 2022 dengan capaian indeksinya sebesar 77,88. Kenaikan indeks kebebasan pers ini juga diimbangi dengan kekerasan terhadap wartawan yang semakin turun. Pada tahun 2021 kekerasan pers yang terjadi di 19 provinsi berjumlah 55 kasus, menurun dari tahun 2020 sebesar 117 kasus.

Persoalan konvergensi dan digitalisasi media juga hadir sebagai konteks persoalan penting dalam dunia media dewasa ini. Perkembangan era digitalisasi memaksa media untuk melakukan konvergensi ke ranah virtual

seperti media *online* yang tidak semuanya dikelola dengan manajemen yang profesional. Di lain pihak, konglomerasi pers juga menjadi tantangan tersendiri bagi bisnis media di Indonesia; bahkan sudah sampai pada tahap yang mengancam kebebasan pers karena dapat membatasi hak publik untuk memperoleh keberagaman informasi. Akibat konglomerasi, keberadaan pemilik media massa di ruang redaksi menjadi sangat dominan, sehingga pemberitaan dapat sangat bias. Dalam beberapa kasus terjadi semacam “malapraktik” pemberitaan untuk kepentingan politik maupun bisnis, atau untuk mempromosikan dan menguntungkan kelompok bisnisnya.

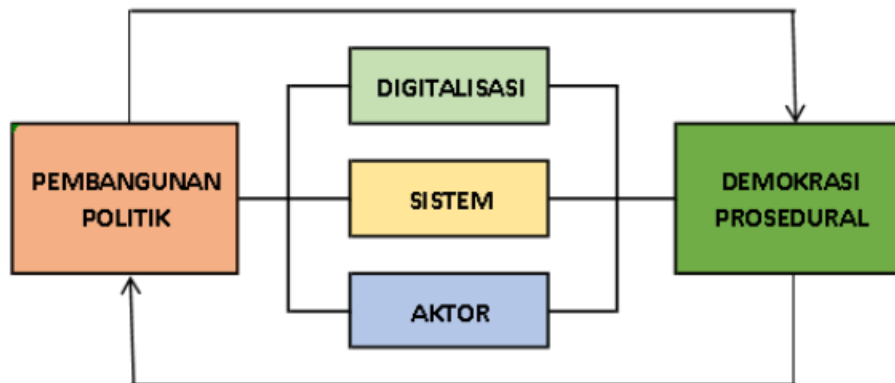
KERANGKA PIKIR

Perkembangan transformasi digital telah melahirkan ‘dimensi baru’ kehidupan demokrasi yang disebut demokrasi digital yang memungkinkan dipraktikannya nilai-nilai demokrasi tanpa bergantung keterbatasan ruang dan waktu (van Dijk, 2012). Era demokrasi digital membuka ruang sangat luas terhadap partisipasi politik warga negara, sekaligus mendekatkan praktik demokrasi langsung dengan semakin tipisnya sekat-sekat formal dalam penyaluran aspirasi. Demokrasi digital dapat mendorong partisipasi masyarakat yang lebih inklusif dan menjadi jembatan relasi antara warga negara dengan elite politik (Hague & Loader, 1999). Namun demikian, tidak semua dampak transformasi digital bernilai positif terhadap kehidupan demokrasi. Oleh karena itu, adaptasi transformasi digital dalam bidang politik perlu mendapat perhatian serius.

Dalam situasi lingkungan digital yang kondusif, upaya pembangunan bidang politik dan komunikasi perlu ditekankan kepada sistem politik dan aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Hal ini mempertimbangkan, baik sistem maupun aktor politik, adalah dua komponen pokok yang terpengaruh secara langsung oleh transformasi digital yang terjadi.

Pada ranah sistem politik, demokrasi prosedural yang baik akan dicerminkan oleh terbangunnya berbagai tata aturan atau regulasi sistem pemilihan, sistem kepartaian dan sistem representasi yang menghubungkan partai politik dan DPR/DPRD dengan konstituennya secara efektif. Demikian pula tersedianya sebuah mekanisme partisipasi masyarakat secara bebas dalam berbagai bentuk menggunakan berbagai saluran komunikasi yang ada. Pada ranah pelaku, para aktor yang terlibat dalam proses politik yang mewakili lembaga- lembaga demokrasi –baik yang berada dalam “suprastruktur” maupun “infrastruktur” politik.

Bagan. Skema Alur Berpikir Studi Background RPJMN 2025-2029



Demokrasi prosedural sendiri dipilih karena *compliance* studi ini terhadap usulan arah kebijakan pembangunan jangka panjang (RPJPN 2025-2045) yang menetapkan peningkatan kualitas demokrasi prosedural sebagai sasaran yang hendak dicapai dalam tahap pertama pembangunan jangka menengah (RPJMN 2025-2029). Meski hanya menggambarkan praktik demokrasi di tingkat “permukaan”, kita harus menyadari pentingnya demokrasi prosedural sebagai pijakan untuk membangun demokrasi substansial. Hal ini mengingatkan, tidak ada demokrasi substansial terwujud tanpa demokrasi prosedural yang tegak. Beberapa ciri demokrasi prosedural seperti jaminan kebebasan warganegara, pelaksanaan Pemilu secara reguler, partisipasi dalam pengambilan keputusan publik, jaminan sumber informasi alternatif (Dahl, 2001) serta penegakan hukum (Ferejohn & Pasquino, 2009) menjadi perhatian dalam studi ini dalam kerangka pembangunan demokrasi. Oleh karena itu, menekankan demokrasi prosedural sangat memberikan landasan yang kuat dalam pembangunan politik lima tahun ke depan.

SASARAN, ARAH, DAN STRATEGI KEBIJAKAN RPJMN 2025-2029

Sasaran, arah dan strategi kebijakan RPJMN 2025-2029 yang dibangun dari temuan-temuan pokok studi dan disesuaikan landasan berpikir dalam *background study ini*, dirumuskan sebagai berikut.

Sasaran

Sesuai arah kebijakan prioritas masing-masing RPJMN 1-4 (2025-2045) sebagaimana dirumuskan dalam naskah *background study* RPJPN 2025-2045, pembangunan lima tahap pertama (RPJMN 1 Tahun 2025-2029) diarahkan pada: "*Peningkatan kualitas demokrasi prosedural melalui penguatan lembaga demokrasi dengan menciptakan pemerintahan yang akuntabel berbasis digital, parlemen modern, parpol yang berbasis nilai.*"

Arah Kebijakan

Mengacu pada sasaran yang ditetapkan, arah kebijakan pembangunan politik dan komunikasi dalam periode lima tahun ke depan (2025-2029) adalah:

- 1) Penguatan partai politik di tingkat nasional dan lokal menuju terwujudnya partai politik modern yang berbasis nilai-nilai Pancasila;
- 2) Penguatan lembaga perwakilan menuju parlemen modern;
- 3) Penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas;
- 4) Penguatan masyarakat sipil menuju masyarakat sipil yang sehat dan kuat sebagai mitra dan sekaligus penyeimbang kekuasaan negara;
- 5) Peningkatan kualitas komunikasi publik dan media massa.

Strategi Kebijakan

Arah kebijakan yang *pertama*: Penguatan partai politik di tingkat nasional dan lokal menuju terwujudnya partai politik modern yang berbasis nilai-nilai Pancasila; akan diselenggarakan dengan strategi sebagai berikut:

- (1) Penguatan ideologisasi partai politik berdasarkan ideologi Pancasila;
- (2) Penyempurnaan peraturan perundangan terkait partai politik, termasuk dalam hal pengaturan pendanaan partai politik secara berkelanjutan;
- (3) Peningkatan transparansi dan akuntabilitas partai politik dengan cara konvensional dan digital;
- (4) Pengarusutamaan partai politik inklusif berbasis kompetensi;
- (5) Penguatan hubungan partai politik dan masyarakat.

Arah kebijakan *kedua*: Penguatan lembaga perwakilan menuju parlemen modern; akan diselenggarakan melalui strategi sebagai berikut:

- (1) Penguatan sistem *check and balances* dalam rangka prinsip presidensialisme;
- (2) Peningkatan kapasitas dan fungsi kelembagaan DPRD;
- (3) Peningkatan transparansi dan akuntabilitas lembaga perwakilan melalui digitalisasi;

- (4) Penguatan hubungan lembaga legislatif dan masyarakat melalui kanal sesuai prinsip keterwakilan yang efektif.

Arah kebijakan *ketiga*: Penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas; akan diselenggarakan melalui langkah-langkah strategi sebagai berikut:

- (1) Penyempurnaan peraturan perundangan Pemilu;
- (2) Peningkatan netralitas aparat sipil negara dalam Pemilu;
- (3) Penguatan lembaga penyelenggara Pemilu di tingkat pusat dan daerah, serta penyelenggara *ad-hoc*;
- (4) Penguatan sistem digitalisasi Pemilu;
- (5) Peningkatan keterlibatan masyarakat dalam Pemilu sebagai bagian dari partisipasi politik dan pengawasan yang berkualitas.

Arah kebijakan *keempat*: Penguatan masyarakat sipil menuju masyarakat sipil yang sehat dan kuat sebagai mitra dan sekaligus penyeimbang kekuasaan negara; dapat diselenggarakan melalui strategi sebagai berikut:

- (1) Penguatan masyarakat sipil sebagai aktor utama pendidikan kewargaan dan kebangsaan (*civic education*).
- (2) Pembentukan pusat-pusat pendidikan kewargaan dan kebangsaan di institusi pendidikan.
- (3) Pendanaan berkelanjutan dan peningkatan kapasitas masyarakat sipil.
- (4) Penguatan transparansi keuangan dan akuntabilitas pengelolaan keuangan.

Arah kebijakan *kelima*: Peningkatan kualitas komunikasi publik dan media massa; ditempuh dengan strategi sebagai berikut:

- (1) Penguatan tata kelola informasi dan komunikasi publik di Kementerian/ Lembaga baik Pusat dan Daerah serta penyediaan konten dan akses yang merata dan setara.
- (2) Penguatan sistem penyiaran lokal.
- (3) Peningkatan efektifitas peraturan terkait pengaturan oligarki media.
- (4) Penguatan regulasi jalur distribusi media sosial.
- (5) Penguatan ekosistem yang kondusif bagi tumbuhnya kebebasan pers yang bertanggung jawab, termasuk upaya perlindungan dari kekerasan pers dan peningkatan kesejahteraan jurnalis

INDIKATOR PENCAPAIAN KEBERHASILAN

Kebijakan pembangunan bidang politik dan komunikasi yang telah ditetapkan memerlukan indikator pencapaian keberhasilan. Sesuai dengan arah dan strategi kebijakan yang menasar kapasitas lembaga-lembaga demokrasi meliputi lembaga perwakilan, partai politik, birokrasi pemerintahan, media/pers, dan masyarakat sipil dalam mendukung demokrasi prosedural yang berkualitas; indikator-indikator yang dapat digunakan dalam mengukur capaian kebijakan adalah: (1) Indeks Demokrasi Indonesia, (2) Indeks

Kerawanan Pemilu, (3) Tingkat partisipasi pemilih dalam Pemilu (*voter turnout*), (4) *party ID*, (5) Indeks Kebebasan Pers, (6) Indeks Literasi Digital, dan (7) Indeks Aktualisasi Pancasila.

- *Indeks Demokrasi Indonesia (IDI)*; adalah alat ukur kuantitatif yang digunakan untuk mengevaluasi sejauh mana perkembangan dan penerapan demokrasi di Indonesia. Data IDI mampu menunjukkan aspek atau variabel atau indikator yang tidak atau berkembang di suatu provinsi sehingga dapat diketahui hal-hal yang perlu dilakukan untuk meningkatkan perkembangan demokrasi di provinsi bersangkutan (BPS, 2021).

Hasil IDI dapat menggambarkan kualitas demokrasi prosedural dari tahun ke tahun karena disusun secara reguler. Sebagai *baseline*, capaian IDI pada tahun 2021 adalah 78,22 (termasuk kategori sedang). Diharapkan pada tahun 2029 capaian IDI naik menjadi 81,00 (kategori baik).

- *Indeks Kerawanan Pemilu (IKP)*; adalah instrumen deteksi dini dari potensi kerawanan di Indonesia yang hendak melangsungkan Pemilu atau Pilkada; untuk mengantisipasi berbagai bentuk potensi kerawanan Pemilu dan Pilkada. IKP menyajikan analisis dan rekomendasi kebijakan berbasis riset dan data Pemilu sehingga berguna sebagai dasar dalam merumuskan kebijakan, program, dan strategi pengawasan Pemilu; serta berfungsi sebagai instrumen deteksi dini (*early warning instrument*) dan pencegahan dari potensi kerawanan Pemilu (Bawaslu, 2020). IKP tahun 2019 sebesar 48,88 (sedang) ditentukan sebagai *baseline*, diharapkan IKP dapat membaik di tahun 2029 dengan target sebesar 38,00 (sedang).
- Tingkat partisipasi pemilih dalam Pemilu (*voter turnout*); adalah jumlah pemilih yang hadir untuk memberikan suara pada hari pemilihan. Partisipasi pemilih merupakan indikasi berjalannya demokrasi prosedural. Tinggi atau rendahnya angka partisipasi pemilih menunjukkan kepercayaan atau sebaliknya ketidakpercayaan masyarakat terhadap proses politik. Tingkat partisipasi pemilih dapat dijadikan barometer untuk menilai keberhasilan suatu pemilihan, menilai kesadaran politik rakyat/masyarakat, serta mengukur legitimasi peserta pemilihan yang menang (Setkab, 2022). Angka partisipasi pemilih pada Pemilu Legislatif 2019 sebesar 81 persen ditentukan sebagai *baseline*, diharapkan dapat membaik di Pemilu 2029 dengan target sebesar 83 persen.
- *Party identification (Party ID)*; adalah derajat kedekatan warga dengan partai yang diyakininya untuk dipilih saat pemilu dilaksanakan. Menurut Lembaga Survei Indonesia (LSI), angka *party ID* di Indonesia sebesar 12 dijadikan *baseline*. Diharapkan pada tahun 2029 *party ID* dapat meningkat dengan target sebesar 20.

- *Indeks Kebebasan Pers*, adalah indeks yang menunjukkan sejauh mana insan pers dapat menjalankan fungsinya secara merdeka sebagai bagian dari kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara demokratis. Jika kemerdekaan pers semakin menguat, maka hal ini menjadi salah satu indikasi terjadinya peningkatan kehidupan berdemokrasi (Dewan Pers, 2022). Angka Indeks Kebebasan Pers 2022 sebesar 77,88 (cukup bebas) menjadi *baseline*, diharapkan indeks ini mengalami kenaikan dengan target sebesar 83 (cukup bebas) di tahun 2029.
- *Indeks Literasi digital*; adalah pengukuran melalui indeks untuk mengetahui status atau tingkat literasi digital masyarakat Indonesia didasarkan pada pilar budaya digital, etika digital, kecakapan digital, dan keamanan digital (Kominfo, 2022). Angka Indeks Literasi Digital Tahun 2021 sebesar 3.49 (sedang) menjadi *baseline* pengukuran, diharapkan pada tahun 2029 indeksnya naik dengan target 4.00 (baik).
- *Indeks Aktualisasi Pancasila*; merupakan salah satu indeks nasional yang penting dalam perumusan kebijakan sektoral serta menjadi tolok ukur bagi bangsa Indonesia untuk melihat sejauh mana nilai-nilai luhur Pancasila telah diimplementasikan dalam pelaksanaan pembangunan nasional untuk mewujudkan cita-cita berbangsa dan bernegara (BPIP, 2022). Angka Indeks Aktualisasi Pancasila Tahun 2021 sebesar 76,78 menjadi *baseline* pengukuran, diharapkan pada tahun 2029 indeksnya naik dengan target 77,00.

Tabel. Rekap Indikator Pengukuran (*Baseline* dan Target)

Pengukuran	<i>Baseline</i>	Target
Indeks Demokrasi Indonesia (BPS)	Tahun 2021: 78.12 (sedang)	Tahun 2029: 81.00 (baik)
Indeks Kerawanan Pemilu (Bawaslu)	Tahun 2019: 48.88 (sedang)	Tahun 2029: 38.00 (sedang)
Tingkat Partisipasi Pemilih (KPU)	Pemilu 2019: 81.69	Pemilu 2029: 85.00
Party ID (LSI)	Januari 2021 (LSI): 12	Party ID 2029: 20
Indeks Kebebasan Pers (Dewan Pers)	Tahun 2022: 77.88 (cukup bebas)	Tahun 2029: 82.00 (cukup bebas)
Indeks Literasi Digital (Kominfo)	Tahun 2021: 3.49 (sedang)	Tahun 2029: 4.00 (baik)

Pengukuran	<i>Baseline</i>	Target
Indeks Aktualisasi Pancasila	Baseline 2021 : 76,78	Target 2029 : 77.00
