

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Formulasi Kebijakan

Pada formulasi, sebuah rancangan kebijakan dibahas dengan melibatkan berbagai pihak baik yang mendukung maupun menentang kebijakan tersebut. Menurut Anderson (1978:66) formulasi merupakan kompetisi untuk mencapai kesepakatan (*compote for acceptance*) dan memiliki karakteristik melibatkan berbagai macam kepentingan untuk didiskusikan dan dikompromisikan. Berbagai pendapat yang muncul saling berargumentasi dan mempengaruhi satu dengan yang lain dengan tujuan mencapai kesepakatan. Ketika rancangan kebijakan selesai diformulasikan, berarti telah melewati ajang yang tidak mudah dan berliku. Menurut Nigro dalam Islamy (2000:26) terdapat 5 (lima) faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan atau kebijakan : a) adanya pengaruh dan tekanan-tekanan dari luar; b) adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme); c) adanya pengaruh sifat-sifat pribadi; d) adanya pengaruh dari kelompok luar; dan e) adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Aktor-aktor yang terlibat pengambilan keputusan dalam formulasi berbeda dengan evaluasi rancangan kebijakan. Aktor-aktor dalam formulasi berada dalam

kesetaraan dan memiliki posisi dan peluang yang sama dalam pengambilan keputusan. Sedangkan dalam evaluasi rancangan kebijakan, aktor-aktor yang terlibat adalah eksekutif tapi berasal dari tingkat pemerintahan yang berbeda. Anderson mengungkapkan keterlibatan badan-badan administratif dalam pembuatan kebijakan sangat mungkin terjadi dalam konsep otonomi.

Badan ini dibentuk dengan tujuan untuk melakukan kontrol atas daerah berkaitan dengan kewenangan yang diberikan sebagai konsekuensi dari otonomi. Organisasi seringkali membuat peraturan dan pedoman pelaksanaan pengambilan keputusan bagi instansi dari pusat hingga daerah. Interpretasi atas peraturan bersifat kaku dan menjadi hak pemerintah pusat untuk menterjemahkannya. Kondisi ini seringkali menyulitkan karena terdapat keragaman antar daerah. Walaupun demikian daerah harus tetap menjalankan peraturan tersebut karena menjadi rambu-rambu bagi daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Langkah awal yang dilakukan dalam menyusun atau memformulasi kebijakan adalah mengidentifikasi permasalahan yang menjadi sebab atau alasan disusunnya suatu kebijakan publik. Dunn (2003 : 210) mengemukakan pandangan mengenai perumusan masalah yaitu : Memahami masalah kebijakan sangat penting karena merupakan sistem petunjuk pokok atau mekanisme pendorong yang mempengaruhi keberhasilan semua fase analisis kebijakan. Para analis kebijakan sering gagal karena mereka memecahkan permasalahan yang salah atau memberikan solusi yang salah pada masalah yang tepat.

Berkaitan dengan perumusan masalah kebijakan, EE Schattschneider dalam Dunn (2003 : 210) menegaskan bahwa “masalah-masalah kebijakan adalah kebutuhan, nilai-nilai atau kesempatan yang tidak terealisasi tetapi yang dapat dicapai melalui tindakan publik”.

Menurut Dunn (2003 : 210) berbagai hal yang berkaitan dengan penyusunan suatu kebijakan publik antara lain adalah :

1. Kewenangan
2. Pembiayaan
3. Personil

Pengambilan keputusan baik di tingkat formulasi maupun evaluasi rancangan kebijakan seyogyanya menggunakan pertimbangan-pertimbangan tersebut, termasuk kelima kriteria lainnya. Pertarungan argumen pada saat formulasi bisa sangat dinamis ketika kriteria yang terlibat sangat beragam. Namun pada tingkat evaluasi, kriteria yang digunakan bisa jadi tidak seluruhnya. Bahkan, tim evaluator bisa menempatkan kriteria peraturan dalam pembuatan keputusan (*decision rules*) dengan bobot yang lebih tinggi. Mengingat tim evaluator memiliki konsekuensi untuk mematuhi rambu-rambu peraturan dalam pelaksanaan tugasnya.

B. Tinjauan Tentang Pengambilan Keputusan

1. Konsep Pengambilan Keputusan

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 yang pada gilirannya, akan mempengaruhi implementasi berikutnya. Pembuatan keputusan, karena itu, bukanlah proses pasif. Keputusan adalah sebuah proses dan keputusan awal sering kali hanya merupakan sinyal penunjuk arah dorongan awal, yang nantinya akan mengalami revisi dan diberi spesifikasi, jika kita defenisikan pembuatan keputusan sebagai suatu proses penentuan pilihan, maka gagasan tentang keputusan akan menyangkut serangkaian poin dalam ruang dan waktu ketika pembuat kebijakan mengalokasikan nilai-nilai (*values*). Pembuatan keputusan dalam pengertian ini ada diseluruh siklus kebijakan, misalnya: keputusan mengenai apa yang bias digolongkan sebagai "*problem*", informasi apa yang harus dipilih, pemilihan startegi untuk mempengaruhi kebijakan, pemilihan opsi-opsi kebijakan yang harus dipertimbangkan, pemilihan cara menyeleksi opsi, dan pemilihan cara-cara mengevaluasi kebijakan-kebijakan. Pada masing-masing poin tersebut terdapat proses pembuatan keputusan.

Beberapa keputusan melibatkan alokasi nilai dan distribusi sumber daya melalui perumusan kebijakan, atau melalui pelaksanaan program. Karenanya pembuatan keputusan etrjadi di arena dan level yang berbeda-beda. Pada satu level ada keputusan oleh actor kebijakan tinggi (*high policy actor*) untuk membuat kebijakan kesehatan nasional atau kebijakan dalam bidang ekonomi. Pada level lainnya ada keputusan dari aktor lain. Beberapa keputusan lebih signifikan ketimbang keputusan lainnya, dan beberapa keputusan lain kurang signifikan dibandingkan keputusan lainnya. Pemerintahan modern harus dilihat sebagai aktivitas penyusunan kebijakan

yang kompleks dan berlapis-lapis, dimana penyusunan ini dilakukan dibanyak titik yang berbeda-beda. Dalam rangka pengambilan keputusan dari sebuah kebijakan terdapat berbagai factor yang dapat mempengaruhi pembuatan keputusan (Parsons, 2006:249).

2. Pendekatan-Pendekatan dalam Pengambilan Keputusan

Terdapat beberapa pendekatan yang menjadi faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan, antara lain: (Parsons, 2006: 274-326)

1. Pendekatan Rasionalitas

Pendekatan rasional untuk pembuatan keputusan memiliki dua konteks atau sumber yaitu :

- a. Ide rasionalitas ekonomi seperti yang dikembangkan dalam teori ekonomi
- b. Ide rasionalitas birokratis seperti dirumuskann oleh teori sosiologis tentang organisasi dan masyarakat itu sendiri.

Sebuah pendekatan ideal pengambilan keputusan kebijakan publik secara rasional terdiri dari ‘seorang individu rasional’ yang menempuh aktifitas-aktifitas berikut ini secara berurutan:

- 1) Menentukan sebuah tujuan untuk memecahkan sebuah masalah
- 2) Seluruh alternatif strategi untuk mencapai tujuan itu dieksplorasi dan didaftar
- 3) Segala konsekuensi yang signifikan untuk setiap alternatif diperkirakan dan kemungkinan munculnya setiap konsekuensi diperhitungkan.
- 4) Terakhir, strategi yang paling dekat dengan pemecahan masalah atau bisa memecahkan masalah dengan biaya paling rendah dipilih berdasarkan kalkulasi tersebut.

Pendekatan rasional adalah 'rasional' dalam pengertian bahwa pendekatan tersebut memberikan preskripsi berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Teori-teori rasionalis berakar dalam aliran-aliran pemikiran positivisme dan rasionalisme jaman pencerahan yang berusaha untuk mengembangkan pengetahuan yang ilmiah untuk meningkatkan kondisi hidup manusia. Ide-ide ini didasarkan pada keyakinan bahwa berbagai permasalahan sosial seharusnya diselesaikan

2. Pendekatan Kekuasaan

Pendekatan kekuasaan (*power*) memandang pembuatan keputusan sebagai sesuatu yang dibentuk dan ditentukan oleh struktur kekuasaan: kelas, orang kaya, tatanan birokratis, dan tatanan politik, kelompok penekan, dan kalangan profesional atau ahli pengetahuan teknis. Enam macam pendekatan kekuasaan dalam pembuatan keputusan:

a) Elitisme: berfokus pada cara kekuasaan dikonsentrasikan.

Model proses kebijakan elitis berpendapat bahwa kekuasaan terkonsentrasi ditangan sebagian orang atau kelompok. Menurut model ini pembuatan keputusan adalah proses yang dilaksanakan demi keuntungan elit-elit tertentu. Sebagai sebuah model pembuatan keputusan, tujuan elitism didasarkan pada analisis terhadap cara dunia riil berjalan. Dikatakan bahwa dalam dunia riil ada pihak-pihak yang berada diatas yang memegang kekuasaan dan ada massa yang tidak memegang kekuasaan. Model ini berasal dari ilmu social modern, yakni

berakar pada pendapat seorang ahli yaitu Karl Marx, yang berpendapat bahwa elitisme adalah sesuatu yang tak bisa dihindai; masyarakat tanpa kelas adalah mitos, dan demokrasi tal lebih adalah sekedar pura-pura. Demokrasi juga dapat dilihat sebagai se bentuk politik, dimana elit-elit politik bersaing untuk mendapatkan suara dari rakyat guna mengamankan legitimasi kekuasaan.

b) Pluralisme: berfokus pada cara kekuasaan didistribusikan.

Dalam mengkaji kebijakan publik, kaum pluralis cenderung mengasumsikan kebijakan public pada dasarnya adalah hasil dari persaingan bebas antara ide dan kepentingan. Kekuasaan dianggap didistribusikan secara luas dan system politik sangat teratur sehingga proses politik pada esensinya dikendalikan oleh tuntutan dan opini public. Di wilayah pluralis, partisipasi dalam permainan politik etrbuka untuk semua orang, akan tetapi pandangan demokrasi liberal ini ditentang karena banyak pihak yang beranggapan tidak selalu benar bahwa orang dengan kebutuhan yang banyak akan paling aktif berpartisipasi dalam pentas politik. Barang siapa yang menentukan permainan apa yang akan berlaku maka ia berhak menentukan siapa yang ikut dalam permainan politik itu sendiri.

c) Marxisme: berfokus pada konflik kelas dan kekuasaan ekonomi.

Gagasan bahwa problem dan agenda adalah satu set dalam satu dimensi yang tidak bisa diamati secara behavioral adalah gagasan yang bisa

dijumpai dalam teori-teori yang lebih luas, yang bisa kita sebut teori mendalam. Teori mendalam ini menyatakan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam mendefinisikan problem dan menetapkan agenda adalah sesuatu yang terjadi di tingkat yang lebih dalam ketimbang yang kita lihat dipermukaan atau di level keputusan.

d) Korporatisme: berfokus pada kekuasaan kepentingan yang terorganisir.

Korporatisme adalah istilah yang berasal dari abad pertengahan dan dalam gerakan fasis pada periode antar perang dunia. Istilah ini mengandung teori tentang masyarakat yang didasarkan pada pelibatan kelompok-kelompok dalam proses pembuatan kebijakan Negara sebagai mode untuk mengatasi konflik kepentingan. Akan tetapi sebagai kerangka analitis yang dikenal sebagai neo-korporatisme telah ternoda, lebih banyak ketimbang konsep lainnya. Istilah ini menjadi teori populer pada 1970-an dan 1980-an sebagai explanatory, dan mungkin yang lebih signifikan sebagai alat yang dipakai para politisi dan kelompok lainnya.

e) Profesionalisme: berfokus pada kekuasaan kalangan professional.

Perhatian utama dalam analisis kebijakan kontemporer adalah sejauh mana elit professional mendapatkan kekuasaan dalam pembuatan keputusan dan dalam implementasi kebijakan public di dalam demokrasi liberal. Aliran liberal, khususnya, mengkritik cara dimana pertumbuhan big government membuat pembuatan keputusan menjadi

dikuasai oleh kelompok profesional yang lebih tertarik pada pengambilan keuntungan dan kepentingan mereka sendiri ketimbang kepentingan public yang mereka layani.

f) Teknokrasi: berfokus pada kekuasaan pakar teknis.

Model pembuatan keputusan ini menganggap masyarakat sebagai entitas yang bergerak menuju aturan berdasarkan rasionalitas ilmiah. Model ini adalah ide-ide yang banyak dieksplorasi dalam fiksi sains, dan merupakan tema esensial dari para filsuf. Model ini menopang teori manajemen. Sebagai gerakan social, teknokrasi muncul di AS sebelum perang dunia pertama. Pada periode antara dua perang dunia, kampanye mendukung agar masyarakat diatur secara rasional.

3. Pendekatan Pilihan Publik

Para ahli teori kekuasaan birokrasi dalam proses pembuatan keputusan mengatakan bahwa salah satu karakteristik utama dari negara modern adalah cara dimana kekuasaan birokratis, atau teknokratik, semakin bertambah dengan melayani kepentingan “dirinya sendiri” daripada melayani kepentingan public. Fokus pada birokrasi sangat penting untuk menganut aliran pilihan public (*public choice*), yang ide-idenya sangat berpengaruh dalam penentuan agenda politik pada akhir 1970-an. Asal-usul pendekatan ini bisa ditemui dalam karya Gordon Tullock dan Anthony Dawson. Perhatian mereka adalah pada alasan dan motivasi dari agen-agen administrative dan departemen pemerintahan. Sebagai aliran teori,

pengaruh mereka terhadap agenda politik, terutama di Inggris dan AS, tidak bisa diremehkan. Alasan dibalik pengaruh ini adalah fakta bahwa argument pilihan public tentang ketidakefisienan dan pembengkakan birokratis telah didukung oleh think thank partai-partai politik. Karya Gordon Tullock umumnya dianggap sebagai kontribusi paling awal untuk pendekatan pilihan publik.

4. Pendekatan Institusional

Pendekatan kebijakan sebagian besar berkembang dari kekecewaan terhadap pendekatan yang murni pada politik, yakni dari segi eksekutif, legislative, dan konstitusi. Kotak hitam David Easton memberikan prospek analisis yang melihat pada politik dan kebijakan dengan cara yang mengabaikan institusi dan konstitusi dan lebih menitikberatkan pada proses kebijakan secara keseluruhan. Akan tetapi, belakangan muncul kesadaran akan arti penting penempatan kebijakan public dalam konteks institusi. Terdapat tiga kerangka analisis institusional: a) Institusionalisme sosiologis; b) Institusionalisme ekonomi; c) Institusionalisme politik

Kerangka pertama adalah sezaman dengan fungsionalisme structural David Easton. Perhatiannya melampaui struktur formal dari institusi-institusi dan mengkaji apa yang institusi lakukan atau apa fungsinya, dan bagaimana mereka menjalankan fungsi itu dalam realitas, yang berbeda dengan gagasan tipe rasional. Sebagai sebuah pendekatan, kerangka ini orientasinya empiris dan penyampaian gagasannya melalui studi kasus

yang mudah difahami, bukan dengan model teoritis yang biasa dipakai dalam teori ekonomi. Institusionalisme sosiologis lebih memilih pendekatan historis untuk studi kasus, dan berbeda dengan institusionalisme ekonomi yang lebih focus pada institusi perusahaan. Di lain pihak, institusi ekonomi berkembang dari teori-teori perusahaan yang aplikasinya utamanya dalam hal analisis ekonomi. Ada beberapa upaya untuk mengaplikasikan teori-teori tersebut untuk pembaruan institusi politik maupun kebijakan public. Pendekatan yang berasal dari arah lain, seperti teori hubungan antara masyarakat dan Negara, dan konsekuensinya definisi institusi mereka berbeda. Jadi, meski mereka bersama-sama menitikberatkan pada soal institusi, namun mereka berbeda dalam hal lain, seperti apa makna dari konsep institusi itu sesungguhnya. Masing-masing memberikan pandangan yang berbeda tentang bagaimana institusi membentuk cara pengambilan keputusan, dan khususnya dalam institusionalisme ekonomi, tentang bagaimana institusi itu disusun agar bisa berfungsi secara efisien.

5. Pendekatan Informasional/Psikologis

Pendekatan informasional/psikologis yaitu pendekatan mengenai bagaimana ide, model, metafora yang dikemukakan dalam disiplin-disiplin ini dapat membantu menganalisis pembuatan keputusan di dalam dan untuk proses kebijakan. Psikologi banyak memberi kontribusi dalam dan untuk proses kebijakan. Terdapat dua pendekatan utama untuk pembuatan keputusan yang berasal dari teori psikologi dan informasi yaitu : a) pendekatan pembuatan keputusan yang memfokuskan pada factor-faktor

seperti emosi manusia, personalitas, motivasi, perilaku kelompok dan hubungan interpersonal; b) pendekatan yang berhubungan dengan isu-isu seperti bagaimana manusia mengenali problem, bagaimana mereka menggunakan informasi, bagaimana mereka membuat pilihan atas berbagai opso, bagaimana mereka memahami realitas atau masalah, bagaimana informasi diproses, dan bagaimana informasi dikomunikasikan dalam organisasi.

3. Rasionalitas dalam Pengambilan Keputusan

Paradigma tradisional beranggapan bahwa pengambilan keputusan dipengaruhi oleh variabel kontingensi. Pandangan ini beranggapan bahwa dalam pengambilan keputusan harus berdasarkan rasionalitas, kepentingan yang sama, manajemen puncak sebagai *dominant coalition*, dan kepentingan pribadi di bawah kepentingan bersama. Keputusan yang rasional, konsisten dengan tujuan organisasi dan diarahkan untuk memaksimalkannya. Pengambilan keputusan yang rasional menganggap “bahwa pemikiran harus mendahului tindakan; bahwa tindakan harus mempunyai tujuan; bahwa tujuan harus didefinisikan dalam hubungannya dengan sejumlah tujuan yang sebelumnya sudah ada dan konsisten; dan bahwa pilihan harus didasarkan atas teori yang konsisten mengenai hubungan antara tindakan dan konsekuensinya” (Robbin, 1990:121) Kemudian teori tradisional menganggap bahwa *dominant coalition* memiliki kesamaan dengan manajemen puncak. Selain itu perspektif kontingensi menganggap bahwa para pengambil keputusan memiliki

tujuan yang sama yakni melayani kepentingan organisasi. Selanjutnya kepentingan pribadi menjadi nomor dua setelah kepentingan bersama.

Terdapat dua argumentasi mendasar terhadap pengambilan keputusan yang rasional dalam organisasi. Pertama, para pengambil keputusan individual tidak mampu untuk seratus persen rasional. Hal ini didasarkan bahwa pengambil keputusan adalah manusia yang selalu memiliki kelemahan. Manusia tidak selalu memiliki tujuan yang diatur dengan konsisten, manusia tidak selalu mengejar tujuan secara sistematis, informasi yang dibuat kadang tidak lengkap, kemudian manusia jarang sekali melakukan suatu penelitian yang mendalam untuk mencari alternatif. Pengambilan keputusan oleh pengambil keputusan yang hakikatnya manusia tidak sepenuhnya rasional karena hanya mengakui sejumlah kriteria terbatas mengenai pengambilan keputusan, proses dipengaruhi oleh kepentingan pribadi, bukan merupakan tindakan yang inkremental. Kedua, organisasi tidak dapat rasional walau pengambil keputusan dapat rasional. Organisasi tidak dapat rasional karena pendekatan nilai bersaing (*competing values*), organisasi memiliki tujuan majemuk sehingga hampir rasionalitas tidak dapat diterapkan dan organisasi tidak memiliki tujuan tunggal atau hierarki dari tujuan yang majemuk yang dapat disetujui oleh semua orang.

Kepentingan pengambil keputusan dan kepentingan organisasi jarang memiliki kesamaan. Bentuk kepentingan organisasi dan kepentingan pengambil keputusan bagaikan irisan matematis yang hanya memiliki

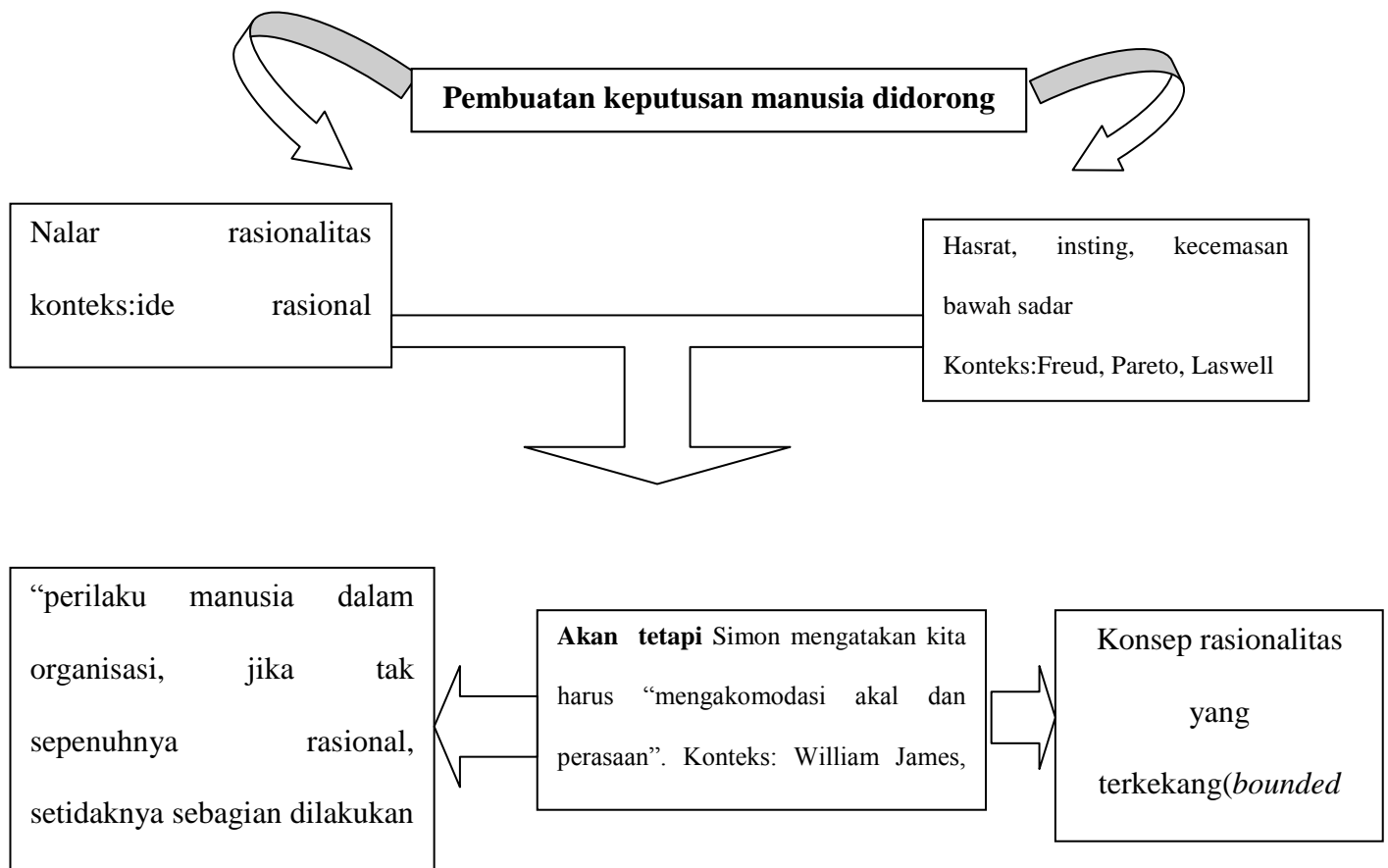
peluang kecil memiliki kesamaan. Kepentingan pengambil keputusan seakan merupakan keharusan yang mengalahkan kepentingan organisasi, artinya kepentingan pengambil keputusan akan selalu menjadi nomor satu dalam pengambilan keputusan.

Menurut pakar lain yaitu Simon menjelaskan organisasi dalam pengertian riil, bukan ideal. Intinya adalah isu rasionalitas. Simon ilmu sosial menderita “skizofrenia akut” ketika menjelaskan dan mengimplementasikan konsep rasionalitas.

Pada satu titik ekstrem kita punya ahli-ahli ekonomi yang menisbahkan rasionalitas yang berlebihan pada manusia ekonomi...pada ekstrem lainnya kita punya ahli-ahli yang berkecenderungan dalam psikologi sosial yang bisa dirunut kembali ke Freud yang mencoba mereduksi semua kognisi hanya pada affect saja.. Generasi ilmuwan behavioral masa lalu sibuk mengikuti Freud, berusaha menunjukkan bahwa orang-orang tidak serasional yang mereka pikirkan. (Simon,1957:xxiii dalam Parsons,2001:278)

Menurut Simon pengambilan keputusan di dalam organisasi, manusia terletak di antara dua titik ekstrem. Di satu sisi manusia sebagai *homo economicus* dianggap dapat bersikap rasional misalnya mampu mendapatkan informasi yang sempurna sehingga mampu memilih alternatif terbaik dari berbagai pilihan dalam proses pengambilan keputusan. Di sisi yang lain Freud, Laswell, Pareto mengatakan bahwa manusia merupakan makhluk yang mengerjakan sesuatu dengan dikendalikan oleh hasrat, insting, serta kecemasan bawah sadar. Simon beranggapan bahwa pengambilan keputusan merupakan proses dimana manusia berada di posisi antara ekstrem tersebut. Menurut Simon analisis seharusnya ditujukan untuk

“mengakomodasi baik itu akal maupun perasaan” (Simon,1957:200). Konsep ini akhirnya disebut sebagai *bounded rationality* yang berarti manusia tidak dapat rasional seperti pengertian para ekonom akan tetapi manusia memiliki niat baik dalam melakukannya atau dengan kata lain dalam koridor rasional yang terbatas.



Gambar 1 Model Rasionalitas terkekang Simon

Menurut Simon mustahil rasionalitas dapat tercapai karena dalam alternatif pilihan keputusan terdapat beragam pilihan yang harus dievaluasi.

Menurutnya rasionalitas manusia terbatas karena:

- a. Sifat pengetahuan yang tidak lengkap,
- b. Konsekuensi yang tidak bisa diketahui, sehingga si pembuat keputusan mengandalkan pada kapasitas untuk melakukan penilaian,
- c. Keterbatasan perhatian: problem harus ditangani dalam waktu serial, satu per satu, karena pembuat keputusan tidak bisa memikirkan terlalu banyak isu pada saat yang sama, perhatian berpindah dari satu nilai ke nilai lain,
- d. Manusia belajar menyesuaikan perilaku mereka agar sejalan dengan tujuan yang diniatkan, kekuatan observasi dan komunikasi membatasi proses pembelajaran ini,
- e. Batas daya tampung (memori) pikiran manusia: pikiran hanya bisa memikirkan beberapa hal dalam waktu yang bersamaan,
- f. Manusia adalah makhluk dengan kebiasaan dan rutinitas,
- g. Rentang perhatian manusia terbatas,
- h. Lingkungan psikologis manusia terbatas,
- i. Perilaku dan perhatian awal akan cenderung bertahan dalam arah tertentu selama beberapa periode waktu,
- j. Pembuatan keputusan juga dibatasi oleh lingkungan organisasional yang menjadi kerangka bagi proses pemilihan (Simon,1957:81-109).

Walaupun manusia tidak bisa secara penuh bersikap rasional layaknya ide rasionalitas ekonomi akan tetapi manusia memiliki niat dan usaha untuk mencapai hal tersebut. Seseorang dalam hal ini dapat dikatakan rasional jika perilakunya punya tujuan dan diarahkan untuk merealisasikan tujuan tersebut. Suatu organisasi dikatakan rasional jika ia berusaha mencapai atau memaksimalkan nilai-nilainya dalam situasi tertentu (Simon,1957:76)

C. Tinjauan Tentang *Local Government* dan Pemekaran Wilayah Kecamatan

1. Konsep *Local Government*

Bhenyamin Hoessein (2001:3) menjelaskan bahwa *local government* dapat mengandung tiga arti. *Pertama*, berarti pemerintah lokal. *Kedua*, berarti pemerintah lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. *Ketiga*, berarti, daerah otonom.

Local government dalam arti pertama menunjuk pada lembaga/organnya. Maksudnya *local government* adalah organ/badan/organisasi pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah. Dalam arti ini istilah *local government* sering dipertukarkan dengan istilah *local authority* (UN:1961). Baik *local government* maupun *local authority*, keduanya menunjuk pada *council* dan *major* (dewan dan kepala daerah) yang rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan. Dalam konteks Indonesia *local government* merujuk kepada kepala daerah dan DPRD masing-masing pengisiannya dilakukan dengan cara dipilih, bukan ditunjuk.

Local government dalam arti kedua menunjuk pada fungsi kegiatannya. Dalam arti ini *local government* sama dengan pemerintahan daerah. Dalam konteks Indonesia pemerintah daerah dibedakan dengan istilah pemerintahan daerah. Pemerintah daerah adalah badan atau organisasi yang lebih merupakan bentuk pasifnya, sedangkan pemerintahan daerah merupakan bentuk aktifnya. Dengan

kata lain, pemerintahan daerah adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Local government dalam pengertian organ maupun fungsi tidak sama dengan pemerintah pusat yang mencakup fungsi legislatif, eksekusif, dan yudikatif. Pada *local government* hampir tidak terdapat cabang dan fungsi yudikatif (Antoft dan Novack:1998). Hal ini terkait dengan materi pelimpahan yang diterima oleh pemerintah lokal. Materi pelimpahan wewenang kepada pemerintah lokal hanyalah kewenangan pemerintahan. Kewenangan legislatif dan yudikasi tidak diserahkan kepada pemerintah lokal. Kewenangan legislasi tetap dipegang oleh badan legislatif (MPR, DPR, dan BPD) di pusat sedangkan kewenangan yudikasi tetap dipegang oleh badan peradilan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri, dan lain-lain). Kalau toh di daerah terdapat badan peradilan seperti Pengadilan Tinggi di provinsi dan Pengadilan Negeri di Kabupaten/kota masing-masing bukan merupakan bagian dari pemerintah lokal. Badan-badan peradilan tersebut adalah badan yang independen dan otonom di bawah badan peradilan pusat.

Istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada *local government*. Istilah yang lazim digunakan pada *local government* adalah fungsi pembentukan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat

lokal (Bhenyamin Hoessein, 2001:10). *Local government* dalam pengertian ketiga yaitu sebagai daerah otonom dapat disimak dalam definisi yang diberikan oleh *The United Nations of Public Administration*: yaitu subdivisi politik nasional yang diatur oleh hukum dan secara substansial mempunyai kontrol atas urusan-urusan lokal, termasuk kekuasaan untuk memungut pajak atau memecat pegawai untuk tujuan tertentu. Badan pemerintah ini secara keseluruhan dipilih atau ditunjuk secara lokal (UN:1961)

Dalam pengertian ini *local government* memiliki otonomi (lokal) dalam arti self government. Yaitu mempunyai kewenangan untuk mengatur (*rules making = regelling*) dan mengurus (*rules application = bestuur*) kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. Dalam istilah administrasi publik masing-masing wewenang tersebut lazim disebut wewenang membentuk kebijakan (*policy making*) dan wewenang melaksanakan kebijakan (*policy executing*) (Bhenyamin Hoessein, 2002). Mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Dalam konteks otonomi daerah, norma hukum tertuang dalam Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat pengaturan. Sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi konkrit dan individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan obyek tertentu (Bhenyamin Hoessein, 2002).

Harris menjelaskan bahwa pemerintahan daerah (local self-government) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang

dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi. De Guzman dan Taples (dalam Tjahja Supriatna;1993), menyebutkan unsur-unsur pemerintahan daerah yaitu:

1. Pemerintahan daerah adalah subdivisi politik dan kedaulatan bangsa dan Negara;
2. Pemerintahan daerah diatur oleh hukum;
3. Pemerintahan daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
4. Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan;
5. Pemerintahan daerah memberikan pelayanan dalam wilayah jurisdiksinya.

Dengan merujuk pada uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah berhubungan dengan pemerintahan daerah otonom (self-local government). Pemerintahan daerah otonom adalah pemerintahan daerah yang badan pemerintahannya dipilih oleh penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintahan daerah lainnya tidak bersifat hirarkis tapi sebagai sesama badan publik. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah pemerintah pusat: hubungan sesama organisasi publik. Akan tetapi harus diingat bahwa sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat merupakan hubungan antar organisasi, namun keberadaannya merupakan sub-

ordinat dan dependent terhadap pemerintah pusat (Bhenyamin Hoessein, 2001).

2. Konsep Pemekaran Wilayah Kecamatan

Definisi wilayah dapat diartikan dengan berbagai konsep sudut pandang, misalnya menurut Glasson dalam Robinson (2005: 111) ada dua cara pandang tentang wilayah yaitu subjektif dan objektif, dimana :

- a. Cara pandang *subjektif*, wilayah adalah alat untuk mengidentifikasi suatu lokasi yang didasarkan atas kriteria tertentu atau tujuan tertentu,
- b. Pandangan *objektif* menyatakan wilayah itu benar-benar ada dan dapat dibedakan dari cirri-ciri/gejala alam di setiap wilayah. Wilayah dapat dibedakan berdasarkan musim/temperatur yang dimilikinya atau berdasarkan konfigurasi lahan, jenis tumbuh-tumbuhan, kepadatan penduduk atau gabungan dari cirri-ciri tersebut.

Pengertian lain mengenai wilayah dikemukakan oleh Kant dalam Robinson (2005: 111) yaitu sesuatu ruang di permukaan bumi mempunyai lokasi yang tetap dan tepat, jarak terdekat antara dua titik adalah garis lurus.

Pengertian lain mengenai wilayah lainnya seperti menurut Wofter dalam Widjaja (2005: 12) mengatakan bahwa suatu wilayah adalah daerah tertentu yang di dalamnya tercipta homogenitas struktur dan sosial perwujudan kombinasi antara faktor-faktor lingkungan dan demografi. Pendapat lain dikemukakan oleh Platt bahwa suatu wilayah adalah daerah tertentu yang keberadaannya dikenal berdasarkan homogenitas umum baik atas dasar

karakter lahan maupun huniannya. Pada era otonomi daerah sekarang ini, pemekaran wilayah tidak hanya terjadi di provinsi dan kabupaten/kota. Pemekaran wilayah juga terjadi di wilayah kecamatan.

Pembentukan Kecamatan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2007. Bab II (Pasal 2) terdiri dari :

1. Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah ini.
2. Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pemekaran 1 (satu) kecamatan menjadi 2(dua) kecamatan atau lebih, dan atau penyatuan wilayah desa dan/atau kelurahan dari beberapa kecamatan.

Pembentukan Kecamatan harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan.

1) Syarat administratif pembentukan kecamatan meliputi :

- a. Batas usia penyelenggaraan pemerintahan minimal 5 (lima) tahun;
- b. Batas usia penyelenggaraan pemerintahan desa dan atau kelurahan yang akan dibentuk menjadi kecamatan minimal 5 (lima) tahun;
- c. Keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau nama lain untuk Desa dan Forum Konomikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah kecamatan baik yang menjadi calon cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan;
- d. Keputusan Kepala Desa atau nama lain untuk desa dan Keputusan Lurah atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah kecamatan baik yang akan menjadi cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan;
- e. Rekomendasi Gubernur.

2) Syarat fisik pembentukan kecamatan meliputi :

- a. Cakupan wilayah untuk daerah kabupaten paling sedikit terdiri atas 10 (sepuluh) desa/kelurahan dan untuk kota paling sedikit terdiri atas 5 (lima) desa/kelurahan.

- b. Lokasi calon ibu kota , memperhatikan aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya.
- c. Sarana dan prasarana pemerintahan, meliputi bangunan dan lahan untuk kantor camat yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat..

3) Persyaratan teknis pembentukan kecamatan (Faktor) meliputi :

- a. Jumlah Penduduk;
- b. luas wilayah;
- c. rentang kendali penyelenggaraan pelayanan pemerintahan;
- d. aktifitas perekonomian;
- e. ketersediaan sarana dan prasarana.

Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, kecamatan merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kabupaten atau kota yang merupakan wilayah kerja tertentu yang dipimpin oleh camat. Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Kecamatan, untuk wilayah Sumatera dan Sulawesi penduduk minimal untuk pembentukan kecamatan adalah 7.500 jiwa. Luas wilayah untuk pembentukan kecamatan bagi wilayah Sumatera minimal 10 Km². Dan jumlah desa/kelurahan untuk pembentukan kecamatan adalah 4 Desa/Kelurahan bagi wilayah Sumatera. Hal yang perlu diperhatikan untuk pemekaran kecamatan adalah:

1. Perlunya sosialisasi yang luas kepada masyarakat tentang rencana pemekaran wilayah yang akan dilakukan oleh Pemerintah kabupaten, sehingga program ini dipahami dengan baik dan mendapat dukungan yang kuat dari masyarakat.

2. Perlunya dipersiapkan dengan baik perangkat yang dibutuhkan dalam pembentukan kecamatan baru seperti sumberdaya manusia (SDM) pegawai serta sarana dan prasarana kantor.
3. Perlunya pemerintah kabupaten melakukan koordinasi dengan institusi vertikal seperti kepolisian dan Departemen Agama untuk mempersiapkan kebutuhan pembangunan kantor kepolisian (Polsek) dan KUA di kecamatan-kecamatan baru.
4. Proses pemekaran kecamatan perlu dilakukan secara bertahap disesuaikan kemampuan daerah, sehingga tidak mengganggu proses pelayanan publik dan penyelenggaraan pembangunan.
5. Perlu pengkajian yang mendalam dan seksama dalam pembagian wilayah kecamatan lama dan baru sehingga hasil pemekaran kecamatan betul-betul mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat dan bukan sebaliknya.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pesawaran Nomor 05 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Kecamatan Marga Punduh dan Way Khilau di Kabupaten Pesawaran dalam Pasal 1 disebutkan bahwa Camat adalah Camat dalam Kabupaten Pesawaran yang menjadi pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja Kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan. Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran. Pembentukan

Kecamatan adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai Kecamatan di Wilayah Kabupaten Pesawaran.

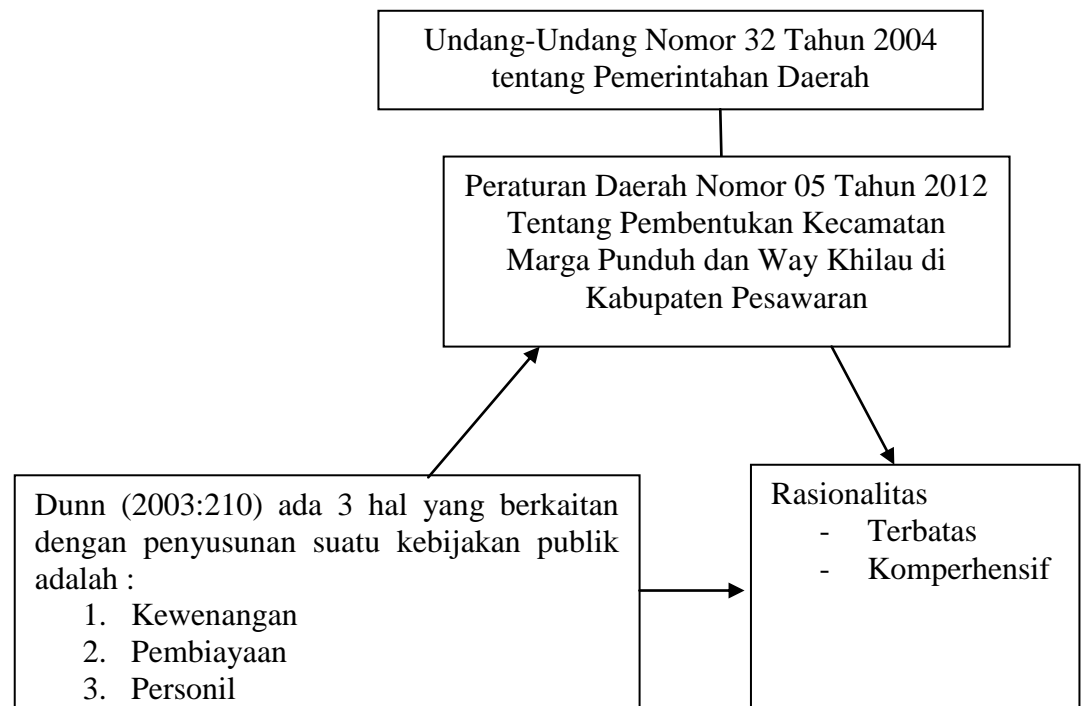
D. Kerangka Pemikiran

Tujuan pemekaran wilayah yang disebutkan dalam bab II Pasal 2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Persyaratan Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, adalah 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, (f) peningkatan hubungan yang serasi antar pusat dan daerah. Dengan demikian, untuk mewujudkan 6 (enam) aspek dari tujuan pemekaran wilayah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, diselenggarakan oleh pemerintah daerah melalui pembangunan daerah, dan dibutuhkan keuangan daerah yang cukup untuk mendanai (membiayai) kegiatan pembangunan daerah.

Pada daerah-daerah pemekaran (otonom baru) khususnya Kabupaten Pesawaran yang merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Lampung selatan di Propinsi Lampung yang diatur pada Peraturan Daerah Kabupaten Pesawaran Nomor 05 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Kecamatan Marga Punduh dan Way Khilau di Kabupaten Pesawaran, masih menghadapi masa transisi serta menghadapi keterbatasan keuangan, aparatur daerah, infrastruktur pemerintahan dan

kewilayahan, sehingga pelaksanaan pembangunan daerah dalam waktu yang relatif singkat (tahun 2005-2009) belum dapat menjalankan dengan baik hasil-hasil sebagai *output* dari proses pembangunan daerah yang belum nampak sesuai dengan tujuan pemekaran wilayah dan manfaat pemekaran wilayah yang diaspirasikan masyarakat. Hal ini kemudian memunculkan apresiasi dari publik bahwa kinerja pembangunan daerah belum sesuai dengan tujuan pemekaran wilayah, dan persepsi masyarakat terhadap pemekaran wilayah ternyata belum memberikan manfaat bagi masyarakat, bahkan manfaat pemekaran wilayah tidak terdistribusi secara merata. Opini yang menjadi wacana publik ini mesti dievaluasi dan dikaji agar tidak menimbulkan polemik yang multi tafsir, dan dapat dirumuskan strategi kebijakan pembangunan daerah Pesawaran yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tujuan pemekaran wilayah.

Alur Kerangka Pikir adalah sebagai berikut:



Sumber : diolah oleh peneliti, 2014