I. PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Otonomi daerah yang telah berjalan di Indonesia menyebabkan konsekuensi terhadap pola pembangunan di berbagai daerah. Diantaranya menyangkut penataan daerah dalam rangka mempercepat akselerasi pembangunan. Hal ini adalah konsekuensi otonomi daerah yang kemudian memunculkan kebijakan desentralisasi.

Desentralisasi pemerintahan melalui pemberian otonomi kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahan sendiri adalah konsep yang dipakai oleh hampir 60 negara sebagai salah satu strategi pembangunan. Selain dipandang positif dari sisi efektivitas manajemen pemerintahan, pelaksanaan otonomi juga dipandang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang memungkinkan setiap warga Negara untuk menentukan sendiri nasib dan mengapresiasikan keinginannya secara bebas (Lindaman dan Thurmaier dalam Budi Setiyono, 2012 ; 181).

Pemerintah daerah melihat di dalam otonomi daerah terdapat pembagian kekuasaan (*sharing of power*), distribusi pendapatan (*distribution of income*) dan pemberdayaan administrasi lokal (*empowering local administration*). Ketiga hal inilah yang diharapkan oleh daerah agar pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik. Disamping itu, otonomi daerah diharapkan akan

mampu memacu pembangunan daerah, sehingga kesenjangan pertumbuhan antar daerah secara perlahan dapat dikurangi (Warsito, 2002 ; 14).

Sejalan dengan dilaksanakannya pola pemerintahan ke arah desentralisasi, maka tuntutan perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilandasi oleh prinsip-prinsip demokrasi dan *good governance.* Good governance adalah suatu bentuk paradigma baru manajemen pembangunan yang dilakukan melalui sinergi antara pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dengan melakukan pemberdayaan masyarakat, pengembangan institusi yang sehat, menunjang sistem produksi yang efisien dan mendorong adanya perubahan yang terencana(Tjokoamidjojo, 2001 ; 19).

Penerapan desentralisasi melalui Undang-undang Nomor 32/2004 ternyata telah membuka dinamika politik lokal yang memiliki karakteristik tersendiri sesuai dengan kondisi daerah. Dinamika ini juga terlihat dalam bentuk interaksi antara pemerintah daerah dengan DPRD sebagai wujud dari fungsi mengatur (*policy formulation*) dan fungsi mengurus (*policy implementation*) yang dimiliki oleh pemerintah daerah bersama DPRD. Interaksi kedua lembaga penyelenggara pemerintahan daerah tersebut menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pelaksanaan pemerintah daerah.

Hal tersebut sejalan dengan apa yang diungkapkan Rondinelli (1983:27) bahwa salah satu faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan desentralisasi adalah interaksi antara penyelenggara pemertintahan tingkat lokal. Dalam konteks ini

interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD sebagai institusi utama yang melaksanakan tanggung jawab mengelola urusan daerah menjadi salah satu faktor penting keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam konteks kebijakan, interaksi dalam *policy process* memegang peranan yang sangat penting karena dari keefektifan proses interaksi tersebut dapat dihasilkan suatu kebijakan publik yang benar-benar solutif. Hal yang sama ditegaskan kembali dalam tulisan Kickert dkk. (1999) bahwa dalam *public policy making* dan *governance* perlu dibangun dalam kerangka *network* antar berbagai aktor meliputi individu, koalisi, biro, ataupun organisasi. Aksentuasi konsep ”interaksi” dalam proses perumusan atau formulasi dan implementasi kebijakan publik ini selanjutnya dikenal dengan konsep jejaring kebijakan atau ‘*policy networks*’ [1].

Jejaring kebijakan merupakan bagian dari proses kebijakan. Suatu program kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan jika pelaksanaan program mengidentifikasi *stakeholder* atau aktor kunci, kepentingan mereka, apa yang akan mereka dukung serta strategi organisasi publik untuk bekerjasama dengan mereka. Dalam artian, dalam mencapai tujuan para aktor tersebut melakukan interaksi satu sama lain dalam proses kebijakan.

Terkait dengan hal tersebut, pada perkembangannya kebijakan desentralisasi yang diterapkan di indonesia ternyata membawa konsekuensi munculnya

[1] *InteraksiDalamKonteks New GovernanceOleh: EsaWahyuEndarti, Taman Internasional B1 Citra Raya, Surabaya, JurnalAdministrasiPublik. Vol. I, No. 1, April 2004*

aspirasi pembentukan berbagai daerah otonom baru melalui pemekaran daerah atau wilayah yang disertai dengan penyerahan kuasa ke daerah otonom.Tidak hanya pembentukan daerah otonom baru tingkat provinsi dan kabupaten, namun juga pembentukan desa/kampung.

Pembentukan wilayah secara mendasardimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, mendewasakan politik rakyat dan memberikan keleluasaan bagi daerah kabupaten untuk mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan kondisi, potensi dan keanekaragaman wilayahnya.

Namun demikian, pembentukan daerah harus tetap mempertimbangkan berbagai persyaratan dan kriteria pembentukan daerah atau desa. Tren pemekaran daerah di Indonesia merupakan salah satu pendekatan yang cukup diminati dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dan peningkatan pelayanan publik, termasuk dalam hal ini adalah pemekaran desa/kampung.

Pemekaran atau pembentukan kampung-kampung baru dipercaya akan mendorong terjadinya penataan daerah dalam rangka mempercepat akselerasi pembangunan. Pembentukan/pemekaran kampung dianggap sebagai babak baru dalam pola tata kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pada saat itulah dimulai penataan kembali kehidupan warga dan masyarakat sebagai kesatuan

masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Pasal 6 menjelaskan tentang persyaratan dan kriteria pembentukan maupun pemekaran sebuah daerah. Syarat administrasi, teknis dan fisik kewilayahan merupakan rangkaian persyaratan yang harus diperhatikan jika suatu daerah akan di mekarkan. Syarat teknis mencangkup sebelas indikator, yaitu: kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, pertahanan, keamanan, pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali pelaksanaan pemerintah daerah. Suatu daerah akan memperoleh rekomendasi untuk di mekarkan jika total nilai dari sebelas indikator tersebut masuk dalam kategori mampu atau sangat mampu. Sementara syarat fisik kewilayahan meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasana pemerintah.

Terbentuknya Kabupaten Tulang Bawang Barat berdasarkan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2008 berdampak positif terhadap penataan wilayah, tata ruang, rentang kendali pemerintahan dan pelayanan terhadap masyarakat. Dalam rangka memperpendek rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan, mempercepat pelayanan, serta mempercepat pemerataan pembangunan fisik

dan sosial kemasyarakatan di kampung-kampung, Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang Barat kemudian mengeluarkan kebijakan pemekaran kampung.

Pemekaran kampung juga menjadi upaya jajaran eksekutif dan legislatif di Kabupaten Tulang Bawang Barat untuk menghargai dinamika yang berkembang seiring dengan aspirasi masyarakat untuk dilakukan pembentukan kampung-kampung baru sekaligus cerminan tumbuhnya iklim demokrasi serta intensifnya diskusi dan kepedulian untuk memajukan daerah.

Pemekaran kampung diharapkan akan dapat meningkatkan daya dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, mengoptimalkan potensi yang ada dikampung, baik potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia; potensi sosial, ekonomi, budaya, adat istiadat, maupun faktor-faktor pendukung lainnya.

Bupati Tulang Bawang Barat periode 2011-2016, Bachtiar Basri, mentargetkan jumlah kampung/kelurahan di Kabupaten Tulang Bawang Barat yang pada tahun 2010 baru mencapai 79 dapat mencapai 100 kampung. Sementara jumlah kecamatan ditargetkan bertambah dari 8 menjadi 10 dan untuk mencapainya sejumlah kampung harus dimekarkan terlebih dahulu.

Kebijakan pemekaran dimulai dengan pembentukan 3 (tiga) kampung sekaligus, yakni Kampung Bumi Agung dan Sido Makmur Kecamatan Gunung Terang serta Kampung Marga Jaya Indah Kecamatan Pagar Dewa yang

dibentuk pada tahun 2011. Periode selanjutnya adalah pembentukan empat belas kampung dari 5 kecamatan yang dilakukan secara bersamaan, yakni:

1. Kampung Tirta Makmur, Candra Mukti dan Candra Jaya Kecamatan Tulang Bawang Tengah yang dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tulang Bawang Barat Nomor 5 Tahun 2013.
2. Kampung Kibang Mulya Kecamatan Lambu Kibang yang dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tulang Bawang Barat Nomor 6 Tahun 2013.
3. Kampung Indraloka Mukti dan Indraloka Jaya Kecamatan Way Kenanga yang dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tulang Bawang Barat Nomor 7 Tahun 2013.
4. Kampung Setia Agung, Margodadi, Mulyo Jadi, Mulyo Sari, Toto Makmur dan Terang Makmur Kecamatan Gunung Terang yang dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tulang Bawang Barat Nomor 8 Tahun 2013.
5. Kampung Dwi Kora dan Kampung Sumber Rezeki Kecamatan Gunung Agung yang dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tulang Bawang Barat Nomor 9 Tahun 2013.

Berbagai persyaratan untuk pembentukan kampung baru menurut Pemkab Tulang Bawang Barat telah terpenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan. Kemudian Peraturan Daerah Kabupaten Tulang Bawang Barat

Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kampung serta Perubahan Kampung Menjadi Kelurahan. Syarat-syarat tersebut meliputi jumlah penduduk, luas wilayah yang terjangkau secara berdayaguna dan berhasil guna dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pelayanan dan pembinaan masyarakat.

Penelitian ini mengkaji interaksi aktor kebijakan dalam proses perumusan kebijakan pemekaran14 kampung di Kabupaten Tulang Bawang Barat yang inisiasinya telah dilakukan sejak 2010, namun baru diseriusi oleh kalangan politisi dan birokrasi pada tahun 2012 saat suasana mulai hangat dengan upaya para politisi meraih simpati masyarakat pada Pemilu Legislatif 2014 serta adanya tekanan dari elit kampung.

Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasil pemekaran keempat belas kampung tersebut tidak dapat dilepaskan dari dinamika antar aktor dalam mempengaruhi dan memperjuangkan kebijakan tersebut. Ini karena setiap kebijakan yang dirumuskan tidak lepas dari kepentingan para aktor yang ingin mendapat keuntungan terhadap kebijakan yang dibuat. Keterlibatan para aktor ini dalam beberapa kebijakan terkadang menyebabkan munculnya dinamika dan konflik kebijakan karena adanya benturan kepentingan**.**

Namun demikian bagaimana struktur pembuat kebijakan dan para aktor yang berperan dalam proses perumusan kebijakan tersebut dipengaruhi nilai-nilai pribadi (elit kampung), kepentingan politik (politisi/DPRD/kepala daerah),

agen-agen pemerintah (birokrasi), kelompok kepentingan serta masyarakat di masing-masing kampung, menarik untuk dikaji.

Seperti yang diungkapkan oleh Santoso (1988 : 7), “Kebijakan publik adalah bagian yang penting dalam suatu proses politik”. Dalam analisis sistem mengenai kehidupan politik, kebijaksanaan publik suatu bagian dari *output* yang dihasilkan oleh proses pembuatan keputusan di dalam sistem politik sehingga analisa kebijakan sesuangguhnya menjadi bagian dari analisa mengenai proses politik.

Interaksi aktor dalam perumusan kebijakan pemekaran kampung-kampung tersebut menarik untuk diteliti karena upaya pemekaran kampung bisa saja urung dilaksanakan karena keluarnya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/418/PMD tanggal 13 Januari 2012 tentang Moratorium Pemekaran Desa dan Kelurahan.

Surat Menteri Dalam Negeri tersebut adalah respon Pemerintah Pusat atas maraknya pemekaran desa dan kelurahan yang dilakukan Kabupaten/Kota tanpa memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, PP Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan dan Permendagri Nomor 28 tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan. Pemerintah Pusat menilai pembentukan desa dan kelurahan yang tidak efektif dan efisien sehingga mengakibatkan beban bagi APBD Kabupaten.

Moratorium juga dilakukan dalam rangka penataan desa dan kelurahan di seluruh Indonesia mengingat saat itu sedang disusun Rancangan Undang-Undang tentang Desa yang mengatur berbagai ketentuan tentang penataan desa, antara lain penguatan kewenangan desa, keuangan desa, kelembagaan desa, dan sebagainya. Moratorium juga dilakukan untuk penertiban kode dan data wilayah administrasi pemerintahan serta untuk mendukung pelaksanaan Pemilu 2014, terutama pembentukan daerah pemilihan (dapil). Namun demikian, ketentuan moratorium tersebut dikecualikan bagi desa yang benar-benar mengalami kesulitan geografis dan managerial dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, seperti desa dan kelurahan di kepulauan, daerah terpencil dan di daerah-daerah perbatasan antar negara.

Menindaklanjuti Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 140/418/PMD tersebut, Kemendagri kemudian mengeluarkan surat Nomor 146.2/2006/PMD tentang Pembentukan Desa dan Kelurahan. Surat Edaran tersebut memerintahkan agar Pemerintah Kabupaten segera menyampaikan Peraturan Daerah mengenai pemekaran desa dan kelurahan yang telah disahkan sebelum Surat Menteri Dalam Negeri 140/418/PMD tersebut dengan melampirkan peta desa dan kelurahan kepada pemerintah provinsi untuk mendapatkan rekomendasi dan kemudian disampaikan ke Dirjend Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tersebut sempat menimbulkan perbedaan pandangan di kalangan legislatif dalam menyikapi pemekaran keempat belas kampung tersebut. **N**amun adanya tuntuan di akar rumput dan kepentingan

politik para elit yang telah mempengaruhi proses politik sehingga pembentukan 14 kampung di Kabupaten Tulang Bawang Barat akhirnya dapat dilaksanakan.

Namun demikian, bagaimana kebijakan pemekaran kampung tersebut dirumuskan dan dinamika antar aktor dalam mempengaruhi dan memperjuangkan kebijakan tersebut menarik, karena perumusan kebijakan juga melibatkan konflik antar kelompok kepentingan. Interaksi tersebut terjadi dalam bentuk kerjasama (*cooperation*) dan persetujuan karena adanya kesamaan kepentingan dari masing-masing aktor. Namun siapa yang mendominasi dalam interaksi tersebut dan bagaimana hal itu dapat terjadi menjadi pertanyaan yang patut dicermati.

Hubungan yang terjadi dalam interaksi antara aktor tersebut menggambarkan peran masing-masing aktor, siapa yang paling dominan dalam perumusan kebijakan pemekaran kampung karena bersinggungan dengan kepentingan masing-masing aktor. Pemerintah daerah yang sejak awal memiliki kepentingan terhadap pemekaran dan upaya mengakomodasi aspirasi masyarakat berupaya keras memperjuangkan pembentukan kampung-kampung baru tersebut.

Di sisi lainbeberapa politisi yang mencoba untuk merespon usulan pemekaran tersebut cenderung melakukannya karena kepentingan konstituen, terutama anggota DPRD yang terpilih atau bakal mencalonkan diri kembali di daerah pemilihan (dapil) dimana pemekaran kampung akan dilakukan. Sikap mereka berbeda dengan anggota lain yang berasal dari dapil yang tidak memiliki

agenda pemekaran kampung, atau yang menganggap pemekaran tidak dapat dilaksanakan karena adanya moratorium pemekaran kampung.

Hal tersebut melahirkan nuansa ketidaksepakatan dalam interaksi di antara anggota DPRD, terutama saat menentukan perlunya merumuskan kebijakan pemekaran kampung. Pada akhirnya interaksi yang terjadi diantara kedua institusi pemerintahan daerah berlangsung dalam suasana yang dinamis. Selain itu, upaya pemerintah daerah meyakinkan terhadap berbagai perbedaan persepsi akan pentingnya pemekaran kampung mengindikasikan terjadinya akselerasi oleh pihak eksekutif. Seperti yang dikemukakan Long & Long (1992) bahwa perumusan kebijakan publik yang partisipatif, interaksi aktor harus berlangsung secara setara, intersif dan *interface.*

B. RumusanMasalah

Dari uraian diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, **Bagaimana bentuk interaksi yang terjadi antar aktor dalam perumusan kebijakan pemekaran kampung di Kabupaten Tulang Bawang Barat?"**

C. TujuanPenelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis aktor atau *stakeholder* yang terlibat dalam kebijakan pemekaran kampung di Kabupaten Tulang Bawang Barat.
2. Menganalisis karakteristik interaksi dan proses terbentuknya interaksi yang terjadi antar aktor dalam perumusan kebijakan pemekaran kampung.

3. Menganalisis nilai dan kepentingan para aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan pemekaran kampung serta tingkat *bargaining* masing-masing aktor sehingga diketahui aktor mana yang memiliki peran dominan serta kerjasama yang dilakukan dalam mencapai tujuan.

D. ManfaatPenelitian

Manfaat penelitian ini terdiri dari :

1. Manfaat Akademis

   Manfaat secara akademis penelitian ini memberikan sumbangan dalam pengembangan kajian kebijakan publik, khususnya terkait interaksi aktor dalam proses perumusan kebijakan publik yang berorientasi kepada masyarakat, yang menempatkan masyarakat sebagai aktor yang setara dengan *stakeholder* lain dalam proses kebijakan.

2. Manfaat praktisnya, hasil penelitian ini menjadi rekomendasi agar kebijakan dapat disusun secara lebih tepat sasaran, tepat metode dan sesuai dengan tujuannya sehingga pembangunan yang berkeadilan dan sejahtera dapat menjadi komitmen bersama, khususnya bagi pelaksana kebijakan publik.