

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Isu Kebijakan Publik

#### 1. Makna Isu Kebijakan

Isu dalam pemahamannya memiliki makna yang berbeda-beda. Dalam pembicaraan sehari-hari isu sering diartikan sebagai kabar burung dalam pemahamannya bagi orang awam, sedangkan dalam analisis kebijakan publik (*public policy analysis*) dalam makna yang terkandung bukanlah seperti apa yang umum dipahami oleh orang awam. Sekalipun harus diakui dalam berbagai literatur istilah isu itu tidak pernah dirumuskan dengan jelas, namun sebagai suatu “*technical term*”, utamanya dalam konteks kebijakan publik, muatan maknanya lebih kurang sama dengan apa yang kerap disebut sebagai masalah kebijakan (*policy problem*)<sup>6</sup>.

Istilah isu di sini bukanlah apa yang menjadi kabar burung yang sedang berkembang tetapi isu di sini diartikan sebagai masalah kebijakan dalam konteks analisis kebijakan publik. Analisis kebijakan publik ini menepati posisi sentral. Hal ini berkaitan dengan fakta, bahwa proses pembuatan

---

<sup>6</sup> Pejelasan yang komprehensif dapat dibaca dalam Solichin Abdul Wahab. 2008. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi Keimplementasi Kebijaksanaan Negara* Ed.2. Jakarta. Bumi Aksara

kebijakan publik apa pun pada umumnya berawal dari adanya *awareness of a problem* (kesadaran akan adanya masalah tertentu).

Misalnya, gagalnya kebijakan tertentu dalam upayanya mengatasi suatu masalah pada suatu tingkat yang dianggap memuaskan. Tapi, pada situasi lain, awal dimulainya proses pembuatan kebijakan publik juga bisa berlangsung karena adanya masalah tertentu yang sudah sekian lama dipersiapkan sebagai “belum pernah tersentuh” oleh atau ditanggulangi lewat kebijakan pemerintah.

Isu kebijakan (*policy issues*) pada intinya lazimnya muncul karena telah terjadi silang pendapat diantara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan di tempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan itu sendiri. Hal ini sesuai dengan beberapa pendapat dari para ahli mengenai pengertian isu, berikut beberapa definisi isu menurut para ahli<sup>7</sup>:

Dunn dalam Wahab mengatakan bahwa:

Isu kebijakan dengan begitu lazimnya merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan, maupun penilaian atas suatu masalah tertentu.

Sejalan dengan pendapat Hogwood dan Gunn dalam Wahab yang menyatakan:

---

<sup>7</sup>Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* Edisi Kedua (Jakarta: Bumi Aksara, 2008). Hal 35-38

Isu bukan hanya mengandung makna adanya masalah atau ancaman, tetapi juga peluang-peluang bagi tindakan positif tertentu dan kecenderungan-kecenderungan yang dipersiapkan sebagai memiliki nilai potensial yang signifikan.

Pemahaman dari Alford dan Friedland dalam Wahab yang menyatakan bahwa:

Isu bisa jadi merupakan kebijakan-kebijakan alternatif, atau suatu proses yang dimaksudkan untuk menciptakan kebijakan baru, atau kesadaran suatu kelompok mengenai kebijakan-kebijakan tertentu yang dianggap bermanfaat bagi mereka.

Berdasarkan beberapa pendapat ahli di atas maka isu merupakan masalah baru yang timbul dari adanya perbedaan permasalahan yang memiliki potensi yang berbeda-beda dalam penanganannya di suatu masalah. Singkatnya timbulnya isu kebijakan publik terutama karena telah terjadi konflik atau perbedaan persepsional di antara para aktor atau suatu situasi problematik yang dihadapi oleh masyarakat pada suatu waktu tertentu.

## **2. Kriteria Isu Yang Dapat Menjadi Agenda Kebijakan**

Pada praktek politik sehari-hari, ternyata tidak semua isu yang pernah atau sedang berkembang di tengah-tengah masyarakat secara otomatis menjadi kebijakan publik. Peristiwa semacam ini bukanlah suatu fenomena yang aneh, karena bisa terjadi pada sistem politik manapun. Kemudian sering mendengar dan menyaksikan ada sejumlah isu tertentu dalam bidang

tertentu yang dengan begitu mulus mendapatkan respon, masuk menjadi agenda kebijakan pemerintah (*public policy agenda*) untuk dibicarakan di tingkat kabinet atau parlemen, dan kemudian bahkan diambil langkah-langkah tindakan konkret terhadapnya.

Pada salah satu literatur disebutkan bahwa, secara teoritis, suatu isu akan cenderung memperoleh respon dari pembuat kebijakan, untuk dijadikan agenda kebijakan publik, kalau memenuhi beberapa kriteria tertentu. Berikut beberapa dari kriteria yang penting untuk dijadikan agenda kebijakan publik menurut Wahab<sup>8</sup>:

- a. Isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu, sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja, atau ia telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tak segera diatasi justru akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang.
- b. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
- c. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, bahkan umat manusia pada umumnya, dan mendapat dukungan berupa liputan media masa yang luas.
- d. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
- e. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimasi*) dalam masyarakat.

---

<sup>8</sup> Solichin Abdul Wahab, *Ibid.*, hal. 40

- f. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionabel*, di mana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.
- g. Untuk kepentingan penelitian penulis akan menggunakan dua dari keenam kriteria isu yang dapat dijadikan agenda seting yaitu Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas dan Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimasi*) dalam masyarakat.

Kriteria-kriteria ini memiliki derajat kredibilitas dan makna ilmiah yang cukup tinggi, dari beberapa kriteria ini dapat dijadikan sebagai tolak ukur kerangka acuan dalam menentukan identifikasi masalah dalam pembuatan kebijakan. Proses pembuatan kebijakan harus memiliki alasan yang kuat, setidaknya masalah yang nantinya akan di angkat menjadi agenda kebijakan harus memiliki tingkat rasionalitas yang kuat.

### 3. Sifat Masalah Publik

Masalah publik berbeda dengan masalah privat. Masalah publik melibatkan banyak *stakeholder*<sup>9</sup>, banyak kepentingan dan sebisa mungkin solusinya mendatangkan aspek rasionalitas dan *win-win solution* bagi semua *stakeholder*.

Masalah publik selama ini dikenal memiliki beberapa sifat. Berikut beberapa sifat dari masalah publik menurut Indiahono<sup>10</sup> diantaranya:

---

<sup>9</sup> Kelompok atau individu yang dukungannya diperlukan demi kesejahteraan dan kelangsungan hidup organisasi

<sup>10</sup> Dwiyanto Indiahono, *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis* (Yogyakarta: Gava Media, 2009) Hal 62

a. Saling ketergantungan

Masalah publik dapat dikenali jika masalah tersebut melibatkan banyak fenomena, dan konsep yang terjadi dalam masyarakat. Masalah publik tersebut seringkali memerlukan banyak pendekatan dan tidak hanya menjadi kajian tunggal.

b. Subyektif

Masalah publik dapat dikenali jika masalah tersebut melibatkan subyektifitas banyak pihak. Masalah publik dengan demikian mau tidak mau harus dikaitkan dengan kontekstual masalah publik tersebut dikenali oleh para pihak.

c. Artifisial (*Artificiality*)

Masalah publik juga dapat dikenali jika masalah tersebut artifisial dan berdampak luas. Artifisial disini bermakna bahwa masalah publik dapat berdampak luas. Artifisial disini bermakna bahwa masalah publik dapat lahir karena adanya keinginan untuk berubah. Perubahan inilah yang dapat menimbulkan masalah publik.

d. Dinamis

Masalah publik juga dapat dikenali jika solusi atas masalah berbeda atau berubah karena adanya pengenalan masalah yang berbeda antara ruang dan waktu. Perkembangan zaman menyebabkan masalah publik yang semula dikenali dan didekati pada satu (atau beberapa) aspek sudah tidak relevan lagi harus dikenali lagi, sehingga harus direformulasikan kembali. Meskipun konten masalahnya sama, namun

bisa jadi solusi yang dilahirkan dapat berbeda disetiap tempat dan berbeda waktu.

## **B. Tahap Formulasi Kebijakan Publik**

Membuat atau merumuskan suatu kebijakan bukanlah proses yang sederhana dan mudah. Islamy<sup>11</sup> mengemukakan pendapatnya bahwa ada empat langkah dalam proses pengambilan kebijakan publik, berikut langkah-langkah dalam proses pengambilan kebijakan publik:

### **1. Perumusan Masalah/Isu Kebijakan (*defining problem*).**

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, menetapkan penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat disusun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu.

Proses kebijakan publik dimulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan

---

<sup>11</sup> Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2002). Hal 78-101

kebijakan, kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

## 2. Agenda Kebijakan

Sekian banyak problema-problema umum yang muncul hanya sedikit yang mendapat perhatian dari pembuat kebijakan publik. Pilihan dan kecondongan perhatian pemuat kebijakan menyebabkan timbulnya agenda kebijakan. Sebelum masalah-masalah berkompetensi untuk masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah yang lain yang pada akhirnya akan masuk dalam agenda kebijakan. Mengingat pentingnya status agenda kebijakan dalam formulasi kebijakan publik, Cob dan Elder dalam Islamy mengartikan kebijakan sebagai<sup>12</sup>:

“Agenda sistemik terdiri atas semua isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik sebagai patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintah masing-masing”.

Selain itu, Abdul Wahab<sup>13</sup> menyatakan bahwa suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu: Pertama, isu tersebut telah mencapai suatu titik tertentu sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja. Kedua, isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik. Ketiga, isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak. Keempat, isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas. Kelima, isu tersebut

---

<sup>12</sup>Irfan Islamy, *ibid.*, hal. 78-101

<sup>13</sup>Solichin Abdul Wahab, *ibid.*, hal. 40



mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimasi*) dalam masyarakat. Keenam, isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable*, di mana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

### **3. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk memecahkan Masalah.**

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Menurut Winarno<sup>14</sup> dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut. Sedangkan menurut Islamy<sup>15</sup> perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi: Pertama, mengidentifikasi alternatif. Kedua, mendefinisikan dan merumuskan alternatif. Ketiga, menilai masing-masing alternatif yang tersedia. Keempat, memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan. Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negoisasi

---

<sup>14</sup> Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (Jakarta: Presindo, 2002). Hal 82

<sup>15</sup> Irfan Islamy, *op.cit.*, hal 92

yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

#### 4. Tahap Penetapan Kebijakan.

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk diambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuatan kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan. Menurut Islamy<sup>16</sup> proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

Pada proses pengesahan kebijakan terdapat kegiatan-kegiatan yang dilakukan. Menurut Anderson dalam Islamy<sup>17</sup>, proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses di mana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidaknya-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Bargaining* meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*copromise*).

---

<sup>16</sup> Op.cit., hal 100

<sup>17</sup> Op.cit., hal 100

Pada tahap ini para aktor berjuang agar alternatifnya yang diterima dan juga terjadi interaksi dengan aktor-aktor lain yang memunculkan *persuasion* dan *bargaining*. Selain itu, penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti undang-undang, keputusan presiden, keputusn-keputusan menteri dan sebagainya.

### **C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Proses Pembuatan Kebijakan**

Proses pembuatan keputusan atau kebijaksanaan bukanlah merupakan pekerjaan yang mudah dan sederhana. Setiap administrator dituntut memiliki kemampuan atau keahlian, tanggungjawab dan kemauan, sehingga dapat menghasilkan kebijaksanaan dengan segala resikonya, baik yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

James Anderson<sup>18</sup> melihat adanya beberapa macam nilai yang melandasi tingkahlaku pembuat keputusan dalam proses pembuatan keputusan, yaitu:

1. Nilai-nilai Politis (*political values*), keputusan-keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu.
2. Nilai-nilai Organisasi (*organization values*), keputusan-keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa

---

<sup>18</sup> Op.cit., hal 27

(*rewards*) dan sanksi (*sanctions*) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya.

3. Nilai-nilai Pribadi (*personal values*), seringkali pula keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya.
4. Nilai-nilai Kebijaksanaan (*policy values*), keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijaksanaan tentang kepentingan politik atau pembuat kebijaksanaan yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan.
5. Nilai-nilai Ideologi (*ideological values*), nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijaksanaan seperti misalnya kebijaksanaan dalam dan luar negeri.

Berdasarkan beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan nilai-nilai organisasilah yang dirasa tepat untuk mengetahui bagaimana proses atau faktor apa saja yang mempengaruhi dalam proses pengambilan keputusan kebijakan pemekaran kelurahan dan kecamatan di Kota Bandar Lampung.

#### **D. Model Perumusan Kebijakan Publik**

Terdapat sejumlah model perumusan kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli antara lain : *Model Institutional*, Model Elit–Massa, Model

Kelompok, Model Sistem–Politik, *Model Rational-Comprehensive*, *Model Incremental*, *Model Mixed-Scanning*<sup>19</sup>.

Untuk kepentingan penelitian penulis akan menggunakan model elite-massa dan Model *Rational-Comprehensive*. Model Elit-Massa ini merupakan abstraksi dari suatu proses pembuatan kebijakan, di mana kebijakan publik identik dengan perspektif elit politik karena kebijakan negara itu ditentukan semata-mata oleh kelompok elit. Maka kebijakan publik mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari golongan elit kepada golongan massa, dengan demikian kebijakan publik adalah perwujudan keinginan-keinginan utama dan nilai-nilai elit yang berkuasa.

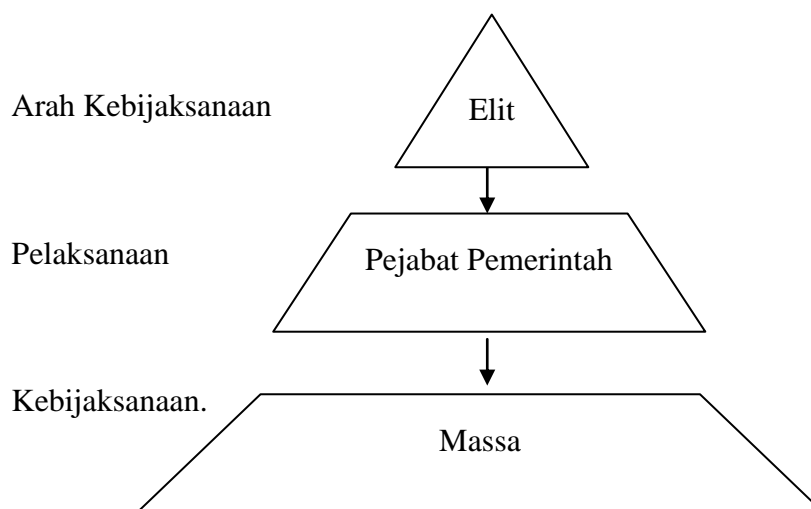
Model elit-massa ini dapat dirumuskan secara singkat sebagai berikut:

- a. Masyarakat dibagi menjadi dua yaitu kelompok kecil (golongan elit) yang mempunyai kekuasaan (penguasa) dan kelompok besar (golongan non-elit) yang tidak mempunyai kekuasaan (dikuasai).
- b. Kelompok elit yang berkuasa tidak mempunyai tipe yang sama (berbeda) dengan kelompok non-elit yang dikuasai.
- c. Perpindahan posisi/kedudukan dari non-elit harus diusahakan selambat mungkin dan terus menerus untuk mempertahankan stabilitas dan menghindari pergolakan (revolusi).
- d. Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan untuk melindungi sistem tersebut.
- e. Kebijaksanaan negara tidaklah menggambarkan keinginan masa tetapi keinginan elit.
- f. Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis/pasif.

---

<sup>19</sup> Op.cit., hal 34-76

Sehingga model elit-massa digambarkan dengan bagan sebagai berikut:



Gambar 1. Model Elit-Massa

Model ini hendak menyatakan bahwa proses formulasi kebijakan publik merupakan abstraksi dari keinginan elite yang berkuasa. Hal ini dapat dirujuk pemahaman teorinya dalam konteks teori politik konvensional yang menyatakan dalam masyarakat hanya terdapat dua kelompok masyarakat. Leo Agustino<sup>20</sup> menjelaskan mengenai kedua kelompok tersebut, kelompok masyarakat yang pertama adalah kelompok masyarakat yang berkuasa yang biasanya jumlahnya lebih sedikit, kelompok kedua adalah kelompok masyarakat yang dikuasai. Kelompok masyarakat pertama yang terdiri atas elite yang berkuasa menyatakan bahwa kenyataan yang berlangsung dalam dunia real pragmatis bahwa pemegang kekuasaan politiklah yang akan melaksanakan tugas formulasi kebijakan.

<sup>20</sup> Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2008). Hal 132

Kelompok elit yang bertugas membuat dan melaksanakan kebijaksanaan digambarkan dalam model ini sebagai mampu bertindak atau berbuat dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa yang apatis, kerancuan informasi, sehingga massa menjadi pasif. Kebijaksanaan negara mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari golongan elit ke golongan massa. Kelompok elit yang mempunyai kekuasaan dan nilai-nilai elit berbeda dengan massa. Dengan demikian, kebijaksanaan negara merupakan perwujudan keinginan-keinginan utama dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa.

Kebijaksanaan negara itu ditentukan semata-mata oleh kelompok elit, maka pejabat pemerintah hanyalah sekedar pelaksana-pelaksana dari kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh para elit. Pada dasarnya kebijaksanaan negara itu dibuat sesuai dengan kepentingan kelompok elit, maka tuntutan dan keinginan rakyat banyak (non-elit) tidak diperhatikan<sup>21</sup>. Disinilah isu elit diproduksi oleh kelompok elit untuk memaksakan kepentingan aktor-aktor yang bermain.

Model *Rational-Comprehensive* dalam kebijakan publik dipandang sebagai pencapaian tujuan secara efisien harus menempatkan pengambilan keputusan dalam posisi strategis, sebagai pusat perhatian utamanya. Pembuatan keputusan yang rasional (*rational decision-maker*) harus memilih alternative yang dirasanya paling tepat guna mencapai hasil akhir (*outcome*) yang diinginkan. Dengan demikian, pembuatan keputusan yang rasional pada hakikatnya mencakup pemilihan alternatif terbaik yang akan memaksimalkan tingkat kepuasan nilai-nilai pembuatan keputusan dan pemilihan alternatif itu dibuat

---

<sup>21</sup>Pejelasan yang komprehensif dapat dibaca dalam Irfan Islamy. 2002. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara

sesudah diadakan analisis yang menyeluruh terhadap alternatif-alternatif yang tersedia dan mempertimbangkan segala akibatnya.

Menurut Simon dalam Islamy<sup>22</sup> konsep ini, pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang mungkin tersedia kemudian memilih satu alternatif yang lebih cocok untuk mengatasi masalahnya. Model *Rational-Comprehensive*, menekan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan. Dalam model ini konsep rasionalitas sama dengan konsep efisiensi. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa suatu kebijaksanaan yang rasional itu adalah suatu kebijakan yang sangat efisien, dimana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang ada.

## **E. Konsep Pemekaran**

### **1. Tinjauan Tentang Pemekaran**

#### **a. Definisi Pemekaran**

*Decentralization boom* yang berlangsung di Indonesia sejak diberlakukannya UU Nomor. 22 Tahun 1999 antara lain berakibat pada meningkatnya pembentukan-pembentukan daerah otonom baru yang lazim disebut dengan pemekaran wilayah, hal ini sering kita jumpai di berbagai daerah yang sedang mengalami pemekaran dan pengembangan

---

<sup>22</sup> Irfan Islamy, op.cit., hal 34-76



terutama di kota Bandar Lampung yang sekarang telah kembali mengembangkan wilayah pemerintahan kelurahan dan kecamatan baru.

Menurut Pasal 1 ayat 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, definisi Pemekaran daerah adalah pemecahan propinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Berdasarkan pemaparan di atas, peneliti menyimpulkan bahwa pemekaran merupakan penggabungan atau pemisahan suatu wilayah baru yang kemudian dijadikan daerah baru yang nantinya akan memiliki struktural baru dalam pengolahannya.

#### **b. Tujuan Pemekaran Daerah**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 78 Tahun 2007, menyebutkan bahwa yang menjadi tujuan dari pemekaran daerah yaitu,

1. Peningkatan pelayanan publik kepada masyarakat
2. Percepatan kehidupan pertumbuhan kehidupan demokrasi
3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah
4. Percepatan pengelolaan potensi daerah
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban
6. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah

#### **c. Konsep Pemekaran Daerah**

Menurut Djohan<sup>23</sup> dalam penguraiannya pemekaran daerah memiliki beberapa konsep, berikut beberapa konsep dalam pemekaran daerah;

---

<sup>23</sup>Djohermansyah Djohan, *Problematika Pemerintahan dan Politik Lokal* (Jakarta: Bumi Aksara,1990). Hal 42

## 1. Dimensi Politik

Kebutuhan akan desentralisasi atau pembentukan daerah otonomi sejak awal sebenarnya bukan didasarkan pada pertimbangan teknis, tetapi lebih merupakan hasil dari tarik menarik atau konflik politik antara daerah dengan pusat. Dimensi politik dari pembentukan daerah atau desentralisasi adalah pemerintahan yang dilokalisasi sebagai bagian dari suatu landasan pengakuan suatu kelompok masyarakat sebagai entitas politik, sebagai bagian dari suatu landasan untuk kesamaan dan kebebasan politik.

Dimensi politik memiliki beberapa faktor, yaitu :

### a. Faktor Geografis

Faktor geografis yaitu faktor yang mengasumsikan bahwa kondisi geografis suatu daerah akan berpengaruh terhadap pembentukan identitas suatu kelompok masyarakat yang akhirnya akan berkembang menjadi satu kesatuan politik. Geografi menjadi batas yuridiksi wilayah yang ditempati oleh sekelompok masyarakat yang menjadi syarat pembentukan daerah otonom.

### b. Faktor Sosial Budaya

Faktor sosial budaya mengasumsikan, jika suatu masyarakat terikat dengan suatu sistem budaya tersendiri yang memberi perbedaan identitas budaya dengan masyarakat lain, maka secara politis ikatan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih

kuat. Faktor ini secara langsung terkait dengan persoalan etnisitas dan mungkin saja keagamaan.

c. Faktor Demografi

Faktor demografi, yaitu faktor yang mengasumsikan bahwa homogenitas penduduk akan mendorong lahirnya kesatuan penduduk secara politis. Jika faktor homogenitas ini dikolaborasikan dengan kesatuan secara geografis, maka secara politis kekuatan pembentukan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat dan secara langsung akan semakin mendorong tuntutan terbentuknya daerah otonom.

d. Faktor Sejarah

Faktor yang keempat, adalah faktor sejarah, faktor ini mengasumsikan, bahwa struktur pemerintahan masa lalu dari suatu masyarakat akan berpengaruh terhadap keinginan masyarakat tersebut menjadi suatu daerah otonom.

2. Dimensi Administrasi/Teknis

Wilayah-wilayah yang diberi status otonom atau yang didesentralisasikan diyakini akan meningkatkan pelaksanaan administrasi dan pelayanan kepada masyarakat, karena desentralisasi dapat memberi peluang pada penyesuaian administrasi dan pelayanan terhadap karakteristik wilayah-wilayah yang bervariasi sebagai konsekuensi dari pembedaan-pembedaan yang membentuk geografis. Dari sudut pandang administrasi,

pemberian desentralisasi selain menyangkut soal teknis pelaksanaan juga pembentukan kelembagaan yang objektif Sharpe.

### 3. Dimensi Kesenjangan Wilayah

Kasus penyelenggaraan pemerintahan nasional dalam hubungannya dengan pemerintahan daerah sering terjadi ketidakseimbangan perkembangan antar daerah. Ada daerah yang menjadi sangat maju, tetapi sebaliknya ada daerah yang relative tidak berkembang dan bahkan mengalami kemunduran. Konsep inilah yang melandasi pemikiran hubungan antara daerah dalam melihat persoalan pembentukan daerah otonom. Menurut teori ini, daerah otonom terbentuk karena munculnya kesenjangan antara wilayah dalam suatu daerah. Daerah yang diterlantarkan pertumbuhannya akan menggalang kesatuan sebagai kelompok yang termarginalisasikan, untuk selanjutnya menuntut pembentukan daerah otonom sendiri agar dapat secara bebas mengembangkan dan mengelola daerah mereka.

#### **d. Syarat-syarat Pemekaran**

Menurut pasal 4 ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 dijelaskan bahwa Pembentukan daerah kabupaten/kota berupa pemekaran kabupaten/kota dan penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Berdasarkan syarat-syarat di atas, untuk syarat administratif dijelaskan pada pasal 5 PP No. 78 Tahun 2007, sebagai berikut:

- (1) Syarat administratif pembentukan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) meliputi:
  - a. Keputusan masing-masing DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil Rapat Paripurna;
  - b. Keputusan bupati/walikota ditetapkan dengan keputusan bersama bupati/walikota wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi;
  - c. Keputusan DPRD provinsi induk tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil Rapat Paripurna;
  - d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon provinsi; dan
  - e. Rekomendasi Menteri.
- (2) Syarat administratif pembentukan daerah kabupaten/kota dimaksud dalam pasal 4 ayat (2), meliputi:
  - a. Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota
  - b. Keputusan bupati/walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota
  - c. Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota
  - d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota dan
  - e. Rekomendasi Menteri.
- (3) Keputusan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a diproses berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat.
- (4) Keputusan DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang dituangkan dalam keputusan DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Syarat teknis dijelaskan pada pasal 6 yang menyebutkan sebagai berikut:

- (1) Syarat teknis sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (2) Faktor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinilai berdasarkan hasil kajian daerah terhadap indikator sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari peraturan pemerintah ini.
- (3) Suatu calon daerah otonom direkomendasikan menjadi daerah otonom baru apabila calon daerah otonom dan daerah induknya mempunyai total nilai seluruh indikator dan perolehan nilai indikator faktor kependudukan, faktor kemampuan ekonomi; faktor potensi daerah dan faktor kemampuan keuangan dengan kategori sangat mampu atau mampu.

Sedangkan syarat fisik kewilayahan dijelaskan pada pasal 7, menyebutkan syarat fisik kewilayahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibu kota, sarana dan prasarana pemerintahan

#### **e. Permasalahan Pemekaran**

Syafarudin<sup>24</sup> menyebutkan faktor penyebab langsung maupun tidak langsung munculnya persoalan pasca pembentukan daerah baru dapat diidentifikasi dalam 3 (tiga) aspek sebagai berikut:

*Pertama*, manipulasi data awal dan proses pembentukan. Apabila daerah pemekaran baru benar-benar memenuhi syarat dan memenuhi semua prosedur substantif maka problem pasca pemekaran bisa dihindari. Kuat dugaan bahwa selama ini ada pemaksaan dan manipulasi syarat-syarat teknis, administrasi, dan kewilayahan. Politik

---

<sup>24</sup> Laporan Penelitian Gelombang Pemekaran Daerah Pasca Orde Baru

uang (*money politics*) di tingkat lokal dan nasional, meski sulit untuk dibuktikan, nampaknya kuat sekali menjadi faktor memuluskan persyaratan dan memenuhi prosedur formal.

*Kedua*, nafsu politik elit lokal dan nasional memberangus kesadaran kolektif. Walaupun daerah tidak layak dimekarkan, namun kenyataannya hampir semua riset kampus dan lembaga penelitian menyatakan layak 179 daerah untuk dimekarkan. Nafsu elit lokal dan nasional memekarkan wilayah demi motif ekonomi dan politik ini didukung pula dengan sikap DPR dan DPD sebagai penyambung aspirasi rakyat. Akibatnya kesadaran kolektif hilang, tenggelam oleh histeria/euforia politisi dan massa yang ikut-ikutan terbuai bayang-bayang kenikmatan pemekaran daerah.

*Ketiga*, kemanjaan fiskal yang dijamin UU bagi daerah-daerah pemekaran seperti DAU, bagi hasil dari SDA, PAD, dll. Salah satu sebab terjadinya gelombang pemekaran daerah karena adanya jaminan dalam UU 32/2004, PP 129/2000, dan PP 78/2007 bahwa daerah baru hasil pemekaran akan memperoleh DAU (dana alokasi umum) dari pusat. DAU pusat diharapkan turun sebanyak-banyaknya ke daerah yang akan dipergunakan untuk membangun. Kenyataan ini semakin ironis mengingat PAD daerah minim dan banyak mengandalkan pembiayaan pembangunan dari pusat. Akibatnya daerah makin banyak bergantung ke pusat dan APBN pusat kini mengalami "*bleeding*".

Badan Perencanaan dan pembangunan Nasional dalam penelitian mengenai Studi Evaluasi Pemekaran Daerah, menyebutkan dua masalah utama yang diidentifikasi dalam pemekaran daerah, yaitu:

1. Pembagian Potensi Ekonomi Tidak Merata. Dari perkembangan data yang ada menunjukkan bahwa dari aspek ekonomi, daerah-daerah DOB menunjukkan potensi ekonomi yang lebih rendah daripada daerah induk. Hal ini ditunjukkan oleh nilai PDRB daerah DOB yang lima tahun terakhir masih di bawah daerah induk meskipun PP 129/2000 mensyaratkan adanya kemampuan yang relative tidak jauh berbeda antara daerah induk dengan calon daerah DOB. Secara riil potensi yang dimaksud yakni kawasan industri, daerah pertanian dan perkebunan yang produktif, tambak, pertambangan, maupun fasilitas penunjang perekonomian.
2. Beban Penduduk Miskin Lebih Tinggi. terdapat suatu kesimpulan bahwa daerah pemekaran umumnya memiliki jumlah penduduk miskin yang relatif lebih besar, khususnya daerah DOB. Hal ini membawa implikasi bahwa untuk menggerakkan perekonomian daerah sehingga terjadi peningkatan pendapatan masyarakat memerlukan upaya yang jauh lebih berat. Penduduk miskin umumnya memiliki keterbatasan sumberdaya manusia, baik pendidikan, pengetahuan maupun kemampuan dalam rangka menghasilkan pendapatan. Di samping itu, sumberdaya alam di kantungkantung kemiskinan umumnya juga sangat terbatas,



misalnya hanya dapat ditanami tanaman pangan dengan produktivitas rendah.

## **2. Tinjauan Tentang Kecamatan**

Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor. 05 Tahun 2008 tentang Fungsi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Bandar Lampung pada BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 13 yaitu camat adalah kepala kecamatan Kota Bandar Lampung. Sedangkan pada pasal 1 ayat 12 menjelaskan, kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah Kota Bandar Lampung.

Kecamatan merupakan perangkat daerah Kota Bandar Lampung yang mempunyai wilayah kerja tertentu yang dipimpin oleh seorang Camat yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Kecamatan mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian kewenangan Pemeritahan yang dilimpahkan oleh Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pelayanan umum, pemberdayaan masyarakat, ketentrama dan ketertiban masyarakat dalam kecamatan. Dalam melaksanakan tugas kecamatan memiliki fungsi sebagai berikut:

- a. Pengoordinasian kegiatan pemberdayaan masyarakat
- b. Pengoordinasian upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- c. Pengoordinasian penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
- d. Pengoordinasian pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
- e. Pengoordinasian penyelenggaraan kegiatan pemerintahandi tingkat kecamatan

- f. Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan kelurahan
- g. Pelaksanaan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan kelurahan
- h. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan walikota

### **3. Tinjauan Pemekaran Kecamatan**

Menurut PP No. 78 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah menyebutkan, Pemekaran daerah adalah pemecahan propinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, belum ada ketentuan hukum yang benar-benar membicarakan perihal pemekaran kecamatan. Namun, pada dasarnya pemekaran daerah baik provinsi, kabupaten/kota maupun kecamatan berpedoman pada Peraturan Pemerintah nomor 78 Tahun 2007.

Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung nomor 04 tahun 2012 tentang Penataan dan Pembentukan Kelurahan dan Kedamatan, dan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung nomor 12 tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung nomor 4 tahun 2012 Tentang Penataan dan Pembentukan Kelurahan dan Kecamatan pada BAB II dalam pasal 2 dan 3 menyebutkan maksud dan tujuan dari pemekaran kecamatan dimaksudkan dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di dasarkan pada pertimbangan demografi dan luas wilayah. Sedangkan tujuan dari di bentuknya kecamatan adalah sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat yang

didasarkan pada jumlah penduduk yang ada di kelurahan dan kecamatan tersebut.

## **F. Kerangka Fikir**

Sebelum sebuah kebijakan diformulasikan maka terlebih dahulu harus dilakukan pengidentifikasian terhadap masalahnya, hal ini sering disebut dengan proses identifikasi isu kebijakan. Berikut beberapa tahapan dalam pemrosesan isu yang dapat diangkat dan di jadikan agenda setting menurut Wibawa<sup>25</sup> pada dasarnya perjalanan isu menjadi kebijakan dapat digambarkan sebagai berikut:

Isu → Opini Publik → Agenda Kebijakan → Kebijakan

Lahirnya sebuah kebijakan bermula dari adanya suatu masalah yang sedang berkembang. Awalnya masalah tersebut bermula dari adanya isu publik. Dari isu publik itulah kemudian berkembang menjadi opini publik. Dari kedua hal inilah yang akhirnya menyebabkan timbulnya masalah kebijakan. Dari sekian banyak masalah kebijakan yang timbul hanya sedikit masalah yang mengalami perhatian karena masalah tersebut harus melewati tahap pengidentifikasian, dari proses pengidentifikasian masalah inilah dapat ditemukan masalah mana yang lebih berpeluang. Dari penyeleksian masalah inilah kemudian diangkat menjadi Agenda kebijakan. Di agenda kebijakan inilah tahapan yang paling

---

<sup>25</sup> Samodra Wibawa, *Politik Perumusan Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011). Hal 59-62

penting sebelum akhirnya masalah tersebut menjadi penyusunan alternative kebijakan yang akhirnya dikeluarkan sebagai kebijakan.

Apakah suatu isu dari suatu kelompok akan mempengaruhi opini publik, ini tergantung pada kondisi objektif dari isu itu, misalnya apakah menyangkut sejumlah besar orang atau menyentuh rasa kemanusiaan. Namun juga tergantung pada siapa yang tersentuh oleh isu tersebut dan siapa yang menyentuhkannya. Dengan kata lain seberapa besar kekuatan politik dari pihak-pihak yang terkait atau berkepentingan dengan isu tersebut. Semakin besar kekuatan politik aktor yang bersangkutan, semakin besar pula peluangnya menjadi opini publik, diagendakan dan dirumuskan kebijakannya.

Pencarian masalah adalah suatu tahap dalam rangka mengenali masalah yang dipersepsikan secara beragam oleh para *stakeholder*. Pencarian masalah ini dapat dilakukan dengan melakukan *survey* kepada warga masyarakat atau suatu fenomena tertentu, meminta aspirasi dari berbagai lembaga swadaya masyarakat intens mengikuti isu tertentu dan juga mendapatkan informasi dari media massa. Setelah mendapatkan berbagai masukan, aspirasi dan saran dari berbagai sumber, tugas analisi kebijakan adalah mendefinisikan masalah yang beragam yang dipersepsikan oleh para pihak menjadi satu atau beberapa masalah substantif yang akan dijadikan sebagai masalah formal. Proses penentuan suatu masalah harus melewati beberapa tahap, apakah masalah tersebut benar-benar memerlukan penyelesaian atau hanya sebagai kabar burung saja. Proses pendefinisian masalah yang beragam oleh para pihak menjadi satu atau beberapa masalah substantif yang akan dijadikan sebagai masalah formal

tidaklah mudah. Setelah mendapatkan masalah substantif maka dapat dilakukan spesifikasi masalah, yaitu suatu proses mencari mana masalah yang akan diselesaikan terlebih dahulu oleh pemerintah, dengan mempertimbangkan segala sumber daya yang dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah substantif tersebut<sup>26</sup>.

Tahap menentukan masalah merupakan merupakan tahap yang krusial, yaitu menunjuk pentingnya isu dikemas sedemikian rupa sehingga dapat masuk dalam agenda pemerintah. Masalah publik yang kemungkinan besar dapat masuk dalam agenda pemerintah adalah masalah yang memenuhi persyaratan: pertama adalah rasionalitas, yaitu menunjuk bahwa masalah tersebut benar-benar menjadi tuntutan publik dan penting untuk diselesaikan dengan segera oleh kebijakan pemerintah; kedua adalah politis, yaitu menunjuk bahwa masalah tersebut mendapatkan dukungan kekuatan politik untuk masuk dalam agenda pemerintah dan diproses lebih lanjut dalam kebijakan publik.

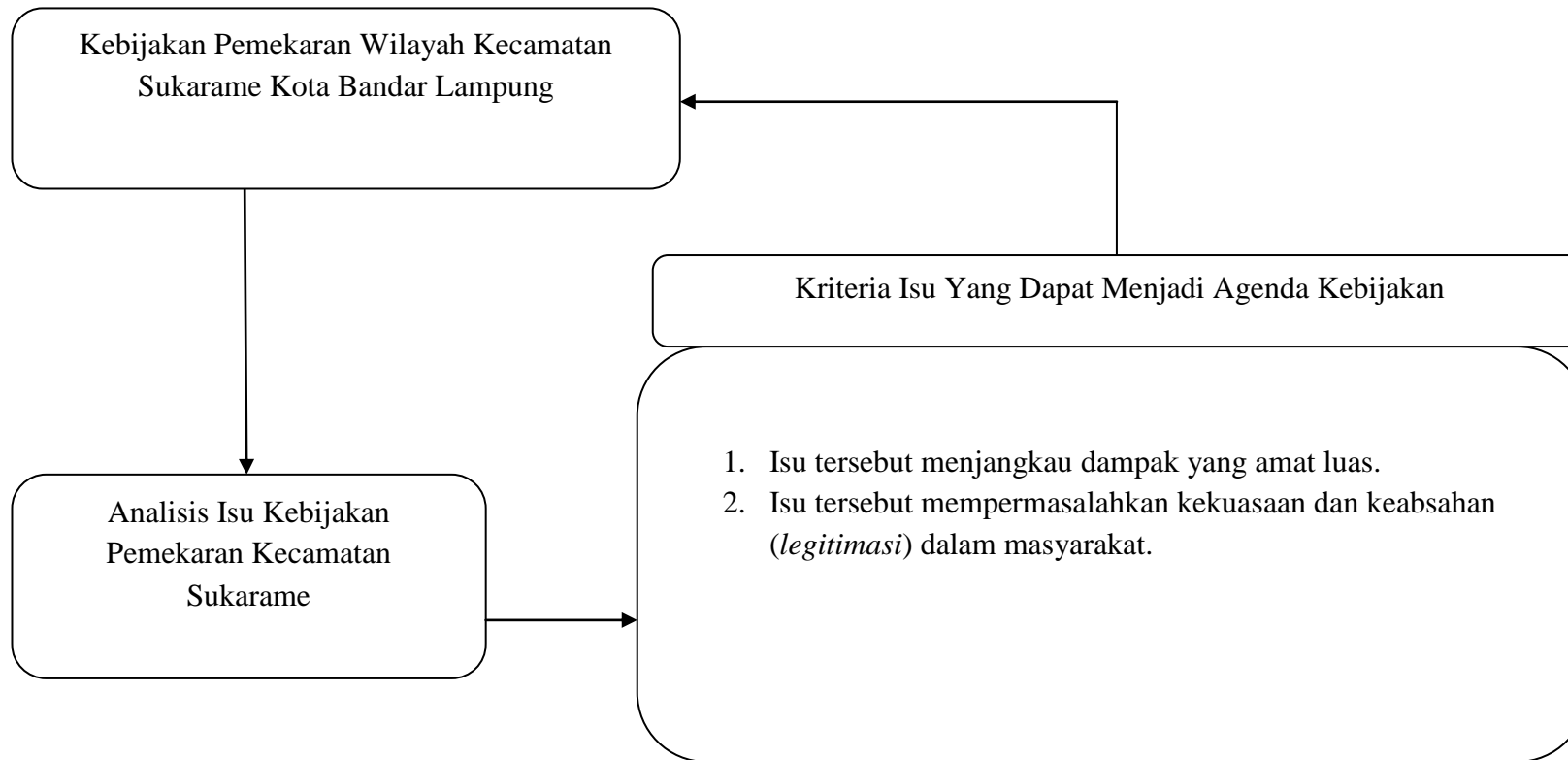
Proses penentuan dalam menentukan isu dapat menjadi masalah publik dan diangkat menjadi agenda kebijakan pada dasarnya memiliki tahap-tahap tertentu dan memiliki kriteria tersendiri. Oleh karena itu penelitian ini perlu melakukan kajian dengan perbandingan kriteria isu yang dapat menjadi agenda kebijakan dengan identifikasi atau faktor-faktor yang melatarbelakangi pemekaran yang terjadi di Kota Bandar Lampung khususnya di wilayah Kecamatan Sukarame. Untuk kebutuhan penelitian kriteria isu yang dapat menjadi masalah publik hanya dibatasi oleh kriteria yang relevan dengan isu

---

<sup>26</sup>Pejelasan yang komprehensif dapat dibaca dalam Dwiyanto Indiahono. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamoc Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media

kebijakan pemekaran kecamatan sukarama di Kota Bandar Lampung yaitu isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas dan Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimasi*) dalam masyarakat.

Kerangka Pikir dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam bentuk bagan sebagai berikut:



Gambar 2. Bagan Kerangka Fikir