

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Proses Perumusan Kebijakan**

Proses membuat atau merumuskan suatu kebijaksanaan adalah suatu upaya yang dilakukan oleh pemerintah biasanya untuk menyelesaikan suatu masalah ataupun tuntutan yang ada mempunyai orientasi tujuan yang jelas dan bekerja berdasarkan kewenangan serta mempunyai legitimasi hukum yang sah.

Seperti proses kebijaksanaan yang baik menurut Charles O. Jones dalam bukunya Analisis Kebijaksanaan oleh Solichin Abdul Wahab (2008:29):

Golongan rasionalis ciri-ciri utama dari kebanyakan golongan aktor rasionalis ialah bahwa dalam melakukan pilihan alternatif kebijaksanaan mereka selalu menempuh metode dan langkah-langkah berikut:

1. Mengidentifikasi masalah.
2. Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu.
3. Mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan.
4. Meramalkan atau memprediksikan akibat-akibat dari tiap-tiap alternatif.
5. Membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan.
6. Dan memilih alternatif terbaik.

Beberapa tahapan diatas menunjukkan bagaimana sebuah perencanaan proses harus melewati beberapa tahapan demi keterlaksanaan kebijakan yang baik, selain itu proses kebijakan yang ideal memang berdasarkan kreteria yang telah terangkum dalam golongan rasionalis, yang terlihat dalam golongan rasionalis ini lebih bersifat idealis dan perfecionis mengutamakan proses yang sempurna demi ketepatan kebijakan yang optimal, rasional dan taktis.

Perumusan kebijakan tidak terlepas bagaimana aktor, pelaku dan wewenangnya seperti yang dijelaskan Leo Agustino dalam bukunya Dasar Dasar Kebijakan Publik (2008:29) yaitu:

“Pembuat kebijakan adalah orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan publik, beberapa orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk bertindak dikendalikan oleh orang lain”.

Sehingga dapat dikatakan bahwa proses perumusan kebijaksanaan negara bukan suatu proses yang mudah dan sederhana karena harus berulang ulang merumuskan serta dikaji alternatif yang terbaik dan hal ini tidak luput bagaimana berkaitan langsung dengan administrator yang berhadapan dengan masalah-masalah untuk diselesaikan dengan dilakukannya perumusan kebijakan untuk dijadikan sebuah keputusan yang nantinya dijadikan kebijakan, dengan kata lain kebijakan tidak akan ada tanpa melalui proses perumusan kebijakan.

Sesuai dengan apa yang dipaparkan oleh Samudra Wibawa dalam bukunya Politik Perumusan Kebijakan Publik (2011:59) menyimpulkan bahwa:

“Proses penyusunan kebijakan adalah proses mengidentifikasi problem (disini harapan, impian dan cita-cita sangat menentukan) lalu membuat keputusan untuk mengolahnya”.

Proses perumusan kebijaksanaan negara yang begitu sulit dan rumit dilakukan masih dihadap lagi dengan permasalahan apakah kebijaksanaan negara itu sudah diantisipasi akan mudah dan lancar diimplementasikan, dan hasil implementasi kebijaksanaan negara itu, baik yang berdampak atau yang mempunyai konsekuensi positif maupun negatif juga berpengaruh terhadap proses perumusan kebijaksanaan negara berikutnya.

## **B. Model-Model Rumusan Kebijakan**

Secara teoritik yaitu melalui model-model yang akan memperoleh gambaran-gambaran yang jelas mengenai kebijakan publik.

### **a. Model Elit-Massa**

Teori elit pertama kali muncul dengan adanya pengacuan terhadap teori elit klasik, yang memunculkan beberapa nama tokoh besar, yaitu Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, dan Robert Michels. Model elit ini pada umumnya menentang keras terhadap pandangan yang menyatakan bahwa kekuasaan di dalam masyarakat itu terdistribusi secara merata. Maksud dalam hal ini, kekuasaan merupakan sesuatu hal yang memang membenarkan adanya

sekelompok kecil masyarakat yang mempunyai kemampuan lebih dalam mengendalikan atau memerintah kelompok besar di dalam masyarakat.

Kelompok kecil di dalam masyarakat ini bukan maksud dalam hal kemampuan mereka, di maksudkan jumlah yang cenderung sedikit tetapi mempunyai otoritas yang sangat kuat di dalam masyarakat. Kelompok kecil ini biasanya mempunyai otoritas untuk menjalankan semua fungsi-fungsi politik. Model ini memandang administrator negara bukan sebagai 'abdi rakyat' tetapi lebih sebagai kelompok-kelompok kecil yang telah mapan, kebijaksanaan negara mengalir dari atas-kebawah, yaitu dari golongan elit ke golongan massa, kelompok elit yang mempunyai kekuasaan dan nilai-nilai elit berbeda dengan dengan massa. Dengan demikian kebijaksanaan negara merupakan perwujudan keinginan-keinginan utama dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa.

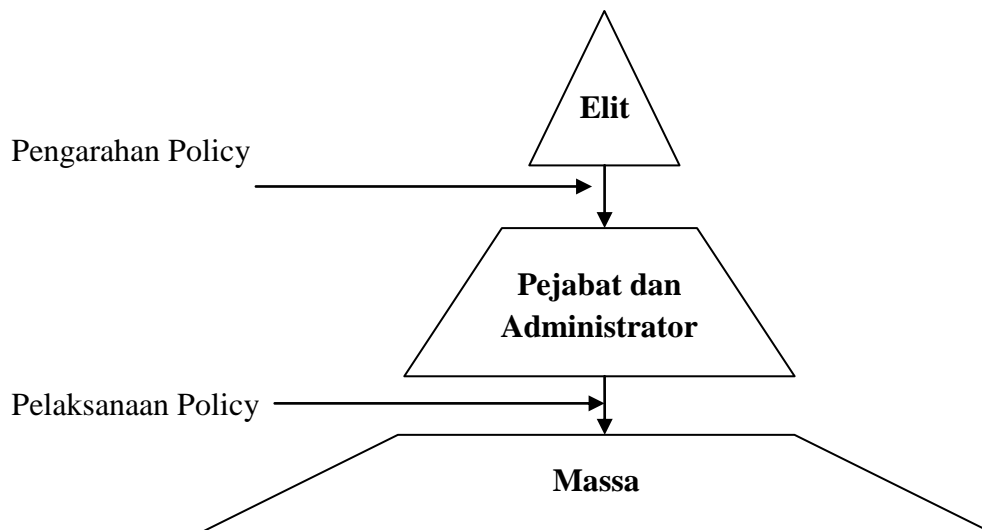
Kebijaksanaan itu adalah kebijaksanaan yang menggambarkan kepentingan / tuntutan rakyat, tetapi dalam kenyataannya tidak demikian. Menurut teori elit massa ini elit mampu membentuk dan mempengaruhi massa terhadap masalah-masalah kebijaksanaan negara. Karena kebijaksanaan negara itu ditentukan semata mata oleh kelompok elit, maka pejabat pemerintah hanyalah pelaksana-pelaksananya dari kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh elit tadi, dan karena kebijaksanaan itu dibuat sesuai dengan kepentingan kelompok elit maka tuntutan dan keinginan rakyat banyak tidak diperhatikan.

Dijelaskan dalam bukunya Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara oleh Irfan Islamy (2003:40). Model elit-massa ini dapat dirumuskan secara singkat sebagai berikut:

1. Masyarakat dibagi menjadi 2 yaitu kelompok kecil yaitu 'golongan elit' yang mempunyai kekuasaan (penguasa) dan kelompok besar (golongan non-elit) yang tidak punya kekuasaan (dikuasai). Hanya sejumlah kecil orang-orang yang menentukan kebijaksanaan negara, sedangkan massa (rakyat tidak ikut menentukan).
2. Kelompok elit yang berkuasa tidak mempunyai tipe yang sama (berbeda) dengan kelompok non elit ditentukan atau dipilih secara istimewa dari golongan masyarakat yang mempunyai tingkat dan golongan sosial-ekonomi yang tinggi.
3. Perpindahan posisi/ kedudukan dari non-elit ke elit harus diusahakan selambat mungkin dan terus menerus untuk mempertahankan untuk mempertahankan stabilitas dan menghindari pergolakan (revolusi). Hanyalah non-elit yang telah menerima konsensus dasar golongan elit yang dapat masuk kedalam lingkaran penguasa.
4. Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan untuk melindungi sistem tersebut.
5. Kebijakan negara tidaklah menggambarkan keinginan massa tetapi keinginan elit. Perubahan-perubahan dalam kebijaksanaan negara dilakukan sedikit-sedikit dan tidak secara besar-besaran.
6. Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis / pasif. Elitlah yang mempengaruhi massa dan bukan massa yang mempengaruhi elit.

Makna yang terkandung dalam model elit ini bahwa di dalam kelompok masyarakat dalam kalangan yang seperti apapun, pasti mempunyai penggolongan kelompok berdasarkan kekuasaan, yaitu kelompok yang mempunyai kekuasaan dan kekuatan lebih sebagai kelompok kecil yang memerintah dan yang diperintah merupakan kelompok dalam jumlah yang besar, yang tidak memiliki kekuasaan ataupun kekuatan lebih. Kelas masyarakat yang diperintah biasanya memang mempunyai jumlah yang lebih banyak dari yang memerintah, kelas masyarakat yang diperintah ini

biasanya dikontrol oleh pihak yang memerintah supaya mengikuti alur yang diinginkan oleh yang memerintah, dengan cara-cara yang bersifat legal, dan bahkan terkadang tidak sungkan untuk menunjukkan kesewenang-wenangannya.



Gambar 1.  
Model Elit-Massa

Elit disini digambarkan tidak seimbang dari susunan atas susio-ekonomi dari masyarakat, bagaimana gambar ini menunjukkan kekuasaan di pegang oleh elit yang berperan besar dalam penentuan kebijakan publik.

#### **b. Model Kelembagaan Baru (*New Institutionalism*)**

Kelembagaan Baru (*New Institutionalism*) merupakan salah satu paradigma yang berkembang dalam ilmu politik, paradigma ini merupakan kritik atas pendahulunya yaitu model kelembagaan, seperti diketahui bahwa model kelembagaan mempunyai karakter utama, yakni:

Pertama, cita-cita politik yang berkembang dalam sejarah politik Barat dijemakan dalam hubungan-hubungan khusus antara penguasa dan rakyat.

Kedua, selalu memiliki ciri khas dimana aturan, prosedur, dan organisasi pemerintahan menjadi *starting point* dalam diskursus politik kenegaraan.

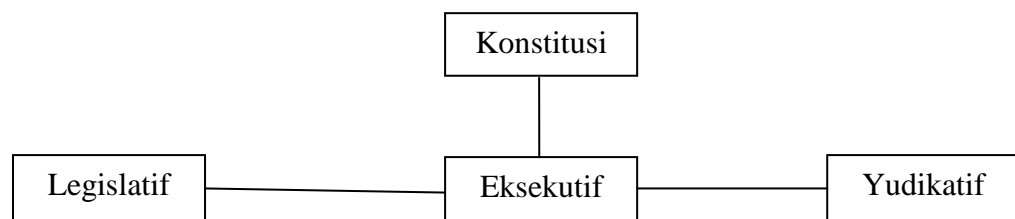
Cara pandang tersebut tentu saja memiliki kelemahan di mana cenderung menganggap tidak penting aktor politik sebagai inisiator. Pembentukan atau perubahan sebuah institusi, tidak dapat dilepaskan dari kepentingan aktor inisiatornya. Konteks untuk menjawab kelemahan inilah muncul cara pandang yang mengoreksi Model Kelembagaan (*Institutionalism*), yakni Model Kelembagaan Baru (*New Institutionalism*).

Menurut fokus perhatian Kelembagaan Baru (*New Institutionalisme*) dibedakan dalam beberapa pendekatan turunan yaitu *Rational Choice Institutionalism*, *Sociological Institutionalism*, dan *Historical Institutionalism*:

Pertama, *Rational Choice Institutionalism* merupakan aliran pendekatan kelembagaan baru yang sangat kentara dipengaruhi oleh tradisi behavioralis yang menganggap bahwa interaksi manusia merupakan manifestasi dari kepentingan diri individu.

*Rational Choise* memiliki fokus utama pada persoalan bagaimana aktor-aktor yang ada membangun dan merubah institusi untuk mencapai kepentingan-kepentingan mereka. Institusi juga dianggap hadir untuk menata interaksi-interaksi aktor dengan cara mempengaruhi apa yang bisa dilakukan dan apa yang tidak. Selain itu institusi juga diharapkan bisa melanjutkan agenda dan preferensi individu dan organisasi.

Kedua, *Sociological Institutionalism* merupakan Kelembagaan yang berfokus pada upaya institusi untuk mampu menyediakan identitas dan makna interaksi sosial, selain itu juga concern pada bagaimana institusi mempengaruhi pilihan dan identitas aktor. Ketiga, institusionalisme historis (*historical institutionalism*). Berbeda dengan institusionalisme sosiologis, institusionalisme historis mengacu pada catatan sejarah. Institusionalisme historis menempatkan analisis sejarah dan penelitian-penelitian lain dalam memahami fenomena institusinya, Sedangkan institusionalisme politik berusaha menunjukkan kekuatan yang jelas serta menekankan peran kausal institusi politik terhadap proses dan hasil politik. (<http://mega.subhanagung.net/new-institusionalism-dalam-ilmu-politik/>)



Gambar 2.  
Model Kelembagaan

Model Kelembagaan dikenal dengan bagan seperti gambar diatas, bagaimana dalam perumusan kebijakan dilakukan oleh badan-badan atau institusi berwenang, kaitan dengan kelembagaan baru ini adalah mengkaji serta menganalisa secara mendalam tentang bagaimana perumusan kebijakan tersebut dirumuskan. Sehingga dengan demikian dapat disimpulkan bagaimana peran aktor-aktor dalam sebuah lembaga serta



pengaruh-pengaruh interaksi antar individu maupun kelompok, dalam kelembagaan baru ini sangat terfokus pada peran individu di sebuah institusi atau lembaga selain itu menjadi sebuah sorotan bagaimana produk kebijakan itu adalah produk individu yang memiliki tujuan dan kepentingan dari tiap-tiap individu didalamnya.

### **c. Model Kelompok**

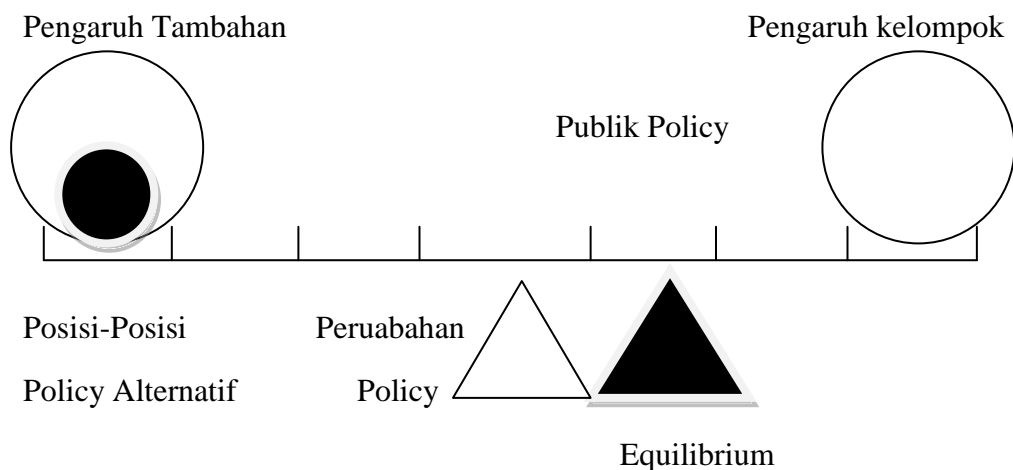
Model ini menganut paham teori kelompok David B. Truman dalam bukunya “The Governmental Process” (1951), yang menyatakan bahwa interaksi antara kelompok-kelompok adalah merupakan kenyataan politik. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan baik secara formal maupun informal kedalam kelompok kepentingan (interest group) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah.

Pada model ini pemerintah membuat kebijakan karena adanya tekanan dari berbagai kelompok. Kebijakan publik merupakan hasil perimbangan dari berbagai tekanan kepada pemerintah dari berbagai kelompok kepentingan. Besar kecil tingkat pengaruh dari suatu kelompok kepentingan ditentukan oleh jumlah anggotanya, harta kekayaannya, kekuatan, dan kebaikan organisasi, kepemimpinan, hubungannya yang erat dengan para pembuat keputusan, kohesi intern para anggotanya.

Dalam bukunya Ilmu Administrasi Negara Miftha Thoha (2002:95) menyatakan :

“Teori kelompok mulai dengan suatu ungkapan bahwa interaksi diantara kelompok adalah fakta sentral dari politik dan publik policy, individu-individu dengan mengikat kepentingan-kepentingan bersama-sama baik formal maupun tidak formal menekankan tuntutan-tuntutannya pada pemerintah, kelompok tertentu ini akan menjadi kelompok politik, jika dan manakala kelompok tersebut membuat suatu tuntutan melalui atau tergantung akan institusi pemerintah. Individu-individu amat penting dalam politik hanya ketika mereka bertindak sebagian atau bagian atau atas nama dari kelompok yang berkepentingan tersebut, sehingga kelompok merupakan jabatan yang esensial yang menghubungkan antara individu dengan pemerintahnya. Dalam konteks ini individu menjadi sesuatu yang sangat penting artinya dalam politik hanya bila dia terlibat atau mewakili kelompok, melalui kelompok inilah seorang individu berusaha menyelamatkan keinginan politiknya atau kelompoknya”.

Pada pembahasan ini kebijakan publik sewaktu-waktu akan mencerminkan kepentingan kelompok dominan, serta sebaliknya kelompok non-dominan, sebagaimana kelompok akan mendapatkan dan kehilangan kekuasaan serta pengaruh demikian juga kebijakan publik akan beralih berubah dari kepentingan yang mendapat pengaruh melawan kepentingan yang kehilangan pengaruh.



Gambar 3.  
Model Kelompok

Keseimbangan ini ditentukan oleh pengaruh relatif dari kelompok-kelompok yang berkepentingan. Jadi dapat dilihat bagaimana dalam model kelompok ini menerangkan secara jelas semua aktifitas-aktifitas politik yang bermanfaat didalam hubungan dengan perjuangan-perjuangan kelompok, persaingan yang dilakukan antara kelompok-kelompok yang berpengaruh, pembuat keputusan menanggapi tekanan-tekanan dari kelompok lain dengan cara bargaining, negoisasi, dan kompromi.

### **C. Tinjauan Tentang Bekerjanya Proses dalam Model Yang Terpilih**

Proses perumusan yang bekerja dalam model yang terpilih yaitu Model Kelembagaan Baru yang mana dalam proses perumusan ini lebih menekankan sebuah aktor dalam suatu lembaga untuk melaksanakan suatu proses kebijakan yang sesuai dengan tahapan-tahapan yang ada.

Sesuai dalam proses kebijaksanaan yang baik menurut Charles O. Jones dalam bukunya Analisis Kebijaksanaan oleh Solichin Abdul Wahab (2008:29):

Golongan rasionalis ciri-ciri utama dari kebanyakan golongan aktor rasionalis ialah bahwa dalam melakukan pilihan alternatif kebijaksanaan mereka selalu menempuh metode dan langkah-langkah berikut:

1. Mengidentifikasi masalah.
2. Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu.
3. Mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan.
4. Meramalkan atau memprediksikan akibat-akibat dari tiap-tiap alternatif.
5. Membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan.

6. Dan memilih alternatif terbaik.

Penjelasan yang dipaparkan oleh Charles O. Jones yang mempunyai ciri perumusan kebijakan yang baik berkaitan dengan Model Kelembagaan Baru ini sebuah proses dalam model ini menjadikan suatu barometer atau acuan sebagai suatu tolak ukur yang nantinya untuk mengukur perumusan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah kota Bandar Lampung Tentang proses perumusan MoU dalam pengadaan BRT. Sejalan yang dipaparkan sebelumnya penjabaran mengenai golongan rasionalis yang mempunyai ciri-ciri.

1. Mengidentifikasi masalah yaitu dengan maksud bagaimana sebuah institusi yang mempunyai kewenangan dalam melakukan sebuah perumusan yang harus dimiliki pertama kali yaitu adalah masalah-masalah apa saja yang melatar belakangi sebuah perumusan kebijakan itu secepatnya dilakukan.
2. Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu, dimaksudkan adalah bagaimana para aktor dalam suatu lembaga dalam sebuah perumusan tersebut mempunyai sebuah tujuan-tujuan yang jelas dan tujuan yang nantinya dapat menjadi acuan atau jalan keluar dari sebuah permasalahan yang ada.
3. Mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan, dalam penyusunan perumusannya perlu adanya alternatif-alternatif lain yang dinilai dapat digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada.
4. Meramalkan atau memprediksikan akibat-akibat dari tiap-tiap alternatif. Setelah mempunyai beberapa alternatif-alternatif jalan keluar permasalahan, perlu juga adanya penilaian dan prediksi positif dan negatif

apa saja yang akan terjadi bila salah satu alternatif itu di implementasikan nantinya. Apakah mempunyai resiko yang lebih besar apabila alternatif tersebut di implementasikan atau malah sebaliknya mempunyai resiko yang kecil namun berdampak positif sehingga dapat membantu menyelesaikan permasalahan-permasalahan lainnya diluar tujuan.

5. Membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan, sehingga mendapati beberapa alternatif yang tersusun berjenjang sesuai dengan tingkat resiko dan penilaian yang paling baik untuk di gunakan nantinya, setelah itu perlu adanya pengkajian ulang apakah alternatif yang telah terpilih sesuai dengan tujuan awal dan salah satu upaya yang tepat dilakukan untuk menyelesaikan masalah yang ada.
6. Memilih alternatif terbaik, setelah melakukan pemilihan secara matang dengan demikian pemilihan alternatif dilakukan dengan mempunyai penilaian yang terbaik oleh inisiator, dengan mengacu pada tujuan dan alternatif yang terpilih mempunyai tingkat resiko yang rendah namun berdampak positif yang amat besar.

Berkaitan dengan bagaimana proses perumusan kebijakan yang dalam model terpilih ini menggambarkan pengkajian suatu proses perumusan yang menitik beratkan kepada aktor didalam suatu lembaga, bagaimana lahirnya suatu kebijakan adalah dampak dari pola interaksi dan perilaku para aktor yang mempengaruhi dan terlibat dalam suatu organisasi atau lembaga.

#### **D. Prilaku Organisasi**

Prilaku organisasi adalah suatu kajian untuk memahami prilaku dalam suatu organisasi, prilaku organisasi sendiri berfokus bagaimana aktor-aktor dalam suatu organisasi berperilaku serta berinteraksi didalamnya serta apa saja yang dapat dipengaruhi dalam pencapaian tujuan. Sebagaimana yang diketahui prilaku organisasi berkaitan dengan aspek tingkah laku.

Sesuai dalam bukunya Prilaku Organisasi oleh Miftah Thoha (2011:33), yang memahami prilaku organisasi:

“Prilaku organisasi hakikatnya adalah hasil-hasil interaksi antara individu-individu dalam organisasi”.

Untuk memahami prilaku organisasi sebaiknya diketahui individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut. Prilaku manusia adalah sebagai suatu fungsi interaksi antara individu dengan lingkungan, dan dipahami bahwa prilaku memang ditentukan oleh bagaimana kondisi lingkungan tersebut tercipta, serta lingkungan mempengaruhi apa saja yang akan dicapai nantinya, kaitan dengan prilaku organisasi dalam kajian ini bagaimana lingkungan pemerintah yaitu dinas perhubungan yang menciptakan suatu situasi yang mempunyai sasaran dalam kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan perbaikan sistem transportasi yang berujung dengan kesepakatan BRT yang tertuang dalam MoU dalam lingkungan tersebut menyebabkan suatu kondisi yang mengharuskan sebuah tindakan atau prilaku dalam organisasi harus berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu.

Manusia adalah salah satu dimensi dalam organisasi yang amat penting, merupakan salah satu faktor pendukung organisasi, dalam hampiran konitif untuk memahami perilaku ini meliputi kegiatan-kegiatan mental yang sadar misalnya berfikir, mengetahui, memahami dan kegiatan konsepsi mental seperti , sikap, kepercayaan, dan pengharapan yang kesemuanya itu merupakan faktor yang menentukan dalam perilaku.

Bentuk perilaku kelompok atau organisasi sendiri merupakan segi positif yang mempunyai berbagai pertimbangan yang diambil bisa lebih luas dan menyatu karena banyak orang yang terlibat didalamnya, organisasi sendiri salah satu upaya untuk mengurangi konflik dan meningkatkan kordinasi serta demikian pula organisasi dapat dipergunakan sebagai sarana untuk meningkatkan motivasi anggota-anggota kelompok didalam serta ikut berpartisipasi memikirkan persoalan-persoalan kelompok, sedangkan sisi negatifnya adalah organisasi sebagai tempat berlindung dari pertanggung jawaban perorangan terlebih jika adanya kesalahan keputusan yang dibuat tidak ada seorangpun yang bertanggung jawab.

Selain itu Dapat dipahami bahwa perilaku organisasi sebagai salah satu cara untuk mengetahui bagaimana perilaku organisasi secara langsung berhubungan dengan tingkah laku orang-orang didalam suatu organisasi dan bagaimana perilaku orang-orang tersebut mempengaruhi usaha-usaha pencapaian tujuan dalam organisasi, khususnya kaitan dalam proses perumusan kebijakan yang mana menyangkut perilaku-prilaku para aktor dalam suatu lembaga.

Blake dan Mouton dalam bukunya Prilaku Organisasi oleh Miftah Thoha (2011:116). Yang mengenalkan adanya kekayaan yang melekat dalam organisasi.

1. Organisasi senantiasa mempunyai tujuan.
2. Organisasi mempunyai kerangka.
3. Organisasi mempunyai cara yang memberikan kecakapan bagi anggotanya untuk melaksanakan kerja mencapai tujuan tersebut.
4. Organisasi didalamnya terdapat proses interaksi hubungan kerja antara orang-orang yang bekerja sama mencapai tujuan tersebut.
5. Organisasi mempunyai pola kebudayaan sebagai dasar cara hidupnya.
6. Organisasi mempunyai hasil-hasil yang ingin dicapai.

Kekayaan yang tercermin dalam teori Blake dan mouton yang menggambarkan suatu keadaan prilaku bersama yang harus dimiliki dan diperlihatkan dalam suatu organisasi, kekayaan tersebut tidak terlepas bagaimana peranan organisasi tersebut terkordinir secara sadar, melakukan tindakan-tindakan yang sesuai dengan tujuan sebuah organisasi tersebut didirikan.

## **E. MoU (Memorandum of Understanding)**

### **a. Nota Kesepahaman**

Nota Kesepahaman atau juga biasa disebut dengan *Memorandum of Understanding* ("MoU") atau pra-kontrak, pada dasarnya tidak dikenal dalam hukum konvensional di Indonesia. Akan tetapi dalam praktiknya, khususnya bidang komersial, MoU sering digunakan oleh pihak yang berkaitan. MoU merupakan suatu perbuatan hukum dari salah satu pihak (subjek hukum) untuk menyatakan maksudnya kepada pihak lainnya akan sesuatu yang ditawarkannya ataupun yang dimilikinya. Dengan kata lain, MoU pada dasarnya merupakan perjanjian pendahuluan, yang mengatur dan



memberikan kesempatan kepada para pihak untuk mengadakan studi kelayakan terlebih dahulu sebelum membuat perjanjian yang lebih terperinci dan mengikat para pihak pada nantinya.

Mengutip dari Jawaban Biro Riset Legislative (Legislative Research Bureau's) bahwa MoU didefinisikan dalam *Black's Law Dictionary* sebagai bentuk *Letter of Intent*. Adapun *Letter of Intent* didefinisikan:

“Suatu pernyataan tertulis yang menjabarkan pemahaman awal pihak yang berencana untuk masuk ke dalam kontrak atau perjanjian lainnya, suatu tulisan tanpa komitmen/tidak menjanjikan suatu apapun sebagai awal untuk kesepakatan. Suatu Letter of Intent tidak dimaksudkan untuk mengikat dan tidak menghalangi pihak dari tawar-menawar dengan pihak ketiga. Pebisnis biasanya berarti tidak terikat dengan Letter of Intent, dan pengadilan biasanya tidak menerapkan salah satu, tapi pengadilan kadang-kadang menemukan bahwa komitmen telah dibuat/disepakati...”

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa MoU melingkupi hal-hal sebagai berikut:

- 1) MoU merupakan pendahuluan perikatan (landasan kepastian);
- 2) *Content*/isi materi dari MoU hanya memuat hal-hal yang pokok pokok saja;
- 3) Dalam MoU memiliki tenggang waktu, dengan kata lain bersifat sementara;
- 4) MoU pada kebiasaannya tidak dibuat secara formal serta tidak ada kewajiban yang memaksa untuk dibuatnya kontrak atau perjanjian terperinci; dan
- 5) Karena masih terdapatnya keraguan dari salah satu pihak kepada pihak lainnya, MoU dibuat untuk menghindari kesulitan dalam pembatalan.

## b. Perjanjian

Perjanjian merupakan suatu peristiwa di mana salah satu pihak (subjek hukum) berjanji kepada pihak lainnya atau yang mana kedua belah dimaksud saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal, sebagaimana diatur dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (“KUHPer”). Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa suatu perjanjian mengandung unsur sebagai berikut:

### a) Perbuatan

Frasa “Perbuatan” tentang Perjanjian ini lebih kepada “perbuatan hukum” atau “tindakan hukum”. Hal tersebut dikarenakan perbuatan sebagaimana dilakukan oleh para pihak berdasarkan perjanjian akan

membawa akibat hukum bagi para pihak yang memperjanjikan tersebut.

- b) Satu orang atau lebih terhadap satu orang lain atau lebih  
Perjanjian hakikatnya dilakukan paling sedikit oleh 2 (dua) pihak yang saling berhadap-hadapan dan saling memberikan pernyataan satu sama lain. Pihak tersebut adalah orang atau badan hukum (subjek hukum).
- c) Mengikatkan diri  
Di dalam perjanjian terdapat unsur janji yang diberikan oleh pihak yang satu kepada pihak yang lain. Artinya, terdapat akibat hukum yang muncul karena kehendaknya sendiri.

Adapun suatu Perjanjian dapat menjadi sah dan mengikat para pihak maka perjanjian dimaksud haruslah memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1320 KUHPer, yang menyatakan:

- 1) Adanya kesepakatan kedua belah pihak.  
Kata “sepakat” tidak boleh disebabkan adanya kekhilafan mengenai hakikat barang yang menjadi pokok persetujuan atau kekhilafan mengenai diri pihak lawannya dalam persetujuan yang dibuat terutama mengingat dirinya orang tersebut;
- 2) Cakap untuk membuat perikatan.  
Para pihak mampu membuat suatu perjanjian, dalam hal ini tidak tekualifikasi sebagai pihak yang tidak cakap hukum untuk membuat suatu perikatan sebagaimana diatur dalam Pasal 1330 KUHPer.  
Dalam hal suatu perjanjian yang dibuat oleh pihak yang tidak cakap sebagaimana tersebut di atas, maka Perjanjian tersebut batal demi hukum (Pasal 1446 KUHPer).
- 3) Suatu hal tertentu.  
Perjanjian harus menentukan jenis objek yang diperjanjikan. Dalam hal suatu perjanjian tidak menentukan jenis objek dimaksud maka perjanjian tersebut batal demi hukum. Sebagaimana Pasal 1332 KUHPer menentukan bahwa hanya barang-barang yang dapat diperdagangkan yang dapat menjadi obyek perjanjian. Selain itu, berdasarkan Pasal 1334 KUHPer barang-barang yang baru akan ada di kemudian hari dapat menjadi obyek perjanjian kecuali jika dilarang oleh undang-undang secara tegas.
- 4) Suatu sebab atau causa yang halal.  
Sahnya causa dari suatu persetujuan ditentukan pada saat perjanjian dibuat. Perjanjian tanpa causa yang halal adalah batal demi hukum, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. Sebagaimana Pasal 1335 KUHPer menyatakan suatu perjanjian yang tidak memakai suatu sebab yang halal, atau dibuat dengan suatu sebab yang palsu atau terlarang, tidak mempunyai kekuatan hukum.

c. Kekuatan Hukum antara MoU dan Perjanjian

Sejatinya, MoU belumlah melahirkan suatu Hubungan Hukum karena MoU baru merupakan persetujuan prinsip yang dituangkan secara tertulis. Sehingga dapat ditarik kesimpulan, MoU yang dituangkan secara tertulis baru menciptakan suatu awal yang menjadi landasan penyusunan dalam melakukan hubungan hukum/perjanjian. Kekuatan mengikat dan memaksa MoU pada dasarnya sama halnya dengan perjanjian itu sendiri. Walaupun secara khusus tidak ada pengaturan tentang MoU dan materi muatan MoU itu diserahkan kepada para pihak yang membuatnya.

Di samping itu, walaupun MoU merupakan perjanjian pendahuluan, *bukan berarti* MoU tersebut tidak mempunyai kekuatan mengikat dan memaksa bagi para pihak untuk mentaatinya dan/atau melaksanakannya, terkadang, ada perjanjian yang diberi nama MoU. Artinya, penamaan dari dokumen tersebut tidak sesuai dengan isi dari dokumen tersebut. Sehingga MoU tersebut memiliki kekuatan hukum mengikat sebagaimana perjanjian.

Dalam hal suatu MoU telah dibuat secara sah, memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian sebagaimana disebut dalam Pasal 1320 KUHP, maka kedudukan dan/atau keberlakuan MoU bagi para pihak dapat disamakan dengan sebuah undang-undang yang mempunyai kekuatan mengikat dan memaksa. Tentu saja pengikat itu hanya menyangkut dan sebatas pada hal-hal pokok yang termuat dalam MoU, maka berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa mengenai kekuatan hukum dari MoU dapat mengikat para pihak, apabila *content/isi* dari MoU tersebut telah memenuhi unsur perjanjian sebagaimana telah diuraikan di atas, dan bukan sebagai pendahuluan sebelum membuat perjanjian, sebagaimana maksud dalam pembuatan MoU yang sebenarnya. (Sumber media elektronik: <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt514689463d4b2/perbedaan-antara-perjanjian-dengan-mou>)

Kesepakatan bersama antara Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan PT Trans Bandar Lampung. Nomor : 550/ 194/ IV.33/ 2012. Nomor : 032/ B/ BRT-TBL/ XII/ 2011. Tentang kerjasama pengelolaan sistem pelayanan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum wilayah perkotaan di Kota Bandar Lampung.

Dapat diketahui bagaimana penjelasan tentang nota kesepakatan atau yang lebih dikenal dengan MoU, peran pemerintah Kota Bandar Lampung dalam hal

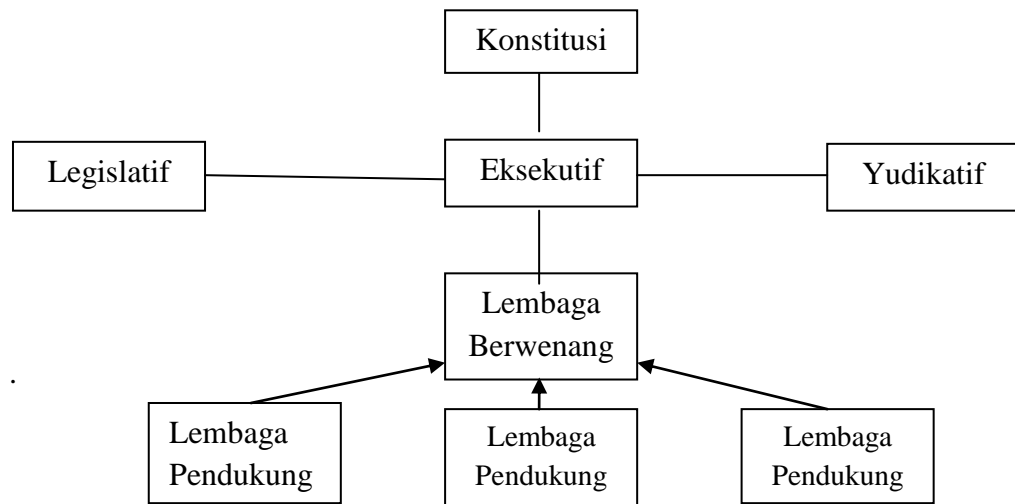
ini yaitu Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung mempunyai tanggung jawab dalam Penyediaan sarana dan prasarana pendukung transportasi angkutan umum bagi masyarakat yang memenuhi standar pelayanan umum, tertib, aman, lancar dan terjangkau sesuai dalam syarat-syarat yang tertuang didalam MoU itu sendiri. Adapun hal-hal terkait dalam pengadaan Transportasi angkutan massal yang berkapasitas (medium) yaitu Bus BRT sesuai dalam pasal 6 Pihak pertama sebagai *regulator* bertanggung jawab dalam penyediaan jalur yang akan dioperasikan, sehingga menimbulkan suatu rumusan kebijakan yang berakhir dengan pemindahan trayek angkot ke pinggiran kota atau sebagai *feeder* (pengumpan).

Selain itu sarana pendukung lainnya untuk menunjang dalam pengadaan BRT sendiri adalah lingkup tanggung jawab pihak pertama yaitu pemerintah kota bandar lampung, dengan demikian pembagian tugas dan fungsi yang tertera didalam MoU menjadi sangat jelas sehingga dapat disimpulkan maksud dan tujuan Tujuan kesepakatan bersama ialah untuk memperbaiki sistem transportasi angkutan orang dijalan dengan kendaraan umum wilayah Kota Bandar Lampung sesuai dengan pasal 1 yang tertuang dalam MoU.

## **F. Penggunaan Model Terpilih**

Kajian ini melihat pada bagaimana melihat aktor dalam sebuah lembaga sesuai dengan model kelembagaan baru (*new institutionalism*), dengan model ini penulis akan mengkaji dan melakukan penekanan yang lebih spesifik yang

ditujukan kepada aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan antara pemerintah Kota Bandar Lampung dengan PT Trans Bandar Lampung tentang kerjasama sistem transportasi angkutan orang di perkotaan.



Gambar 5.  
Model kelembagaan baru

Model kelembagaan baru ini menganggap interaksi manusia merupakan manifestasi dari kepentingan individu serta memandang bahwa peran dari aktor-aktor yang ada membangun dan merubah institusi untuk mencapai kepentingan mereka. Sejalan dengan apa yang dijelaskan dalam model kelembagaan baru ini diketahui dan didapati adanya penjelasan tentang perilaku aktor-aktor lebih spesifik di paparkan dalam Teori Perilaku organisasi sehingga penulis akan lebih berfokus kepada pemakaian Teori Perilaku Organisasi, Teori Perilaku Organisasi sendiri yaitu suatu studi yang menyangkut aspek-aspek tingkah laku manusia dalam suatu organisasi atau

suatu kelompok tertentu, iya meliputi aspek yang ditimbulkan dari pengaruh organisasi terhadap manusia demikian pula aspek yang ditimbulkan dari pengaruh manusia terhadap organisasi, tujuan praktis dari studi ini adalah untuk mendeterminasi bagaimanakah perilaku manusia itu mempengaruhi usaha pencapaian tujuan-tujuan organisasi itu.

Dijelaskan oleh Duncan dalam bukunya *Perilaku Organisasi* Miftah Thoha (2011:5).

1. Studi perilaku organisasi termasuk didalamnya bagian-bagian yang relevan dari semua ilmu tingkah laku yang berusaha menjelaskan tindakan-tindakan manusia didalam organisasi.
2. Perilaku organisasi sebagaimana suatu disiplin mengenal bahwa individu dipengaruhi bagaimana pekerjaan diatur dan siapa yang bertanggung jawab untuk pelaksanaannya. Olehkarenanya ilmu ini memperhitungkan pula pengaruh struktur organisasi terhadap perilaku individu.
3. Walaupun dikenal adanya keunikan pada individu, namun perilaku organisasi masih memusatkan pada kebutuhan manajer untuk menjamin bahwa keseluruhan pekerjaan bisa dijalankan, sehingga kesimpulannya ilmu ini mengusulkan beberapa cara agar usaha-usaha individu itu bisa terkoordinir dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Dapat dipahami bahwa perilaku organisasi sebagai salah satu cara untuk mengetahui bagaimana perilaku organisasi secara langsung berhubungan dengan tingkah laku orang-orang didalam suatu organisasi dan bagaimana perilaku orang-orang tersebut mempengaruhi usaha-usaha pencapaian tujuan dalam organisasi, khususnya kaitan dalam proses perumusan kebijakan yang mana menyangkut perilaku-prilaku para aktor dalam suatu lembaga

Blake dan Mounon dalam bukunya Prilaku Organisasi oleh Miftah Thoha (2011:116). Yang mengenalkan adanya kekayaan yang melekat dalam organisasi.

1. Organisasi senantiasa mempunyai tujuan.
2. Organisasi mempunyai kerangka.
3. Organisasi mempunyai cara yang memberikan kecakapan bagi anggotanya untuk melaksanakan kerja mencapai tujuan tersebut.
4. Organisasi didalamnya terdapat proses interaksi hubungan kerja antara orang-orang yang bekerja sama mencapai tujuan tersebut.
5. Organisasi mempunyai pola kebudayaan sebagai dasar cara hidupnya.
6. Organisasi mempunyai hasil-hasil yang ingin dicapai.

Pengertian-pengertian organisasi yang dikemukakan diatas organisasi dapat dirumuskan sebagai orang-orang yang bekerjasama secara sadar dan sengaja untuk mencapai tujuan tertentu, dari beberapa paparan teori diatas penulis menggunakan teori Blake dan Mounon yang mana lebih menyoroti bagaimana pergerakan dari aktor individu disuatu lembaga dalam melakukan perumusan kebijakan yang berujung pada pengadaan BRT kota Bandar Lampung.

### **G. Ciri Proses Perumusan Kebijakan Yang Baik**

Ciri khusus yang melekat pada kebijaksanaan-kebijaksanaan negara bersumber pada kenyataan bahwa kebijaksanaan itu dirumuskan oleh orang-orang yang berwenang jadi kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan di implementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis, dan finansial, serta seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan, kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan

terdiri dari beberapa pilihan tindakan yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu.

Dalam proses kebijaksanaan yang baik menurut Charles O. Jones dalam bukunya Analisis Kebijaksanaan oleh Solichin Abdul Wahab (2008:29):

Golongan rasionalis ciri-ciri utama dari kebanyakan golongan aktor rasionalis ialah bahwa dalam melakukan pilihan alternatif kebijaksanaan mereka selalu menempuh metode dan langkah-langkah berikut:

1. Mengidentifikasi masalah.
2. Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu.
3. Mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan.
4. Meramalkan atau memprediksikan akibat-akibat dari tiap-tiap alternatif.
5. Membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan.
6. Dan memilih alternatif terbaik.

Berdasarkan pada ciri tersebut dapat dilihat bagaimana dalam perumusan kebijakan berusaha untuk menganalisis semua aspek dari setiap isu yang muncul dan menguji disetiap alternatif yang mungkin berikut semua akibat dan dukungannya terhadap tujuan yang telah ditetapkan, sehingga dengan menggunakan cara demikian suatu kebijakan yang dikeluarkan akan mempunyai tujuan yang jelas dan tepat sasaran demi kepentingan publik.

Sebagaimana mustinya sebuah kebijakan yang baik dapat dinilai dengan beberapa kriteria yang mendasar yaitu mempunyai kejelasan dengan apa yang menjadi tujuannya, selain itu tindakan-tindakan yang akan diambil dalam suatu perumusan itu adalah sebuah keputusan yang tidak berdiri sendiri atau berdasarkan kepentingan pribadi. Memiliki tindakan yang kongkrit dilakukan



tidak hanya sebatas rencana dan dimana dalam suatu perumusan kebijakan memperhitungkan dampak positif atau negatif sehingga dapat menghasilkan suatu rumusan yang nantinya dilakukan ataupun tidak dilakukan.

## **H. Kerangka Fikir**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya mengenai fenomena yang terjadi dalam pengadaan BRT, dalam Perumusan kebijakan yang dilakukan secara *Internal* oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam hal ini lembaga inti yang berperan penting yaitu dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung yang mempunyai tugas urusannya dan memiliki suatu kemampuan serta mempunyai berwenang dalam melakukan suatu perumusan mengenai transportasi angkutan masal yang mengacu pada Pasal 138 ayat 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang ‘‘Lalu Lintas dan Angkutan Jalan telah mengamanatkan bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas penyelenggaraan angkutan umum’’.

Setelah dilakukannya perumusan yang kemudian keputusan tersebut di periksa kembali dalam perumusan secara *eksternal* anggota 13 yang melibatkan :

- Walikota Bandar Lampung
- Wakil Walikota Bandar Lampung
- Kapolresta Bandar Lampung
- Sekertaris Daerah Kota Bandar Lampung
- Kepala Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung
- Unsur Komisi C DPRD Kota Bandar Lampung

- Asisten Bidang perekonomian dan pembangunan Sekda Kota Bandar Lampung
- Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandar Lampung
- Kepala Dinas Tata Kota Bandar Lampung
- Kepala Bappeda Kota Bandar Lampung
- Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandar Lampung
- Kepala Bagian Hukum Kota Bandar Lampung
- Kepala Bagian Humas Kota Bandar Lampung
- Unsur Kodim 04 10 Bandar Lampung
- Unsur DENPOM II-3 Lampung
- Ketua Dewan Pimpinan Cabang Organda Kota Bandar Lampung
- Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia ( MTI ) Provinsi Lampung
- Rektor Universitas Lampung ( UNILA )

Setelah dilakukannya perumusan secara *internal* dan *eksternal* kemudian lahirlah suatu keputusan yang dituangkan dalam bentuk MoU (*Memorandum of Understanding*). Selanjutnya setelah melihat bagaimana Proses Perumusan dan Penetapan MoU antara Pemerintah Kota Bandar Lampung Dengan PT Trans Bandar Lampung Nomor : 550/ 194/ IV.33/ 2012. Nomor : 032/ B/ BRT-TBL/ XII/ 2011. Tentang kerjasama pengelolaan sistem pelayanan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum wilayah perkotaan, setelah itu penulis akan melihat melalui perpektif teori prilaku organisasi.

Teori Prilaku Organisasi Blake dan Mounton dalam bukunya Prilaku Organisasi oleh Miftah Thoha (2011:116). Yang mengenalkan adanya kekayaan yang melekat dalam organisasi:

1. Organisasi senantiasa mempunyai tujuan.
2. Organisasi mempunyai kerangka.

3. Organisasi mempunyai cara yang memberikan kecakapan bagi anggotanya untuk melaksanakan kerja mencapai tujuan tersebut.
4. Organisasi didalamnya terdapat proses interaksi hubungan kerja antara orang-orang yang bekerja sama mencapai tujuan tersebut.
5. Organisasi mempunyai pola kebudayaan sebagai dasar cara hidupnya.
6. Organisasi mempunyai hasil-hasil yang ingin dicapai.

Sehingga mendapati penilaian yang objektif tentang perumusan yang dilakukan oleh para aktor-aktor lembaga tersebut dengan mengacu kepada ciri perumusan kebijakan yang baik yang dilakukan oleh aktor lembaga perumus kebijakan yang dipaparkan oleh Charles O. Jones:

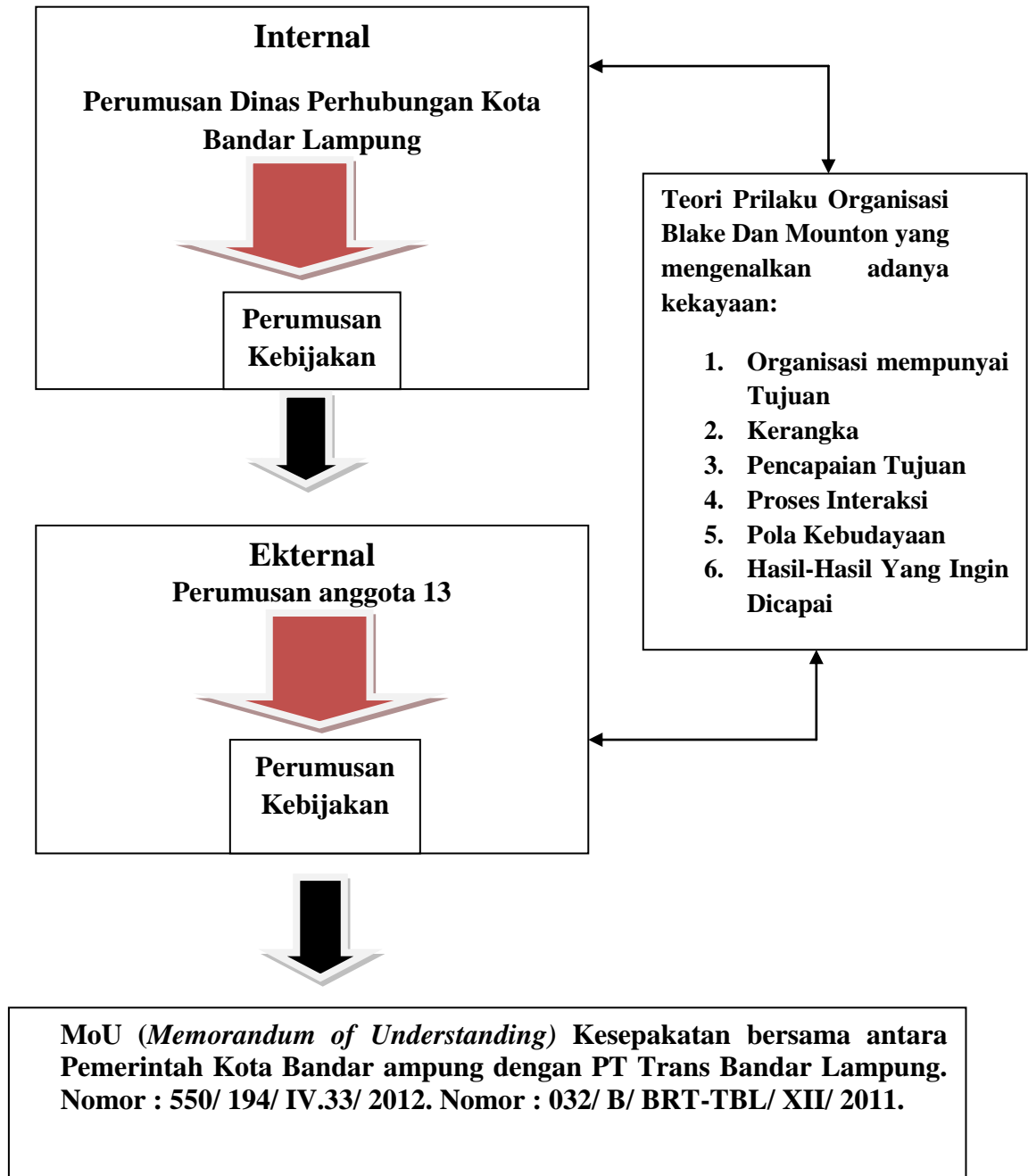
Charles O. Jones dalam bukunya Analisis Kebijakan oleh Solichin Abdul Wahab (2008:29):

Golongan rasionalis ciri-ciri utama dari kebanyakan golongan aktor rasionalis ialah bahwa dalam melakukan pilihan alternatif kebijaksanaan mereka selalu menempuh metode dan langkah-langkah berikut:

1. Mengidentifikasi masalah.
2. Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu.
3. Mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan.
4. Meramalkan atau memprediksikan akibat-akibat dari tiap-tiap alternatif.
5. Membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan.
6. Dan memilih alternatif terbaik.

Sejalan dengan hal tersebut maka penulis akan mengkaji dan menilai bagaimana aktor yang berperan dalam suatu lembaga merumuskan dan melahirkan MoU (*Memorandum of Understanding*) Kesepakatan bersama antara Pemerintah Kota Bandar ampung dengan PT Trans Bandar Lampung. Nomor : 550/ 194/ IV.33/ 2012. Nomor : 032/ B/ BRT-TBL/ XII/ 2011.

## Kerangka Fikir



Gambar 6.  
Kerangka Fikir