II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

Sekitar tahun 1970-an mulai berkembang konsep *public policy* dalam ilmu administrasi publik dan yang menjadi pokok perhatian utama administrasi publik saat itu ialah*public policy*. Munculnya *public policy* dalam administrasi publik dikarenakan banyaknya teknisi-teknisi administrasi menduduki jabatan politik, dan sebagian lainnya karena bertambahnya tuntutan-tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kebijakan yang lebih baik. (Thoha, 2008:101-102 dalam pidato pengukuhan Sri Suwitri sebagai Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi Publik Undip Semarang, 13 April 2011).

Thomas R. Dye yang dikutip Young dan Quinn (2005:5) memberikan definisi kebijakan publik yang relatif lebih spesifik sebagai berikut :

> *Public policyis a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.*

Sedangkan menurut Anderson, kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badandan pejabat-pejabat pemerintah. (Hanif Nurcholis, 2005:158).

Selanjutnya Bridgeman dan Davis (2004) dalam Suharto (2008:5-8) menerangkan bahwa kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (*objective*), sebagai pilihan tindakan yang

legal dan sah secara hukum (*authoritative choice*) dan sebagai hipotesis (*hypothesisi*).

Kebijakan publik sebagai tujuan adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Kemudian kebijakan publik sebagai hipotesis, kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku.

Untuk keperluan praktis, Mustopodidjaja dalam Rakhmat (2009:132) menawarkan suatu *working definition*[1] yang diharapkan dapat mempermudah pengamatan atas fenomena kebijakan yang aktual. Dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan. Dalam kehidupan administrasi publik, secara formal keputusan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan.

---

[1] *Working definition*menurut en.wiktionary.orgadalah (1) sebuah definisi yang dikembangkan; definisitentatifyang dapat disesuaikanuntuk membuatdefinisiotoritatif. (2) A definition that is chosen for an occasion and may not fully conform with established or authoritative definitions. Not knowing of established definitions would be grounds for selecting or devising a working definition

Istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), *standard*, proposal dan *grand design*. Meskipun kebijakan publik kelihatan abstrak atau dipandang sebagai sesuatu yang terjadi terhadap seseorang, kehidupan sehari-hari telah dipengaruhi secara mendalam oleh kebijakan publik tersebut.

Anderson mengatakan :

> Secara umum, istilah "kebijakan" atau "policy" digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Sedangkan Robert Eyestone mengatakan :

> Secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Thomas R Dye mengemukakan batasan sempit terhadap kebijakan publik, yakni "kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan". (Winarno, 2012:19-20).

Adapun Carl Friedrichmemandang kebijakan publik sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Definisi yang diberikan oleh Friderich ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan

yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun individu. (Abdul Wahab, 1998: 3).

Namun demikian kebijakan publik tidak pernah muncul di “ruang khusus” (Nugroho, 2003). Seperti yang dikemukakan oleh Kraft dan Furlong (2005:31), bahwa:

> Kebijakan publik tidak dibuat dalam keadaan vakum. Kebijakan publik dipengaruhi oleh kondisi sosial dan ekonomi, nilai politik yang berlaku dan suasana hati masyarakat pada suatu waktu, struktur pemerintahan dan nama nasional serta norma budaya lokal, merupakan variabel yang lain.

Kebijakan adalah selalu tentang keputusan Negara atau pemerintah. Tujuan kebijakan adalah untuk mengubah kondisi yang sudah ada kearah kondisi yang lebih baik. Oleh karena itu harus diketahui konteks yang memicu “kelahiran” kebijakan publik. Konteks tersebut merupakan rangkaian proses yang meletakkan kebijakan publik pada langkah-langkah kritis. (Nugroho, 2014 : 105).

Richard Titmuss dalam tulisannya *Social Policy and Introduction* (1997) menasehatkan satu pemahaman yang sangat bagus tentang kebijakan sebagai penggerak utama ke arah perubahan sosial. Titmuss menyatakan bahwa kebijakan adalah prinsip tindakan pemerintah menuju tujuan tertentu.Sementara kebijakan publik di Negara-negara berkembang selalu berada dalam konteks perkembangan. Kebijakan publik merupakan platform utama rekayasa

perubahan sosial agar dapat mencapai visinya ke arah Negara-bangsa yang baru dan sejahtera.

B. Perumusan Kebijakan Publik

Salah satu tahapan penting dalam kebijakan publik adalah saat proses perumusan kebijakan yang sesungguhnya meliputi tiga fase penting yang dapat dipahami sebagai fase yang penuh dengan perspektif konflik kepentingan di antara akor yang terlibat. Ketiga fase tersebut adalah perumusan masalah, fase penyusunan agenda dan fase pengajuan kebijakan (Madani, 2011 : 20).

Budi Winarnomengemukakan perbedaan pembuatan dan perumusan kebijakan.

> Pembuatan kebijakan (*policy making*) dan perumusan kebijakan sekilas merupakan konsep yang mirip, namun sebenarnya keduanya merupakan konsep yang berbeda walaupun antara keduanya tidak dapat dipisahkan secara tegas. Proses pembentukan kebijakan publik melibatkan aktivitas pembuatan keputusan yang cenderung mempunyai percabangan yang luas, mempunyai perspektif jangka panjang dan penggunaan sumber daya yang kritis untuk meraih kesempatan yang diterima dalam kondisi lingkungan yang berubah.

Sedangkan Anderson dalam Winarno (2012 :96) mengatakan bahwa :

> perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Perumusan kebijakan merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus. Sedangkan pembentukan kebijakan lebih merujuk pada aspek-aspek seperti misalnya, bagaimana masalah-masalah publik menjadi perhatian para pembentuk kebijakan, bagaimana proposal tersebut dipilih di antara berbagai alternatif yang saling berkompetisi. Pembentukan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan publik yang berupa rangkaian keputusan.

Perumusan kebijakan juga dapat dipahami sebagai bagian dari *policy process*, dimana terjadi proses transformasi atau pengubahan *input-input* (sumber daya) politik menjadi *output-output* politik. Don K. Price (dalam Wahab, 2004) menyebutkan bahwa proses pembuatan kebijakan yang bertanggungjawab adalah proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin-pemimpin organisasi profesional, para profesional, dan para politisi.

Demikian juga Amitae Etzioni (1968) menjelaskan bahwa melalui proses pembuatan keputusan komitmen-komitmen masyarakat yang acapkali masih kabur dan abstrak diterjemahkan oleh para aktor politik ke dalam komitmen-komitmen yang lebih spesifik menjadi tindakan-tindakan dan tujuan yang konkrit. Untuk menterjemahkan komitmen-komitmen masyarakat yang abstrak dan kompleks tersebut diperlukan suatu pola interaksi yang efektif. Dengan kata lain, 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. (DalamEsa Wahyu Endarti, Jurnal Administrasi Publik. Vol. I, No. 1, April 2004).

Perumusan kebijakan publik sendiri merupakan proses yang rumit. Beberapa metode untuk mempelajarinya telah dikembangkan oleh para ilmuwan yang menaruh minat terhadap kebijakan publik. Suatu metode yang populer membagi perumusan kebijakan ke dalam tahap-tahap dan kemudian menganalisis masing-masing tahap tersebut. Pertama-pertama dipelajari bagaimana suatu masalah timbul dan masuk ke dalam agenda pemerintah, kemudian siapa dan bagaimana merumuskan masalah-masalah tersebut untuk mengambil tindakan, serta sikap apa yang diambil oleh lembaga legislatif atau lembaga lainnya, kemudian bagaimana para pemimpin menerapkan kebijakan itu, dan akhirnya, bagaimana kebijakan tersebut dievaluasi.

Parson (2005 : 247) mengemukakan bahwa pembuatan keputusan (*decision-making*) berada di antara perumusan kebijakan dan implementasi. Akan tetapi kedua hal tersebut saling terkait satu sama lain. Keputusan mempengaruhi implementasi dan implementasi tahap awal akan mempengaruhi tahap pembuatan keputusan selanjutnya, yang pada gilirannya akan memperngaruhi implementasi berikutnya. Karenanya, pembuatan keputusan bukanlah proses pasif.

Oleh karena itu, menurut Dunn (2003 ; 22), proses pembuatan kebijakan tidak terlepas dari analisis kebijakan, yakni serangkaian aktivitas *intelektual* yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politik tersebut yang kemudian dijelaskan sebagai proses perumusan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling

bergantung yang diatur menurut aturan waktu ; penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Perumusan kebijakan adalah fase utama proses kebijakan publik. Namun kebijakan publik seringkali berbalik sebagai kebijakan individu. Keyakinan atau kebaikan digantikan oleh keyakinan dan kepentingan pribadi atau kelompok. Kebijakan publik tidak menunjukkan kepentingan publik. Oleh karena itu, beberapa kebijakan publik justru tidak menimbulkan kebaikan.

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji (Winarno, 2005:28). Lebih lanjut Winarno (2005:81) mengemukakan bahwa suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah, atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih.

Menurut Winarno (2012:122-125), tahapan-tahapan dalam perumusan kebijakan meliputi :

1. Perumusan masalah (*defining problem*)

   Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk itu, masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik. Seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan menarik dalam

evaluasi kebijakan. Namun apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketetapan masalah publik dirumuskan. Rushefky secara eksplisit menyatakan bahwa kita sering gagal menemukan pemecahan masalah yang tepat dibandingkan menemukan masalah yang tepat.

2. Agenda kebijakan

   Yakni ketika para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik karena tidak semua masalah publik akan masuk dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan. Selanjutnya masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif dan eksekutif .

3. Pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah

   Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut.

4. Penetapan kebijakan

   Salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam

pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan.

C. Model Perumusan Kebijakan Publik

Model didefinisikan sebagai bentuk abstraksi dari suatu kenyataan. Silallahi (1989:35) mendefinisikan model adalah sarana untuk menggambarkan situasi atau serangkaian kondisi sedemikian rupa sehingga perilaku yang terjadi didalamnya dapat dijelaskan. Thoha (2008:124) mengatakan model yang digunakan dalam kebijakan publik termasuk golongan model konseptual.

Adapun kegunaan model menurut Thoha adalah sebagai berikut :

1. Menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran-pemikiran tentang politik dan *public policy*
2. Mengidentifikasikan aspek-aspek yang penting dari persoalan-persoalan *policy*
3. Menolong seseorang untuk berkomunikasi dengan orang-orang lain dengan memusatkan pada aspek-aspek (*features*) yang esensial dalam kehidupan politik
4. mengarahkan usaha-usaha kearah pemahaman yang lebih baik mengenai *publicpolicy*dengan menyarankan hal-hal manakah yang dianggap penting dan yang tidak penting.

5. Menyarankan penjelasan-penjelasan untuk *public policy* dan meramalkan akibat-akibatnya.

Adapun berdasarkan pada literatur kebijakan publik dari Barat, paling tidak ada tiga belas model perumusan kebijakan :

1. The Institusional Model

   Menurut model ini, proses perumusan kebijakan adalah proses institusional dalam organisasi pemerintah. Dye (1995:19) dalam Riant Nugroho memverifikasi pendekatan dengan menyebutkan bahwa pemerintah adalah institusi legal untuk membuat kebijakan publik dan mempunyai wewenang serta legitimasi untuk menegakkannya. Model ini diperoleh dari konsep politik tradisional yang menekankan pada pentingnya struktur politik, bukan proses politik dan perilaku.

2. Proses

   Afan Gaffar (2002) mengatakan bahwa negara memiliki otoritas dalam pembuatan kebijakan publik yang memiliki daya pengaruh ke seluruh masyarakatnya. Hal itu sebagaimana dikatakan A. Dahl (1989) bahwa:

   > *" The State is the ultimate regulator of the legitimate use of force within its territory"*(dalam Faturohman dan Sobari, 2002:37).

   Pembuatan kebijakan publik menjadi domain kekuasaan elit pemerintah, mulai dari membentuk agenda publik dan memformulasikan kebijakan publik, baru kemudian disetujui dan disahkan oleh DPR.Sedangkan rakyat justru teralienasi dari proses politik tersebut.

Nicholas Henry (1975) dalam Islamy (2007:36) mengelompokkan dua tipologi dalam analisis model kebijakan, yaitu (1) kebijakan publik dianalisa dari sudut proses; (2) kebijakan publik dianalisa dianalisa dari sudut hasil dan akibat (efek)nya.

Kebijakan publik yang masuk ke dalam kelompok penganalisasian dari sudut proses adalahsebagai berikut:

1. Model Institusional

   Model ini merupakan model yang tradisional dalam proses pembuatan kebijakan publik. Fokus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah karena kegiatan-kegiatan politik berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah. Maka kebijakan publik secara otoritatif dirumuskan dan dilaksanakan pada lembaga-lembaga pemerintah.

2. Model elit-massa

   Menurut Nicholas Henry (1975) dalam Setyodarmodjo (2005:251) model ini memandang administrator-adminitrator pemerintahan tidaklah tampil sebagai “pelayan rakyat” melainkan lebih bertindak sebagai “penguasa”. Dalam model elit-massa ini, kekuasaan pemerintah berada ditangan kaum elit. Kaum elitlah yang menentukan kebijakan publik, sedang pejabat pemerintah atau para administrator hanya melaksanakan kebijakan yang ditentukan oleh kaum elit. Dengan demikian masyarakat hanya tinggal menerima apa saja yang dikehendaki pejabat.

3. Model Kelompok

Model ini menganut paham David B. Truman (1951) dalam Islamy (2007:42) yang menyatakan bahwa interkasi kelompok-kelompok adalah merupakan kenyataan politik. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan baik secara formal maupun informal kedalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah. Menurut teori kelompok, kebijakan publik adalah merupakan perimbangan (equilibrium) yang dicapai sebagai hasi perjuangan kelompok. Untuk menjaga perimbangan tersebut maka tugas/peranan sistem politik adalah menengahi konflik yang terjadi diantara kelompok-kelompok tersebut.

4. Model SistemPolitik

Model ini sebenarnya merupakan pengembangan dari teori sistem David Easton. Model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*input, withinputs, outputs dan feedback*) dan memandang kebijakan publik sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya) yang ada disekitarnya.

5. Model Deliberatif

Model deliberatif merupakan bentuk derivasi konsep demokrasi deliberatif. Sementara demokrasi deliberatif berakar pada konsepsi “ruang publik”

(*public sphere*) dari Habermas (2007a, 2007b, 2008). Demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warga negara (*stakeholder*). Tujuannya untuk mencapai mufakat melalui musyawarah berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria [2].

Frank Marten Hajer dan Hendrik Wagenaar (2003), memperkenalkan konsep *Deliberative PolicyMaking* oleh Frank Fincher dan John Forester (1993) yang sering juga disebut model kebijakan argumentatif atau "pembuatan kebijakan kolaboratif" (Nugroho, 2014 : 166).

Model ini mengatakan bahwa perumusan kebijakan dengan melibatkan argumentasi dari para pihak atau dengan mempelajari argumentasi tertulis dari berbagai pihak sebagai dasar perumusan. Model ini dikembangkan dari keyakinan bahwa kebenaran dapat dicapai melalui diskusi dan perdebatan antara para pihak. Dalam konteks proses perumusan kebijakan publik, nilai-nilai *good governance* termanifestasikan dalam proses perumusan kebijakan publik deliberatif (Nugroho, 2008). Oleh karena di dalamnya tersedia "ruang publik" yang memadai untuk terjadinya proses diskursus dalam konteks kesetaraan antar *stakeholder* kebijakan guna meraih kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan bersama.

---

[2] *Antun Mardiyanta, Analisis Proses Perumusan Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Perspektif Kebijakan Deliberatif ;Studi di Kabupaten Probolinggo Provinsi Jawa Timur*

Proses perumusan kebijakan publik deliberatif sendiri memerlukan komitmen dan kemauan politik yang kuat dari para elit pimpinan pemerintahan guna mendukung implementasi kebijakan secara konsisten dan koheren agar efektif.Proses perumusan kebijakan publik deliberatif juga memerlukan kemauan dan kemampuan *government stakeholders* khususnya para "*public manager*" untuk berubah peran dari *policy maker* menjadi *policy moderator* atau *policy facilitator*.

Proses perumusan kebijakan publik deliberatif juga memerlukan tahapan identifikasi dan pemetaan *stakeholders* secara sistematis dan inklusif sejak di awal proses agar proses deliberasi mampu meningkatkan *legitimasi* proses kebijakan, meniadakan ketidakadilan politik bagi kaum *marginal*, dan meningkatkan kualitas *output* kebijakan.

Perlu diketahui bahwa hal yang penting dalam proses kebijakan publik adalah formulasi (perumusan) kebijakan (*policy formulation*). Begitu pentingnya tahap formulasi kebijakan maka tahap ini dianggap sebagai tahap fundamental dalam siklus kebijakan publik.Mengapa? Karena formulasi kebijakan publik adalah *inti* dari kebijakan publik. Formulasi kebijakan bukan pekerjaan yang main-main tapi sebaliknya sebuah tugas berat karena membutuhkan mengkajian dan keseriusan dari aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan. Kekeliruan atau kesalahan dalam formulasi kebijakan akan berdampak pada proses implementasi, sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dibuat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat justru hanya bersifat politis.

Widodo (2007:43) mengatakan manakala proses formulasi kebijakan tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, hasil kebijakan yang diformulasikan tidak akan bisa mencapai tataran optimal. Artinya, bisa jadi tidak bisa diimplementasikan (*unimplementable*). Akibatnya, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan sulit dicapai sehingga masalah publik yang mengemuka dimasyarakat juga tidak bisa dipecahkan. Bukankah kebijakan publik itu dibuat hakikatnya untuk memecahkan masalah publik yang mengemuka dimasyarakat. Oleh karena itu, pada tahap ini perlu dilakukan analisis secara komprehensif agar diperoleh kebijakan publik yang betul-betul bisa diimplementasikan, dapat mencapai apa yang menjadi tujuan dan sasarannya, dan mampu memecahkan masalah publik yang mengemuka di masyarakat.

Tentunya agar kebijakan yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat, salah satu alternatif yang dilakukan adalah kemauan pemerintah untuk membangun jaringan dengan aktor diluar pemerintah, yaitu *aktor privat* dan aktor *civil society*. Pemerintah sudah tidak tepat lagi memandang aktor-aktor tidak resmi sebagai ”lawan politik” tapi sudah saat pemerintah menjadikan aktor-aktor itu sebagai ”sahabat” dalam membicarakan produk-produk kebijakan publik di daerah.

Karena tidak dapat dipungkiri bahwa sebagian kebijakan publik yang dikeluarkan pasti memiliki nilai “politis”. Untuk menghindari kebijakan yang bersifat “politis” tentu dimulai dari proses formulasi kebijakan. Kebijakan-kebijakan yang politis ini lahir karena kebijakan yang dirumuskan hanya

melibatkan kelompok-kelompok tertentu saja. Dalam pandangan teori elit, kelompok-kelompok tertentu itu adalah dari elit yang memerintah.

Menurut pandangan teori elite, kebijakan publik dapat dipandang sebagai nilai-nilai dan pilihan-pilihan dari elite yang memerintah. Argumentasi pokok dari teori elite ini adalah bahwa bukan rakyat yang menentukan kebijakan publik, tetapi berasal dari elite yang memerintah dan dilaksanakan oleh pejabat-pejabat dan badan-badan pemerintah.

Oleh karenanya, padangan teori elit dalam formulasi kebijakan tidak dapat memecahkan masalah publik justru hanya akan melahirkan masalah baru karena tidak diberikannya ruang bagi publik untuk ikut berpartisipasi dalam merumuskan kebijakan. Padahal kerangka baru dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) perlu sinergitas antara pemerintah, *privat* dan *civil society*.

Oleh karena itu, dalam kerangka *good governance*, tindakan bersama *(colletive action*) adalah sebuah keharusan. Dalam kerangka ini, keinginan pemerintah untuk memonopoli proses kebijakan dan memaksakan kebijakan tersebut harus ditinggalkan dan diarahkan kepada proses kebijakan yang inklusif, demokratis dan partisipatis. Masing-masing aktor kebijakan harus berinteraksi dan saling memberikan pengaruh (*mutually inclusive*) dalam rangka merumuskan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

D. Aktor Kebijakan

Dalam pembahasan kebijakan publik, aktor mempunyai posisi yang sangat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor dan dalam kelembagaan inilah yang kemudian menentukan proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas.

Pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analis kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif dalam melakukan interaksi dan interrelasi dalam konteks analisis kebijakan publik (Howlett & Ramesh, 1995 ;Weimer dan Vining, 1989 dalam Madani, 2011:37).

Secara lebih makro konsep aktor kebijakan menurut Anderson (1984) meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang mempunyai perhatian terhadap kebijakan. Mereka dapat terdiri dari aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik. Mereka juga melakukan interaksi dan interrelasi di dalam setiap tahapan proses kebijakan publik. Merekalah yang pada dasarnya menentukan pola dan distribusi kebijakan yang akan dilakukan oleh birokrasi yang di dalam proses interaksi dan interrelasinya cenderung bersifat konfliktif dibandingkan dengan sifatnya yang harmoni dalam proses itu sendiri.

Aktor dalam proses pembuatan kebijakan juga dipahami dengan aktor yang resmi(formal) seperti agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), dan yudikatif, maupun aktor-aktor tidak resmi (non formal) seperti kelompok kepentingan (*interest group*), partai politik, dan warga negara individu. Seperti yang dikemukakan Charles Lindblom dalam Winarno (2012 : 93), bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan lebih dahulu dipahami sifat-sifat semua pemeran serta (*partisipants*), bagian atau peran apa yang mereka lalukan, kewenangan atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi.

Dari berbagai jenis pemeran serta, masing-masing pemeran serta ini menurut Lindblom mempunyai peran khusus, yaitu warganegara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin lembaga legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha.

Adapun menurut Howlet dan Ramesh (dalam Madani, 2011 : 37) aktor-aktor dalam kebijakan terdiri atas lima kategori,yaitu sebagai berikut:

1. Aparatur yang dipilih (*elected official*) yaitu berupa eksekutif dan legislatif. Keduanyaadalah aktor mempunyai wewenang konstitusional langsung untuk bertindak dan berhubungan dengan tugas politik sentral dalam pembuatan peraturan dan pembentukankebijakan dalam suatu sistem politik.
2. Aparatur yang ditunjuk (*appointed official*), sebagai asisten birokrat, biasanyamenjadi kunci dasar dan figursentral dalam proses kebijakan atau subsistem kebijakan.

3. Kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*),pemerintah dan politikusseringkali membutuhkan informasi yang disajikan oleh kelompok-kelompok kepentinganguna efektifitas pembuatan kebijakan atau untuk menyerang oposisi mereka;
4. Organisasi-organisasi penelitian (*research organization*), berupa Universitas,kelompok ahli atau konsultan kebijakan;
5. Media massa (*mass media*), sebagai jaringan hubungan yang krusial diantaraNegara dan masyarakat sebagai media sosialisasi dan komunikasi melaporkan permasalahanyang dikombinasikan antara peran reporter dengan peran analis aktif sebagai advokasi solusi.

Sementara mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilihat misalnya dalam tulisan Anderson (1979), Charles Lindblom (1980), maupun James P. Lester dan Josep Stewart, Jr (2000). Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi (*the official policy makers*) dan pemeran tidak resmi (*un official policy makers*). Pemeran serta resmi meliputi agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan Yudikatif. Adapun pemeran tidak resmi meliputi ; kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*), partai politik, dan warga Negara individu. (Winarno; 2012).

Kelompok besar tersebut kemudian jika dianalisis secara lebih detil maka aktor kebijakan seringkali terlibat dalam proses perundingan dan pengambil kebijakan internal birokrasi dapat berupa : (1) Mereka yang mempunyai

kekuasaan tertentu (*authoritative*), dalam hal ini adalah lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif; (2) mereka yang tergolong sebagai partisipan atau aktor tidak resmi. Mereka adalah yang secara serius seringkali terlibat di luar kelompok mendukung atau menolak hasil kebijakan yang ada. Kelompok ini biasanya adalah kelompok kepentingan, aktor partai politik, aktor para ahli dan sarjana atau *entrepreneur* serta para intelektual yang ada. Kelompok yang ada biasanya terlibat dalam proses konfliktif dalam memperjuangkan kepentingannya.

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri dari kebijakan publik. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh apa yang dikatakan David Easton sebagai "penguasa" dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh tinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudiaktif, administrator, penasihat raja dan semacamnya. Mereka ini adalah orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam waktu yang panjang oleh sebagian tersbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan. (Winarno, 2012 : 23)

Adapun dalam mengenalisa ruang lingkup kelompok kepentingan terkait masalah kebijakan dapat diidentifikasi ke dalam ; (1). Kepentingan sendiri (*Self-interest*), atau kepentingan individu bila perumusan kebijakan secara individu; (2). Kepentingan organisasi (*organization interest*), kepentingan

kolektif atau kepentingan perumus kebijakan melalui anggota organisasi, dan (3). Kepentingan ekstra organisasi, yaitu kepentingan yang lebih luas dari lingkungan kebijakan atau kepentingan perumus kebijakan sebagai warga Negara. (Hogdkinson dalamWinarno ; 2011).

E. Interaksi Aktor Kebijakan

Konsep interaksi pada awalnya banyak digunakan untuk menganalisisdinamika dalam proses kelompok. Sebagaimana dilakukan oleh Homans (1950) (dalamSoekanto, 1986) dalam menyajikan suatu kerangka sederhana namun cukup luas danmencakup kehidupan berkelompok. Unsur-unsur pokok kerangka tersebut adalahaktivitas, perasaan, interaksi, dan kaidah-kaidah. Dalam kerangka kelompoknya yangsederhana itu, Homans hanya ingin menyajikan bukti-bukti bahwa unsur-unsur itumerupakan variabel-variabel yang secara mutual saling mempengaruhi. MenurutHomans, inti dari proses kelompok adalah interaksi.

Pemikiran yang masih sederhana itu kemudian mendapat tanggapan daribeberapa ilmuwan sosial, diantaranya Kurt Lewin yang mengenalkan teori dinamikakelompok. Di dalam teori tersebut, dikembangkan konsep-konsep seperti valensi,vektor, kohesif, bidang kekuasaan dan kekuatan kelompok, dan beberapa simbol yangdapat dipakai untuk menelaah dinamika dan perubahan kelompok.

Para peneliti kemudian menggunakan analisis proses interaksi yangdikembangkan olah Robert F. Bales pada tahun 1950 untuk penelaahan dinamikakelompok yang terjadi. Adapun titik tolak dari analisis proses interaksi ini adalahpemecahan masalah. Selanjutnya Bales menganggap proses interaksi sebagai suatualiran berlangsungnya aksi, lambang-lambang, reaksi, gerak badan, isyarat, dan lainlain(dalam Soekanto, 1986). Untuk menganalisis jenis-jenis diferensiasi interaksidiantara anggota-anggota kelompok, Bales merumuskan empat dimensi kelompok.Dimensi-dimensi itu adalah perbedaan derajat pada:

1. Akses terhadap sumber daya;
2. Pengendalian terhadap orang;
3. Kedudukan dalam skala stratifikasi yang didasarkan pada prestise
4. Solidaritas atau identifikasi terhadap kelompok sebagai satu kesatuanmenyeluruh dalam Soekanto, 1986:26).

Berangkat dari pemahaman tentang konsep interaksi pada kelompokkelompokkecil sebagaimana disampaikan di atas, interaksi juga akan terjadi padaorganisasi-organisasi besar bahkan sangat urgen perannya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berbagai pendekatan dikembangkan dalam rangka mencari pemecahanterhadap permasalahan-permasalahan di bidang penyelenggaraan pemerintahan danguna menemukan suatu model terbaik yang sesuai dengan dinamika sosial, politikdan ekonomi. Perjalanan panjang tersebut tampaknya mulai menemukan titik terang,dengan mulai dikembangkannya

konsep *governance* dalam penyelenggaraanpemerintahan.

Berbagai perpekpetif dikembangkan sehubungan dengan pemaknaan akan konsep *governance* sebagai respon terhadap keterbatasan konsep *government*. Diantaraperspektif tersebut salah satunya berkaitan dengan struktur pemerintahan yang timbulantara lain:

1. Hubungan antara pemerintah dengan pasar
2. Hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya
3. Hubungan antara pemerintah dengan organisasi voluntari dan sektorprivat
4. Hubungan antara pejabat yang dipilih (pejabat politik) dan pejabat yangdiangkat (pejabat birokrasi)
5. Hubungan antara lembaga pemerintah daerah dengan pendudukperkotaan dan pedesaan
6. Hubungan antara legislatif dan eksekutif
7. Hubungan antara pemerintah nasional dengan lembaga-lembaga internasional(Thoha, 2003:61-62).

Sedangkan 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 ‘*policy networks’* [3].

Konsep *policy networks* digunakan untuk mendeskripsikan pola hubungan saling ketergantungan antara aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan publik. Ketergantungan antara aktor-aktor dalam *network* tersebut dikarenakan ketidakmampuan mereka untuk memenuhi atau mencapai tujuan secara sendirisendiri, melainkan memerlukan sumber daya lain yang dimiliki oleh pihak lain di luar dirinya (Kickert dkk., 1999). Saling ketergantungan tersebut didasarkan pada distribusi sumber daya di antara pihak-pihak atau aktor-aktor terkait. Selain terjadi pertukaran sumber daya dan informasi, dalam interaksi juga didorong adanya pertukaran tujuan yang dimiliki oleh masing-masing pihak.

Inti dari *networks* adalah adanya upaya pencapaian tujuan atau kepentingan dari berbagai pihak (aktor) secara bersama-sama dengan saling melakukan pertukaran sumber daya (*resources exchange*). Salah satu syarat keberhasilan sebuah *network* adalah adanya realisasi tindakan kolektif (*collective actions*) untuk memunculkan tujuan bersama (*common purposes*) dan untuk mengatasi ancaman bersama (*common threats*).

[3]opcit : Esa Wahyu Endarti

Namun upaya untuk itu tidaklah mudah. Pada umumnya sering terjadi kegagalan dalam sebuah *network* yang disebabkan oleh beberapa faktor antara lain:

1. Kurang intensifnya hubungan dan adanya hambatan dalam melakukan tindakan kolektif;
2. Kurang jelasnya tujuan atau tujuan kurang menarik bagi semua pihak;
3. Tidak adanya aktor kunci;
4. Kurang tersedianya informasi penting mengenai tujuan, cara dan aktor-aktor yang perlu terlibat;
5. Kurang adanya komitmen antar aktor untuk mencapai tujuan bersama (Kickert dkk., 1999:9).

Kegagalan *policy networks* yang disebabkan oleh faktor-faktor di atas, tentu berpengaruh terhadap keseluruhan *policy process*, mulai dari identifikasi problem, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi dan penilaian atau evaluasi kebijakan. Terutama dalam formulasi atau perumusan kebijakan, kegagalan *network* berarti menghasilkan sebuah kebijakan yang kurang tepat.

Hal tersebut dikarenakan keterbatasan kapasitas pemerintah dengan sistem yang sentralistik dalam menangkap dan mengakomodir aspirasi masyarakat yang makin berkembang serta isu-isu politik, sosial, ekonomi dan juga perkembangan lingkungan yang semakin mengglobal sehingga menuntut peran serta berbagai pihak. Pemerintah tidak akan mampu mengatasi seluruh

permasalahan tersebut sendiri, oleh karenanya dibutuhkan kehadiran *resources* dari aktor-aktor yang lain baik dari kalangan organisasi pemerintah sendiri maupun dari luar pemerintah.

Dengan demikian, karakteristik *policy network* antara lain adalah fokus pada *relation* dan komunikasi dalam *network*. Mengingat dalam *policy process* melibatkan banyak aktor, dengan banyak kepentingan maka kemungkinan terjadinya ambigu sangat tinggi. Untuk itu diperlukan komunikasi dan *relation* yang dapat mengkontekstualisasikan perbedaan-perbedaan kepentingan, persepsi, preferensi, dan strategi dari masing-masing aktor tersebut.

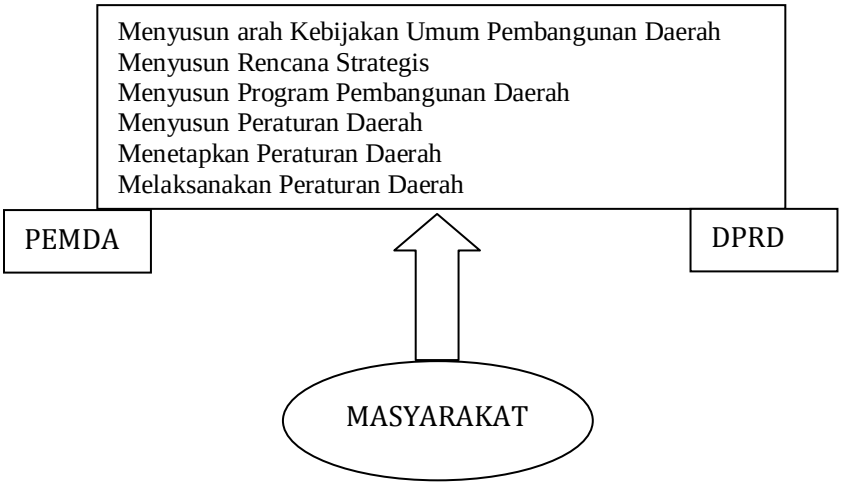
Sebagaimana diungkapkan Santoso (1988:7) dalam Muhlis Madani, bahwa kebijakan publik adalah bagian yang penting dalam suatu proses politik. Dalam analisa sistem mengenai kehidupan politik, kebijaksanaan publik suatu bagian dari *output* yang dihasilkan oleh proses politik sehingga analisa kebijakan sesungguhnya adalah bagian dari analisa mengenai proses politik. (Dalam Muhlis Madani, 2001 :47).

Long & Long (1992) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa perumusan kebijakan publik yang partisipatif, interaksi aktor harus berlangsung secara setara, intersif dan *interface*. Model inilah yang oleh kedua penulis disebut sebagai model orientasi aktor. Sementara de Zeeuw (2001), seorang psikolog menyimpulkan bahwa perumus kebijakan publik seharusnya memperhatikan potensi dan kemampuan masyarakat anggota kolektivitas secara keseluruhan

sehingga kebijakan yang ditentukan tidak memihak dan dapat diakses oleh seluruh aktor yang terlibat dalam kolektivitas tersebut.

Kebijakan publik yang paling efektif dari sudut pandang teori governance adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi (Rhodes,1996; Stoker,1998; dalam Putra (2003:78)). Adanya proses interaksi antara institusi penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat dan interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD pada proses formulasi kebijakan pemerintahan daerah dapat digambarkan pada gambar 1.1 di bawah ini :

Gambar2.1 : Perencanaan kebijakan pemerintah daerah



Sumber :*Hanif Nurcholis, 2005 dalam Madani 2011 : 46*

Dari gambar diatas dapat dipahami dalam kerangka interaksi, proses kebijakan harus dilandasi oleh aspirasi dan pemenuhan kepentingan serta kebutuhan

masyarakat daerah yang kemudian diformulasi dan dilaksanakan serta diawasi oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Harmon (1969) meneliti tentang kepentingan publik yang merupakan konsekuensi yang muncul dalam proses formulasi kebijakan publik yang ditentukan oleh orientasi dan kepentingan aktor yang terlibat di dalamnya, baik aktor pemerintah (administrator) maupun aktor masyarakat yang terdiferensiasi berdasar kelompok-kelompok kepentingan yang ada di dalam komunitas masyarakat. Dari berbagai sifat kepentingan publik yang diuraikan tersebut, Harmon membuat model gaya atau karakter kebijakan publik yang mempertemukan antara tingkat responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness)* dengan tingkat dukungan kebijakan (*policy advocacy*) dalam proses formulasi kebijakannya.

Almond & Verba (1985) meneliti perbandingan orientasi aktor yang disebut sebagai budaya politik di berbagai negara menyimpulkan bahwa ada keterkaitan yang erat antara penampilan rezim politik yang tergambar dalam model-model dan sifat kebijakan yang dibuatnya dengan tipologi budaya politik masyarakatnya. Sinclair (2002) dalam penelitiannya di Brazilia menekankan pentingnya peran dan keterlibatan masyarakat dalam segala proses pembangunan. Dalam model yang disebut *"Manitoba Approach"* ini disimpulkan bahwa, konsultasi masyarakat merupakan bagian integral yang harus dilakukan dalam setiap tahapan pembangunan, baik proses perencanaan,

pelaksanaan maupun pelestarian keberlangsungan hasil pembangunan (*Sustainable development*).

Analisis kebijakan publik dengan menggunakan pendekatan orientasi aktor ini memiliki asumsi-asumsi dasar sebagai berikut:

1. Logika yang mendasarinya adalah setiap individu memperoleh kemampuan dan kesempatan berperan dalam proses kemasyarakatan dan kehidupan. Dalam konteks pembangunan ini bermakna sebagai pembangunan yang partisipatif:
2. Dalam model ini, pembangunan berarti untuk semua (semua kelompok sasaran seperti wanita, anak-anak, penduduk miskin dan lainnya) dan pembangunan bermakna pemerataan:
3. Pembangunan didasarkan pada logika keseimbangan ekologi lingkungan, yang berarti tidak hanya mementingkan generasi sekarang, tetapi juga generasi mendatang; dalam konteks ini berarti bermakna pembangunan yang berkelanjutan *(sustainable development*).

   Pendekatan ini memberikan makna bahwa persoalan bersama termasuk di dalamnya adalah persoalan perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian pembangunan harus merupakan hasil orientasi masing-masing aktor, karena tidak bisa aktor tertentu seperti negara sebagai misalnya dengan begitu saja mengatas namakan masyarakat sebagai pihak yang pasti memahami dan menerima perencanaan pembangunan yang dilaksanakan.

Harmon (1969) meneliti tentang kepentingan publik yang merupakan konsekuensi yang muncul dalam proses formulasi kebijakan publik yang ditentukan oleh orientasi dan kepentingan aktor yang terlibat di dalamnya, baik aktor pemerintah (administrator) maupun aktor masyarakat yang terdiferensiasi berdasar kelompok-kelompok kepentingan yang ada di dalam komunitas masyarakat. Dari berbagai sifat kepentingan publik yang diuraikan tersebut, Harmon membuat model gaya atau karakter kebijakan publik yang mempertemukan antara tingkat responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*) dengan tingkat dukungan kebijakan (*policy advocacy*) dalam proses formulasi kebijakannya.

Almond & Verba (1985) meneliti perbandingan orientasi aktor yang disebut sebagai budaya politik di berbagai negara menyimpulkan bahwa ada keterkaitan yang erat antara penampilan rezim politik yang tergambar dalam model-model dan sifat kebijakan yang dibuatnya dengan tipologi budaya politik masyarakatnya.

1. Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD

Penerapan desentralisasi melalui UU No. 32/2004 telah membentuk 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 implemantation*) yang dimiliki oleh pemerintah daerah bersama DPRD.

Interaksi kedua lembaga penyelenggara pemerintahan daerah tersebut menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pelaksanaan pemerintahan daerah, walaupun sebenarnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya ditentukan oleh proses interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD, tetapi tentu juga melibatkan interaksi dengan berbagai institusi pusat maupun pernerintah provinsi.

Seperti diungkapkan Rondinelli (1983:27) bahwa salah satu faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan desentralisasi adalah interaksi antara penyelenggara pemerintahan di 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.

Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan bagian interaksi sosial sebagai sebuah proses sosial yang terdapat dalam dinamika kehidupan masyarakat. Menurut Sukamto dalam Muhlis Madani, masyarakat memiliki bentuk-bentuk struktural yang meliputi : kelompok sosial, kebudayaan, lembaga sosial, stratifikasi dan kekuasaan. Berdasarkan hal tersebut maka keberadaan pemerintah daerah dan DPRD merupakan wujud dari struktur sosial tersebut, dan perubahan dan perkembangan yang

terjadi adalah cermin dari dinamika tertentu karena adanya hubungan timbal balik diantara bentuk-bentuk struktural masyarakat tersebut baik secara perseorangan maupun secara kelompok.

Berdasarkan pendapat diatas Sukanto (2006 : 54) memberikan batasan bahwa proses sosial merupakan cara-cara berhubungan yang dilihat apabila orang perorangan dan kelompok sosial saling bertemu dan menentukan sistem serta bentuk-bentuk hubungan tersebut atau apa yang akan terjadi apabila ada perubahan-perubahan yang menyebabkan goyahnya pola kehidupan yang telah ada. Dengan kata lain proses sosial adalah adalah pengaruh timbal balik antara pelbagai segi kehidupan bersama, misalnya pengaruh mempengaruhi antara sosial dengan politik, politik dengan ekonomi, ekonomi dan hukum dan seterusnya [4].

Bentuk umum proses sosial adalah interaksi sosial yang juga dapat dinamakan proses sosial. Oleh karena itu interaksi sosial merupakan syarat utama terjadinya aktivitas-aktivitas sosial. Dalam hal ini pengertian interaksi difokuskan kepada hubungan timbal balik yang saling mempengaruhi diantara orang atau institusi. Oleh karena itu interaksi hanya akan terjadi bila terdapat reaksi dari kedua belah pihak yang terlibat di dalamnya.

[4] Ibid hal 48

Soekanto (2006:58)mengemukakan bahwa :

> "Syarat terjadinya interaksi sosial adalah adanya kontak sosial (*social contact*) dan adanya komunikasi". Kontak sosial dapat berlangsung dalam 3 bentuk yaitu antara orang-perorangan, antara orang perorangan dengan suatu kelompok dan antara kelompok manusia dengan kelompok manusia lainnya.

2. Karakteristik Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD

Interaksi yang terjadi umumnya bentuk kerjasama (*cooperation*) dan bahkan pertikaian atau pertentangan (*competition*). Gillin dan Gillin dalam Soekanto (2006:64) menyatakan penggolongan proses sosial yang timbul sebagai akibat adanya interaksi sosial, yaitu :

Proses sosial *assosiatif* terbagi dalam bentuk-bentuk :

1. Kerjasama (*cooperation*)
2. Akomodasi (accommodation) yang terbagi dalam *coercion, compromise, arbitration, mediation, conciliation, toleration, stalemate,* dan *adjudication.*
3. Asimilasi (assimilation)

Sedangkan proses interaksi *disosiatif* terbagi dalam bentuk-bentuk :

1. Persaingan (*competition*)
2. Kontravensi (*contravension*)
3. Pertentangan, pertikaian (*conflict*)

Kerjasama (*cooperation*) yakni bentuk interaksi paling utama ketika diantara orang perorangan atau antarkelompok sebagai suatu usaha

bersama mencapai tujuan bersama. Kerjasama timbul apabila orang menyadari mereka memiliki kepentingan yang sama dan pada saat bersamaan mempunyai cukup pengetahuan dan pengendalian terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut.

Timbulnya kerjasama didasari orientasi masing-masing individu sebagai bagian dari sebuah kelompok (*in group*) dengan kelompok lain (*out group*). Menguat atau melemahnya kerjasama yang dibangun antara dua kelompok ditentukan oleh berbagai aktivitas ekternal yang berdampak pada kedua kelompok yang saling bekerjasama. Jika aktivitas tersebut mengancam nilai, kepentingan dan eksistensi kelompok-kelompok yang menjalin kerjasama tersebut maka akan terjadi penguatan kerjasama yang dibangun (Soekanto dalam Muhlis Madani, 200 6 : 50).

Thompson dan McEwen mengidentifikasi lima bentuk kerjasama yaitu, kerukunan, tawar menawar (*bargaining*) kooptasi (*co-optation*), koalisi (*coalition*), *joint venture*. Mengacu pada bentuk-bentuk kerjasama tersebut maka interaksi pemerintah daerah dan DPRD dapat digolongkan ke dalam bentuk tawar menawar (*bargaining*), kooptasi dan koalisi.

Tawar menawar mencerminkan pertukaran kepentingan, barang dan jasa diantara dua kelompok atau lebih yang diikat melalui perjanjian. Kooptasi adalah masuknya atau diterimanya unsur-unsur baru pada kepemimpinan atau pelaksanaan politik dalam organisasi melalui suatu proses sebagai

upaya menjaga kestabilan. Sementara koalisi merupakan interaksi melalui kombinasi antara dua organisasi atau lebih karena memiliki tujuan bersama.

Soekanto (2006:65) menjelaskan bahwa "proses asosiatif terbagi dalam dua bentuk interaksi yaitu kerjasama (*cooperation*) dan akomodasi (*accomodation*). Menurut para sosiolog, bentuk interaksi paling utama adalah kerjasama diantara orang perorangan atau antarkelompok sebagai suatu usaha bersama untuk mencapai tujuan bersama. Kerjasama yang dijalin oleh dua orang atau lebih atau kelompok ini memiliki fungsi penting, seperti dijelaskan oleh Cooley dalam Soekanto (2006:66).

Menguat atau melemahnya kerjasama yang dibangun antara dua kelompok ditentukan oleh berbagai aktivitas eksternal yang berdampak pada kedua kelompok yang saling bekerjasama. Jika aktivitas tersebut mengancam nilai, kepentingan dan eksistensi kelompok-kelompok yang menjalin kerjasama tersebut maka akan terjadi penguatan kerjasama yang dibangun (Soekanto, 2006:66).

Bentuk koalisi merupakan interaksi melalui kombinasi antara dua organisasi atau lebih karena memiliki tujuan bersama. Dalam pelaksanaannya koalisi yang dibentuk ini dapat menimbulkan ketidakstabilan karena tiap-tiap organisasi memiliki nilai dan struktur yang

berbeda, namun adanya tujuan bersama yang ingin dicapai maka koalisi tersebut akan mengarah kepada kooperatif.

Bentuk interaksi lainnya yang termasuk dalam proses asosiatif adalah akomodasi (*accommodation*). Bentuk ini pada dasarnya adalah upaya dalam mengatasi pertentangan atau konflik yang terjadi antara organisasi yang satu dengan yang lainnya tanpa menimbulkan kekalahan atau kerugian organisasi yang terlibat di dalamnya. Menurut Soekanto (2006:69) dalam akomodasi terdapat beberapa tujuan yaitu: pertama mengurangi pertentangan yang terjadi dengan menghasilkan solusi baru yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang terlibat dan kedua untuk mengatasi atau mencegah terjadinya konflik sebagai akumulasi pertentangan yang terjadi.

Akomodasi memiliki beberapa bentuk, seperti dijelaskan Soekanto (2006:70), yaitu coercion, compromise, arbitration, mediation, toleration, stalemate dan adjudication. Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dapat dikategorikan dalam bentuk akomodasi, misalnya dalam formulasi APBD dan lain sebagainya, yang mungkin terjadi yaitu:

1. **Coercion**, yaitu suatu bentuk akomodasi yang terjadi karena adanya unsur keterpaksaan, karena kelompok/organisasi yang satu berada pada posisi yang lemah dibandingkan dengan organisasi atau kelompok lainnya. Bentuk paksaan ini dapat dilakukan secara fisik (langsung).

Misalnya dengan pangarahan masa/simpatisan dari kelompok/organisasi tertentu untuk menekan kelompok/organisasi lawannya ataupun dilakukan secara psikologis (tidak langsung) yaitu dengan membentuk opini publik yang bersifat menekan atau bahkan menyebarkan opini buruk (*black propaganda*).

2. **Compromise**, adalah bentuk akomodasi yang terjadi jika organisasi/kelompok yang saling berinteraksi mengurangi tuntutannya untuk mencapai kesepakatan. (Soekanto, 2006:70).

Sementara itu proses disosiatif adalah oppotional proses yang secara mendasar dapat diartikan sebagai upaya orang perorangan atau kelompok untuk mencapai tujuan tertentu. Proses disosiatif ini dapat diidentifikasikan dalam tiga bentuk yaitu persaingan (*competition*), kontravensi (*contravention*) dan pertentangan atau pertikaian (*conflict*).

Gillin dan Gillin dalam Soekanto (2006:83), menjelaskan bahwa persaingan dapat diartikan sebagai suatu proses sosial di mana individu atau kelompok-kelompok manusia yang bersaing, mencari keuntungan melalui bidang-bidang kehidupan yang pada suatu masa tertentu menjadi pusat perhatian umum, baik perseorangan maupun kelompok dengan cara menarik perhatian publik atau dengan mempertajam prasangka yang telah ada tanpa mempergunakan ancaman atau kekerasan.

Proses disosiatif dalam bentuk kontravensi terjadi diantara bentuk persaingan dan pertentangan atau pertikaian yang ditandai oleh sikap atau perilaku ketidaksukaan yang tersembunyi terhadap orang perorang atau kelompok namun tidak sampai mengarah kepada pertikaian ataupun jika terjadi cenderung tertutup. Wiese dan Becker,dalam Soekanto (2006:88) menjelaskan terdapat lima bentuk kontravensi yaitu:

1. Umum, aktivitas yang tergolong dalam bentuk ini antara lain penolakan, protes dan perlawanan.
2. Sederhana, dalam bentuk ini aktivitas yang dilakukan antara lain mengecam, menyangkal pernyataan pihak lawan dan memfitnah.
3. Intensif, bentuk kontravensi yang meliputi aktivitas penghasutan dan menyebarkan desas-desus.
4. Rahasia, suatu bentuk kontravensi melalui memberikan rahasia kelompok kepada pihak lawan atau pengkhianatan.
5. Taktis, bentuk kontravensi melalui aktivitas untuk mengganggu pihak lawan seperti yang terjadi pada kampanye pemilihan umum.

Proses disosiatif dengan bentuk yang ekstrem adalah pertikaian atau pertentangan. Seperti dijelaskan Wiese dan Becker dalam Soekanto (2006:88), yaitu suatu proses sosial di mana individu atau keiompok berusaha untuk memenuhi tujuannya dengan jalan menentang pihak lawan yang disertai dengan ancaman dan atau kekerasan.

Pertentangan yang terjadi tidak selalu berdampak negatif tetapi juga dapat berakibat positif yang ditentukan oleh fokus permasalah-annya serta struktur sosial masyarakat yang menyangkut nilai, tujuan dan kepentingan. Pertentangan tidak akan berdampak negatif jika tidak bertolak belakang dengan pola-pola hubungan sosial yang telah melembaga (Soekanto, 2006:91). Salah satu bentuk pertentangan yang sering muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah pertentangan politik yang menyangkut upaya kelompok-kelompok untuk menjadikan kepentingannya sebagai prioritas kebijakan.

3. Tipologi Interaksi Aktor

Proses penetapan berbagai kebijakan pemerintah seperti disebutkan Wibawa (1994:27) merupakan sebuah proses politik dalam menetapkan pilihan-pilihan prioritas dan mengalokasikan sumber daya yang berdasarkan berbagai alternatif-alternatif dari berbagai kelompok, yang pada akhirnya ditentukan oleh kekuasaan atau kewenangan pemerintah daerah bersama DPRD yang saling berinteraksi. Dengan demikian dalam hal ini interaksi pemerintah daerah dan DPRD merupakan wujud dari kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Interaksi kekuasaan ini dijelaskan oleh Stone (1995:280), bahwa terdapat tiga pola kekuasaan yaitu ; pertama, kekuasaan dapat terjadi pada interaksi

personal maupun kelompok.Kedua, penggunaan kekuasaan tidak hanya menyangkut maksud atau tujuan tetapi juga menyangkut situasional.Ketiga, interaksi kekuasaan merupakan wujud dari *systemic power* yang membentuk tipe-tipe interaksi kekuasaan. Pengertian kekuasaan di sini dapat dipahami tidak sebatas kekuasaan yang didapatkan secara legal formal tetapi juga menyangkut penguasaan atas sumber daya, data, pengetahuan, informasi maupun kapasitas individu maupun kelembagaan.

Menurut Stone (1995:282) terdapat 4 (empat) tipe interaksi dalam penggunaan kekuasaan antarinstitusi yaitu:

1. *Decisional*, interaksi terbentuk karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh masing-masing kelompok yang terlibat untuk memperjuangkan kepentingannya atau dalam konteks kebijakan adalah untuk menetapkan pilihan-pilihan akhir kebijakan. Interaksi ini juga dapat terjadi karena adanya kelompok kepentingan seperti bisnis yang secara langsung memberikan dukungan kepada pihak atau kelompok tertentu seperti pada saat pemilihan umum atau kampanye.
2. *Anticipated Reaction*, interaksi yang bersifat langsung namun yang terbentuk karena struktur kekuasaan dan penguasaan atas sumber daya pada situasi tertentu. Hal ini dapat terjadi bila pemerintah daerah berupaya mengakomodir keinginan DPRD sepanjang hal tersebut memberi manfaat kepada pemerintah karena jika tidak dilaksanakan

dikhawatirkan reaksi dari DPRD akan berdampak pada terhambatnya penetapan kebijakan.

3. *Non Decision Making*, interaksi yang diidentifikasi adanya kelompok yang kuat atau mayoritas berupaya mempengaruhi kebijakan. Interaksi tipe ini juga dapat melibatkan pihak ketiga atau eksternal untuk mendukung salah satu aktor kebijakan. Pengaruh eksternal ini menjadi bagian dari kekuasaan dan kepentingan elit. Dalam konteks ini dapat terjadi misalnya pemerintah daerah karena lebih mempunyai sumber daya dapat mempengaruhi proses pengambilan kebijakan.
4. *Systemic*, interaksi yang secara tidak langsung dipengaruhi oleh sistem seperti sistem politik, ekonomi, sosial. Hal ini diidentifikasi melalui perilaku elit/pejabat yang berpihak kepada kelompok kepentingan tertentu. Dalam tipe interaksi ini penggunaan kekuasaan dilakukan oleh tiga kelompok atau aktor yang menempatkan pejabat publik pada posisi tengah. Interaksi tidak langsung ditandai terjadinya interaksi antara kelompok kepentingan yang berusaha untuk mempengaruhi elit kebijakan dengan tujuan agar kepentingannya dapat menjadi pilihan kebijakan, namun di satu sisi, penggunaan dukungan kelompok kepentingan dinilai strategis oleh elit kebijakan untuk memperkuat prioritas pilihan kebijakannya.

Berdasarkan pendapat di atas, maka interaksi Pemerintah Daerah dengan DPRD yang terjadi baik dalam kerangka proses asosiatif maupun disosiatif

berlangsung tipe-tipe interaksi yaitu *decisional, anticipated reaction, non decision making* dan *systemic*.

Tipe interaksi yang berlangsung dalam kerangka asosiatif ini menurut Levine dan White (Parson,2005:484) dapat dikategorikan pada pendekatan organizational exchange. Pada pendekatan ini terjadinya interaksi didasari oleh tujuan bersama serta kekuasaan dan sumber daya yang dimiliki masing-masing kelompok, sehingga melalui interaksi, diharapkan penggunaan kekuasaan dan sumber daya secara bersama akan mempermudah tercapainya tujuan serta memberikan keuntungan pada masing-masing kelompok yang terlibat.

Adapun tipe-tipe interaksi yang berlangsung dalam kerangka proses disosiatif menurut Levine dan White, mencerminkan pendekatan power and resources dependency (Parson,2005:485). Pada konteks ini, interaksi yang terjadi disebabkan adanya suatu organisasi yang memiliki kekuasaan dan sumber daya yang lebih kuat dibanding dengan pihak lainnya sehingga mendominasi dan lebih mempengaruhi, sebaliknya organisasi yang Iebih lemah secara kekuasaan dan sumber daya akan mengalami ketergantungan.

a. Tipe-tipe interaksi dalam proses asosiatif

   Terjadinya kerjasama atau kesepakatan bersama yang berlangsung dalam suatu interaksi merupakan karakteristik utama dalam proses asosiatif. Dalam kerangka asosiatif ini berlangsung tipe-tipe interaksi

yaitu *decisional, anticipated reaction, non decision making* dan *systemic*.

1) Interaksi tipe *decisional*.

   Interaksi antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam tipe decisional terjadi karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh kedua institusi tersebut secara langsung. Pada formulasi kebijakan, dalam kontek ini formulasi APBD pemerintah daerah dan DPRD memiliki wewenang untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan anggaran daerah. Perbedaan kepentingan dan isu publik yang menjadi fokus masing-masing institusi tersebut menjadi titik tolak digunakannya wewenang maupun sumber daya yang dimiliki untuk memprioritaskan kepentingan dan isu tersebut.

   Dalam kerangka proses asosiatif, interaksi kekuasaan ini dapat dilakukan misalnya melalui tawar menawar (*bargaining*) yang di dalamnya mencerminkan pertukaran kepentingan antara pemerintah daerah dan DPRDyangakan di rumuskandalam prioritas pilihan kebijakan anggaran. Interaksi ini juga dapat berlangsung melalui bentuk akomodasi misalnya *coercion* di mana pemerintah daerah terpaksa mengakomodasi kepentingan DPRD untuk menghindari atau mengurangi tekanan DPRD pada saat

proses formulasi, misalnya dapat dengan penundaan jadwal sidang sehingga memperlambat proses perumusan.

Bentuk *coercion* ini dapat pula berlangsung sebaliknya yaitu, DPRD terpaksa menerima usulan prioritas kebijakan pemerintah daerah yang dapat dilakukan melalui penggalangan opini publik bahwa DPRD cenderung memperhatikan kepentingan konstituennya daripada masyarakat lokal secara keseluruhan.

2) Interaksi *tipe anticipated reaction*

Interaksi tipe *anticipated reaction* merupakan interaksi langsung namun penggunaan kekuasaan atau kewenangan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD bersifat tidak langsung sebagai dampak dari struktur kekuasaan yang terbentuk. Wewenang DPRD untuk ikut menetapkan kebijakan lokal, melakukan pengawasan dan menilai kinerja pemerintah daerah mengakibatkan dilakukannya langkah-langkah antisipatif oleh pemerintah daerah, seperti memenuhi kepentingan DPRD untuk melancarkan kebijakan maupun implementasinya.

Dalam kerangka proses asosiatif, interaksi ini dapat terjadi dalam bentuk kooptasi, di mana pemerintah daerah menerima kewenangan DPRD untuk menjaga kestabilan pemerintahan daerah. Tipe interaksi ini juga dapat terjadi dalam bentuk

akomodasi, misalnya *coercion* atau atas dasar keterpaksaan pemerintah daerah untuk menerima atau mengikuti kepentingan DPRD. Perbedaannya dengan tipe interaksi decisional adalah, DPRD tidak secara langsung menggunakan wewenangnya untuk mempengaruhi pemerintah daerah, tetapi dilakukan atas dasar inisiatif pemerintah daerah mengingat wewenang dan kekuasaan DPRD atau sebaliknya.

3) Interaksi tipe *non decisional making*.

Pada interaksi *tipe non decisional making*, pemerintah daerah dan DPRD saling menggunakan wewenang maupun sumber daya yang dimilikinya untuk mempengaruhi kebijakan, baik menyangkut substansi maupun konteks yang melingkupinya, antara lain opini publik, isu kelompok kepentingan/eksternal yang mendukung atau menentangnya proses penyusunannya. Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD tipe ini melibatkan kelompok ketiga atau eksternal seperti kelompok bisnis maupun *civil society organization* untuk mendukungnya.

Secara tidak langsung pemerintah daerah mempengaruhi DPRD atau sebaliknya, melalui desakan kelompok kepentingan untuk menentukan prioritas kebijakan anggaran. Interaksi ini dapat berlangsung dalam kerangka proses asosiatif misalnya melalui

kooptasi yaitu diterimanya tuntutan tersebut untuk menjaga stabilitas. Bagi pemerintah daerah, bentuk ini dapat melancarkan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sedangkan untuk DPRD dapat meningkatkan dukungan atau legitimasi politiknya. Selain itu, interaksi ini juga dapat berlangsung dalam akomodasi yaitu coercion, karena adanya tekanan seperti protes masa atau tekanan psikis misalnya melalui penggalangan opini publik yang menekan pemerintah daerah atau DPRD dalam menentukan prioritas kebijakan.

4) Interaksi tipe *systemic*

Tipe interaksi *sytemic* dipengaruhi secara tidak langsung oleh sistem (politik, ekonomi, sosial) yang melingkupinya. Dalam konteks ini, pemerintahan daerah maupun DPRD dalam menentukan pilihan atau prioritas kebijakan tidak terlepas dari kepentingan dan tuntutan berbagai kelompok kepentingan. Kepentingan dari suatu kelompok kepentingan yang memiliki sumber daya lebih besar dibandingkan dengan kelompok lainnya cenderung untuk lebih berpengaruh dan memiliki akses yang lebih luas terhadap proses kebijakan anggaran.

Pada kerangka ini, kelompok kepentingan menggunakan kekuasaan pemerintah daerah maupun DPRD untuk menetapkan

kepentingannya sebagai prioritas kebijakan, namun kondisi ini dapat berlaku sebaliknya, yaitu, kekuatan dari satu kelompok kepentingan seringkali dijadikan sumber daya oleh pemerintahan daerah maupun DPRD untuk menjadikan kepentingannya sebagai prioritas kebijakan dan sebagai landasan untuk menunda kepentingan kelompok masyarakat lainnya dalam prioritas kebijakan.

Perbedaan antara tipe ini dengan tipe non decisional making terletak pada kondisi yang melingkupinya. Pada tipe *systemic*, pemerintahan daerah maupun DPRD dalam kondisi dan isu tertentu harus menggalang dukungan dari kelompok kepentingan tertentu yang dinilai strategis untuk memperkuat prioritas kebijakan anggaran yang diusung, baik oleh pemerintahan daerah maupun DPRD, sedangkan pada tipe *non decisional making*, penggalangan dukungan melalui kelompok kepentingan bersifat pasif dan umum.

Isu maupun kepentingan pemerintahan daerah yang mendapat dukungan kelompok kepentingan tidak dapat menjadi prioritas ketika DPRD dengan isu dan kepentingan mendapatkan dukungan dari kelompok kepentingan lainnya yang lebih kuat atau sehaliknya. Proses asosiatif yang terbentuk dari tipe *systemic* ini

dapat berlangsung dalam kerjasama yang cenderung melalui kooptasi ataupun akomodasi dengan kecenderungan coercion.

b. Tipe-tipe interaksi dalam proses disosiatif

Oppositional processes atau interaksi proses disosiatif ini terjadi karena adanya upaya dari masing-masing kelompok yang berinteraksi untuk memperjuangkan kepentingannya, yang dapat memiliki bentuk persaingan (*competition*), kontravensi (*contravention*) dan pertentangan atau pertikaian (*conflict*). Tipe-tipe interaksi disosiatif meliputi ;*decisional*, *anticipated reaction*, *non-decisional making* dan *sytemic* juga dapat berlangsung dalam kerangka proses disosiatif.

1) Interaksi tipe *decisional*

Penggunaaan kekuasan atau wewenang yang dimiliki pemerintah daerah dan DPRD dalarn interaksi tipe ini yang bersifat langsung dapat terjadi pula dalam kerahgka disosiatif. Perbedaan isu dan kepentingan yang diusung oleh pemerintah daerah dan DPRD seringkali menjadi landasan bagi masing-masing institusi pemerintahan daerah tersebut untuk saling mendominasi dengan menggunakan wewenang yang dimilikinya.

Upaya ini juga dapat bergerak menjadi kontravensi, misalnya melalui aktivitas menolak usulan prioritas kebijakan atau menunda penetapan anggaran untuk memberikan kesempatan kepada masing-

masing pihak melakukan negosiasi, namun jika upaya ini gagal maka kontravensi akan mengarah terjadinya konflik. Baik yang dilakukan oleh pemerintah daerah maupun DPRD. Pada umumnya ketika terjadi konflik antara pemerintah daerah dan DPRD dalam form ulasi kebijakan dalam anggaran maka akan diselesaikan dalam bentuk coercion. Dalam bentuk ini pemerintah daerah ataupun DPRD terpaksa menerima prioritas kebijakan yang akan ditetapkan dalam anggaran.

2) Interaksi tipe *anticipated reaction*

Pada tipe anticipated reaction, interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan wujud dari kekuasaan atau wewenang yang dimilikinya, namun tidak bersifat langsung karena terjadinya adalah dampak dari tatanan struktur kekuasan yang ada. Penetapan kebijakan yang menjadi wewenang pemerintah daerah dan DPRD mendorong kedua institusi tersebut saling mengakomodasi kepentingannya masing-masing, Namun demikian, tipe interaksi anticipated reaction ini juga dapat terjadi dalam rangka proses disosiatif. Upaya-upaya pemerintah daerah untuk mengakomodasi kepentingan DPRD dapat bergerak ke arah kontravensi dengan tujuan mengurangi tekanan struktural kekuasaan DPRD yang dalam perjalanannya dini lai dapat menghambat usulan prioritas kebijakan dan implementasinya oleh pemerintah daerah.

Bentuk kontravensi ini, misalnya dapat dilakukan secara intensif melalui aktivitas penggalangan isu publik untuk menekan DPRD, demikian pula sebaliknya. Jika kontravensi ini disertai bentuk penolakan yang dilakukan oleh masing-masing institusi maka akan mengarah terjadinya konflik. Penyelesaian konflik yang terjadi pada interaksi ini dapat berakhir melalui dominasi pemerintah daerah ataupun DPRD yang semakin menguat.

3) Interaksi tipe *non decisional making*.

Interaksi dengan tipe ini menunjukkan penggunaan kekuasaan secara tidak langsung oleh pemerintah daerah dan DPRD untuk saling memprioritaskan kepentingannya dalam kebijakan anggaran. Proses disosiatifyangmelingkupi tipe nondecisionalmakingdapat berlangsung melalui bentuk persaingan antara pemerintah daerah dan DPRD untuk saling menggalang dukungan dari berbagai kelompok kepentingan dalam menetapkan prioritas kebijakan anggaran.

Pemerintah daerah dengan dukungan kelompok kepentingan yang lebih kuat akan dapat mendominasi pilihan kebijakan dalam perumusan anggaran terhadap DPRD, demikian pula sebaliknya. Namun persaingan ini dapat mengarah pada terjadinya kontravensi ketika pemerintah daerah ataupun DPRD, misalnya melakukan

aktivitas penolakan atau menggalang dukungan melalui penyebaran isu yang menyudutkan kerjasama antara pemerintah daerah dengan kelompok bisnis untuk mendukung prioritas kebijakan tertentu atau sebaliknya dilakukan oleh pemerintah daerah yang menyudutkan kerjasama DPRD dengan kelompok bisnis.

4) Interaksi tipe *systemic*.

Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam proses formulasi kebijakan publik pada dasarnya secara tidak langsung dipengaruhi oleh sistem (politik, ekonomi dan sosial) yang melingkupinya. Dalam tipe systemic ini salah satu wujud dari pengaruh eksternal adalah tuntutan dan kepentingan dari berbagai kelompok masyarakat seperti pihak swasta maupun *civil society*.

Kelompok kepentingan yang memiliki kekuatan dan sumber daya yang lebih besar ini akan memiliki pengaruh yang lebih kuat kepada pemerintah daerah dan DPRD dalam proses formulasi kebijakan publik. Kondisi yang demikian akan berdampak pada tidak terakomodasinya kepentingan dari kelompok lain yang lebih lemah kekuatan dan sumber dayanya. Dari sisi kelompok kepentingan kondisi ini menjadi sarana untuk memprioritaskan kepentingannya melalui kekuasaan pemerintah daerah dan DPRD. Namun dari sisi pemerintah dan DPRD, keberadaan kelompok kepentingan ini dinilai strategis sebagai sarana untuk memperkuat pemerintah

daerah dan DPRD dalam memprioritaskan pilihan kebijakan yang diusungnya serta mengesampingkan kepentingan kelompok lain.

Secara situasional penggalangan dukungan yang dilakukan oleh masing-masing institusi pemerintahan daerah tersebut melahirkan persaingan diantara keduanya yang dapat mengarah pada kontravensi, misalnya melalui bentuk taktis yaitu aktivitas yang dilakukan untuk menghambat pemerintah daerah atau DPRD dalam membangun dukungan dari kelompok yang strategis tersebut.

Kemampuan pemerintah daerah atau DPRD untuk mengalang dukungan dengan kontravensi ini dapat berakhir pada menguat atau melemahnya prioritas kebijakan yang diusung oleh masing-masing institusi tersebut. Kontravensi ini juga dapat mengarah pada terjadinya pertikaian, walaupun pada akhirnya dalam proses formulasi kebijakan akan diakhiri melalui akomodasi dengan dominasi salah satu pihak, pemerintah daerah atau DPRD.

Sebagai suatu proses sosial yang melibatkan lembaga penyelenggara pemerintah daerah dalam formulasi kebijakan, proses interaksi selain dipengaruhi oleh kewenangan atau kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga akan dipengaruhi oleh berbagai faktor.

Menurut Agustino (2006:v), kekuasaan dan kewenangan memiliki akan menjadi pengaruh yang sangat efektif dalam setiap tindakan dan keputusan yang akan diambil oleh pemerintah. Kekuasaan dan kewenangan mengambil bentuknya dalam tiga elemen yaitu: *bargainingadvantages, skill and will in using bargaining advantages* dan persepsi masing-masing aktor kebijakan terhadap kedua elemen kekuasaan tersebut.

Adapun berkaitan dengan kewenangan ataupun kekuasaan sumber daya dalam interaksi pemerintahan, Cockburn yang dikutip Stoker (1991:91) menjelaskan bahwa terdapat 6 arena terjadinya interaksi kekuasaan dalam politik internal institusi pemerintah daerah yaitu:

1. The joint elite or sen ior officer and councilors
2. The rull ing party group and party causes
3. Councilors as ward representative
4. Inter-departemental conflicts
5. Intra-departemental relations
6. Inter-party deal

Kekuasaan yang terbangun dalam proses interaksi institusi pemerintahan daerah terbagi antara *the joint elite or senior officers and councilors* (dalam konteks Indonesia adalah para pejabat senior seperti Sekretaris Daerah, Kepala Dinas atau Kepala Kantor) dan *councilors* (dalam konteks Indonesia adalah DPRD).

Lebih lanjut Stoker (1991:91) menjelaskan untuk memahami politik internal yang melibatkan interaksi pemerintah dan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintah perlu memahami elemen dinamis yang melingkupi proses interaksi yaitu:

1. Persepsi, menyangkut orientasi peran dari para pejabat senior pemerintah daerah dan anggota DPRD serta asumsi yang dibangun dalam masalah publik;
2. Sumber daya yang dimiliki, seperti posisi dalam hierarki kekuasaan, penguasaan informasi, kemampuan manajemen;
3. Cara kerja yang meliputi strategi atau taktik yang digunakan.

Lebih lanjut Stoker (1991:91) menjelaskan, dalam elemen cara kerja ini terdapat kategori yang dapat diidentifikasi yaitu:

1. *Negotiation*, sebagai proses saling memberi dan menerima (*take and give*) atau tawar menawar
2. *Persuasion*, digunakan untuk saling mempengaruhi antara satu dengan lainnya dengan cara mengajukan gagasan, argumen dan bukti-bukti nyata.
3. *Manipulation*, menyamarkan strategi dan mengubah taktik dalam upaya mempengaruhi pihak lain.
4. *Regulation*, yang merupakan adanya perbaikan atau koreksian/ pembetulan terhadap pengajuan pihak lain agar dapat dicocokkan dengan pilihan utama.

5. *Coersion*, paksaan untuk mengarahkan agar dapat dilakukan pengambilan kebijakan yang tepat. Elemen-elemen dinamis tersebut akan mempangaruhi dan mengarahkan bentuk dan tipe interaksi yang terjadi dalam proses formulasi kebijakan publik.

F. Pemekaran Wilayah dan Desa/Kampung

Kebijakan desentralisasi yang memberikan otonomi luas kepada daerah telah memberikan warna tersendiri terhadap dinamika sosial dan politik di tingkat lokal. Kebijakan tersebut tidak hanya memberikan ruang yang semakin otonom bagi pemerintaha daerah dalam berinteraksi dengan Pemerintah. Lebih dari itu kebijakan ini juga membuka peluang bagi daerah-daerah untuk secara mandiri dan otonom mengembangkan dinamika sosial, politik dan ekonomi mereka sehingga misi pemberian otonomi bias terwujud. (Dalam Pratikno, 2007 : 38).

Otonomi daerah dipahami sebagai cara agar daerah dapat memajukan atau menyejahterakan daerahnya, salah satunya melalui pemekaran daerah atau wilayah. Undang-undang 32 Tahun 2004 pasal 4 angka 3 menyebutkan tentang makna pembentukkan daerah yaitu pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau beberapa daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Sedangkan daerah otonom mempunyai dua penafsiran.

Penafsiran yang pertama tentang istilah daerah otonomi berasal dari pemahaman yang meluas atas pengertian daerah yang dipahami sebagai area,

teritorial atau kekuasaan atas luas tanah tertentu. Daerah dalam penafsiran ini dipahami sebagai teritorial fisik berupa lahan, daratan, tanah dalam batas-batas fisik tertentu yang berada dalam wilayah kekuasaan tertentu. Penafsiran berikutnya tentang daerah otonom yaitu dimaknai kumpulan orang yang secara satu kesatuan memiliki untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri.

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.

Peraturan Pemerintah nomor 78 tahun 2007 pasal 6 di dukung dengan adanya teori yang di kemukakan oleh Ratnawati mengenai pemekaran daerah. Syarat-syarat pembentukan daerah dan kriteria pemekaran adalah menyangkut kemamampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah

penduduk, luas daerah, dan perimbangan- pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi seperti keamanan dan ketertiban, ketersedian sarana pemerintahan, dan rentang kendali (Ratnawati, 2009, h. 24).

Dalam regulasi diatas, secara umum bisa dikatakan bahwa kebijakan pembentukan, penghapusan dan penggabungan suatu wilayah harus diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui:

a. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat,
b. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi,
c. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian Daerah,
d. Percepatan pengelolaan potensi daerah
e. Peningkatan keamanan dan ketertiban

Rumusan regulasi ke depan bukan saja kebijakan tentang pemekaran daerah, tetapi juga perlu memberikan porsi yang sama besar terhadap penggabungan daerah otonom. Baik pemekaran maupun penggabungan daerah otonom didasarkan pada argumen yang sama. Rumusan tujuan kebijakan penataan daerah bukan hanya untuk kepentingan daerah, tetapi juga untuk pemenuhan kepentingan nasional. Selanjutnya dikatakan Sabarno (2007:77) bahwa alternatif rumusan tujuan kebijakan penataan daerah adalah sejauh mana kebijakan pemekaran dan penggabungan daerah:

1. Mendukung pengelolaan masalah sosio kultural di daerah dan di tingkat nasional
2. Mendukung peningkatan pelayanan publik di tingkat daerah dan nasional.

3. Mengakselerasi pembangunan ekonomi, baik ekonomi daerah maupun ekonomi nasional dengan cara yang seefisien mungkin.
4. Meningkatkan stabilitas politik, baik dalam rangka meningkatkan dukungan daerah terhadap pemerintahan nasional, maupun dalam rangka pengelolaan stabilitas politik dan integrasi nasional.

Rasyid dalam Pambudi (2003:61) menjelaskan bahwa jika pemekaran wilayah dilakukan, maka kebijakan itu harus member jaminan bahwa aparatur pemerintah yang ada harus memiliki kemampuan yang cukup untuk memaksimalkan fungsi-fungsi pemerintahan. Asumsi yang menyertainya adalah pemekaran pemerintahan yang memperluas jangkauan pelayanan itu akan menciptakan dorongan-dorongan baru dalam masyarakat bagi lahirnya prakarsa yang mandiri menuju kemandirian yang bersama.

Lebih lanjut Rasyid mengatakan :

Ada tiga pola dalam pembentukan wilayah pemerintahan daerah yang selama ini terjadi, yaitu:

1. Pembentukan wilayah-wilayah pemerintahan sekaligus menjadi daerah otonom (propinsi, kabupaten/kota) dengan persyaratan yang cukup objektif seperti jumlah penduduk dan potensi ekonomi (terutama terlihat di Jawa dan Sumatera).
2. Pembentukan wilayah-wilayah administrasi dan daerah otonom berdasarkan pertimbangan politis dengan jumlah penduduk relatif kecil tetapi memiliki potensi ekonomi yang besar seperti papua, serta potensi ekonomi dan penduduk yang sedikit tetapi secara historis dipandang khas.
3. Pembentukan wilayah administrasi pemerintahan tanpa disertai pembentukan daerah otonom seperti lazim terjadi untuk pembentukan wilayah.

Sedangkan Koswara (2002:25) mengatakan bahwa pemekaran wilayah juga harus mengoptimalkan jangkauan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat. Lebih lanjut dikemukakan

Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pemekaran dalam rangka peningakatan pelayanan adalah :

1. Pengembangan wilayah pemerintahan atau pemekaran daerah harus selaras dan sesuai, sehingga efektivitas penyelenggaraan pemerintahan tetap dengan konsep lingkungan, kerja yang ideal, dengan ukuran organisasi dan jumlah instansi yang terjamin.
2. Pengembangan wilayah pemerintahan atau pemekaran daerah bertolak dari pertimbangan atas prospek pengembangan ekonomi yang layak dilakukan berdasarkan kewenangan yang akan diletakan pada pemerintahan yang baru.
3. Kebijakan pengembangan wilayah harus menjamin bahwa aparatur pemerintahan didaerah yang dibentuk memiliki kemampuan yang cukup untuk melaksanakan fingsi pemerintahan dan mendorong lahirnya kebijakan yang konsisten mendukung kualitas pelayanan publik.

Selajutnya dikatakan Khairullah dan Cahyadin (2006) bahwa pemekaran daerah baru pada dasarnya adalah upaya peningkatan kualitas dan intensitas pelayanan pada masyarakat. Dari segi pengembangan wilayah, calon daerah baru yang akan dibentuk perlu memiliki basis sumberdaya harus seimbang antara satu dengan yang lain, hal ini perlu diupayakan agar tidak terjadi disparitas yang mencolok pada masa akan datang.

Lebih lanjut dikatakan dalam suatu usaha pemekaran daerah akan diciptakan ruang publik yang merupakan kebutuhan kolektif semua warga wilayah baru. Ruang publik baru akan mempengaruhi aktifitas orang atau masyarakat ada yang merasa diuntungkan dan sebaliknya akan memperoleh pelayanan dari pusat pemerintahan baru disebabkan jarak pergerakan berubah.

Pemekaran daerah tidak lain bertujuan untuk memperpendek rentang kendali pemerintahan, membuka ketimpangan-ketimpangan pembangunan wilayah dan menciptakan perekonomian wilayah yang kuat demi tercapainya kesejahteraan masyarakat, sehingga pemekaran wilayah diharapkan dapat mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, membuka peluang baru bagi terciptanya pemberdayaan masyarakat dan meningkatkan intensitas pembangunan guna mengsejahterakan masyarakat.

Dalam konteks desa, pembentukan, penghapusan danpenggabungan desa diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 yang merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 216 (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam peraturan pemerintah ini disebutkan bahwa pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada.

Pemekaraan kampung juga dikaitkan dengan perluasan otonomi kampung, yakni peningkatan kapasitas kampung untuk mengelola otonominya. Dalam hal ini, pengambil kebijakan pada level kabupaten dituntut senantiasa memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas desa untuk berotonomi. (Purwo Santoso, dalam Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia, JIP UGM, Pustaka Pelajar, 2003 hal 250).

Berikut ini beberapa alasan dilakukannya pembentukan kampung baru, yakni :

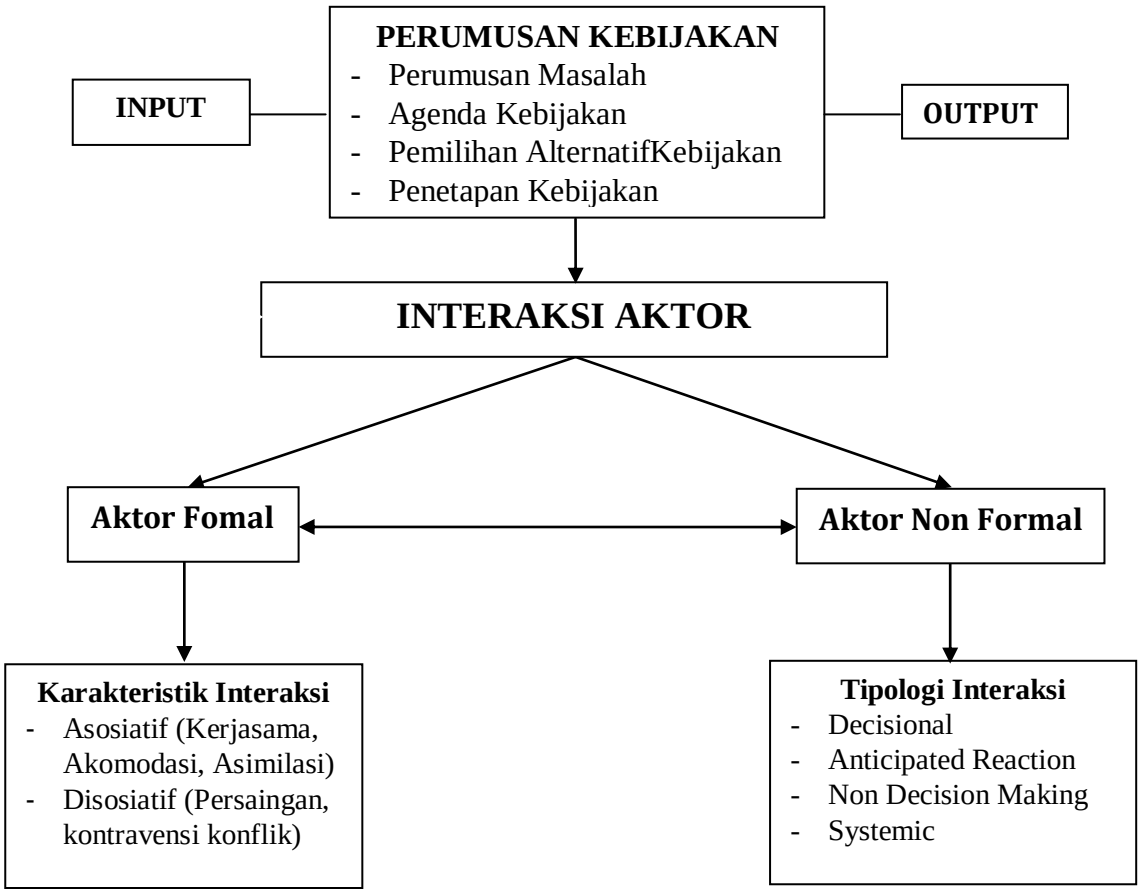
1. Akselerasi pembangunan insfrastruktur kampung, baik fisik maupun non fisik.
2. Akselerasi pembangunan perekonomian kampung.
3. Memperpendek rentang kendali/mempermudah akses penyelenggaraan pemerintahan kampung.
4. Optimalisasi pelayanan kepada masyarakat yang cepat dan mudah dijangkau
5. Pemberdayaan sumber daya alam maupun sumber daya manusia dalam percepatan pembangunan kampung dan kesejahteraan masyarakat.

G. Kerangka Pemikiran

Perumusan Kebijakan Pemekaran 14 Kampung di Kabupaten Tulang Bawang Barat pada Tahun 2012-2013 tidak dapat dilepaskan dari interaksi para aktor yang terlibat di dalamnya ketika masing-masing aktor melaksanakan perannya demi tercapainya kepentingan masing-masing melalui tawar menawar dalam perumusaan kebijakan. Intensitas pertemuan dan lobi politik tersebut memunculkan tipe interaksi antar berbagai aktor yang ada.

Dimulai dari adanya usulan dari Panitia Pemekaran Kampung kepada Pemerintah Daerah yang kemudian direspon dengan melakukan verifikasi lapangan dan dilanjutkan dengan kajian akademis oleh perguruan tinggi. Ketika semua persyaratan dinyatakan memenuhi maka usulan tersebut dirumuskan dalam suatu Raperda yang dibahas bersama dengan politisi DPRD Kabupaten Tulang Bawang Barat sehingga memunculkan perdebatan-perdebatan.

Mekanisme perdebatan aktor perumus kebijakan pemekaran tidak hanya didominasi oleh Pemerintah Daerah dan Kalangan DPRD, namun juga masyarakat yang diwakili Panitia Pemekaran Kampung. Perdebatan antar aktor tersebut kemudian menciptakan tipe interaksi antar berbagai aktor yang ada sehingga dapat diketahui apakah interaksi yang terjadi adalah bentuk dominiasi, akomodasi atau kompromi. Interaksi yang bersifat dominatif akan cenderung bersifat defensif, akomadatif cenderung bersifat ofensif sementara interaksi bersifat kompromi mensyaratkan peran masing-masing aktor dalam perumusan kebijakan.

Merujuk model perumusan kebijakan Model Sistem David Easton dan Paine dan Naumes yang bersifat deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembentukan kebijakan. Model tersebut mengasumsikan bahwa dalam pembentukan kebijakan terjadi interaksi yang terbuka dan dinamis antara pembentuk kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk masukan dan keluaran (*inputs* dan *outputs*). Jadi, kebijakan adalah tanggapan dan hasil dari interaksi suatu sistem politik terhadap tuntutan yang timbul dari lingkungan.

Bagan 2.2 : Kerangka Pemikiran