

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai kepandaian, kemahiran dan kebijaksanaan. Sedangkan menurut Dunn (2000:51) secara etimologis, istilah *policy* (kebijakan) berasal dari bahasa Yunani. Akar kata *policy* dalam bahasa Yunani yaitu *polis* (Negara-kota) dan *pur* (kota), yang kemudian dikembangkan dalam bahasa latin menjadi *politia* (Negara) dan pada akhirnya berkembang menjadi *policie* di masa Inggris pertengahan yang mempunyai arti menanganai masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.

Menurut Eulau dan Prewitt yang dikutip oleh Agustino (2008:6) dalam bukunya *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* mendefinisikan kebijakan publik sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Sedangkan menurut Dye dalam Agustino (2008:6), kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakann atau tidak dikerjakan. Rose dalam Agustino (2008:7) juga mendefinisikan kebijakan publik

sebagai sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan.

Definisi lain mengenai kebijakan publik pun ditawarkan oleh Friedrich dalam Agustino (2008:7) yang mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Untuk maksud dari kebijakan sebagai bagian dari kegiatan, Friedrich menambahkan ketentuannya bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud dan tujuan. Meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan. Bagaimanapun juga kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Anderson dalam Agustino (2008:7), memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Konsep kebijakan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dimaksud. Dan hal inilah yang membedakan

kebijakan dari suatu keputusan yang merupakan pilihan diantara beberapa alternatif yang ada.

Kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Karena itu, karakteristik khusus dari kebijakan publik adalah bahwa keputusan politik tersebut dirumuskan oleh apa yang disebut Easton dalam Agustino (2008:8) sebagai otoritas dalam sistem politik, yaitu: para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasehat, para raja, dan sebagainya. Lebih lanjut, Easton mengatakan bahwa mereka-mereka yang berotoritas dalam sistem politik dalam rangka memformulasi kebijakan publik itu adalah: orang-orang yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada satu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan dikemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

2. Analisis Kebijakan Publik

2.1 Definisi Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan didefinisikan oleh Lasswell dalam Simbolon (2012:29) adalah sebagai aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan, analisis kebijakan meneliti sebab, akibat dan kinerja kebijakan dan program publik. Sedangkan Dunn mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan

dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan.

Menurut Weimer and Vining “*The product of policy analysis is advice. Specifically, it is advice that inform some public policy decision*”. Jadi analisis kebijakan publik lebih merupakan nasehat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik. Berkaitan dengan masalah tersebut, dan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin bisa diambil dengan berbagai penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan.

Sebuah analisis kebijakan merupakan kajian terhadap kebijakan publik yang bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengontekstualisasikan model dan riset dari disiplin-disiplin tersebut yang mengandung orientasi problem dan kebijakan. Laswell dalam Ilhami (2011:21) menyebutkan bahwa orientasi kebijakan meliputi hal-hal berikut, yaitu:

- a. *Multi method*, tidak cukup jika hanya menggunakan satu pendekatan tetapi melalui beberapa faktor untuk mengetahui proses suatu kebijakan publik;
- b. *Multi disciplinary*, kebijakan publik terdiri dari berbagai disiplin ilmu sosial;
- c. Berfokus pada masalah (*problem focused*);
- d. Berkaitan dengan pemetaan konstektualitas proses kebijakan, opsi kebijakan dan hasil kebijakan;
- e. Bertujuan untuk mengintegrasikan pengetahuan kedalam suatu disiplin yang menyeluruh (*overarching*) untuk menganalisis pilihan publik dan pengambilan keputusan dan karenanya ia ikut berperan dalam demokratisasi masyarakat.

Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan. Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas.

Ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan publik menurut Winarno (2002:31) yakni: *Pertama*, fokus pertamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas. *Kedua*, sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metode ilmiah. *Ketiga*, analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkan terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial sekarang ini.

2.2 Gaya Analisis Kebijakan Publik

Secara garis besar, gaya analisis kebijakan dibedakan menjadi tiga kategori yaitu:

1. Analisis Deskriptif

Analisis deskriptif masih dibedakan menjadi 2 bagian yakni (a) analisis isi (*content analysis*) yang merupakan definisi empiris mengenai isi kebijakan terutama pada maksud, definisi masalah, tujuan dan orientasi sebuah kebijakan; (b) analisis sejarah (*historical analysis*) yang lebih menekankan aspek evolusi isi kebijakan dari awal pembentukan hingga implementasinya bahkan bersifat ekspansif dengan membandingkan beberapa kebijakan secara kronologis-sinkronis.

2. Analisis Proses

Analisis proses tidak begitu berfokus pada isi kebijakan, namun lebih memfokuskan diri pada proses politik dan interaksi faktor-faktor lingkungan luar yang kompleks dalam membentuk sebuah kebijakan. Proses politik inipun masih didekati dengan dua arah yakni proses interaksi para pemangku kepentingan dan struktur politis negara tempat sebuah kebijakan digodok. Oleh karena itu penelitian ini cenderung menggunakan analisis proses, bukan untuk menilai isi atau mengevaluasi kebijakan tersebut, namun lebih menekankan pada proses pembentukan kebijakan.

3. Analisis Evaluasi

Analisis ini bertujuan untuk menggambarkan tingkat penilaian. Penilaian yang diberikan bisa didasarkan pada konsistensi logis, efisiensi dan karakteristik etis. Oleh karena itu analisis evaluasi ini masih dibedakan menjadi tiga bagian yakni (a) evaluasi logika, dimana analisis ini melakukan evaluasi atas beberapa dimensi yakni konsistensi internal tujuan kebijakan; konsistensi tujuan dan instrumen kebijakan; dan perbedaan antara konsekuensi yang diharapkan dan yang tidak diharapkan; (b) evaluasi empiris, dimana analisis ini bertujuan untuk mengukur apakah kebijakan publik mampu memecahkan masalah dan menekankan teknik-teknik untuk melihat efisiensi dan efektifitas sebuah kebijakan; (c) evaluasi etis yang dalam analisisnya mengacu pada etika, norma dan nilai (*value*) dimana dalam evaluasi yang lain sangat bersifat bebas nilai.

2.3 Proses Analisis Kebijakan Publik

Dalam menganalisis sebuah kebijakan publik, sebenarnya cukup sulit dikarenakan dalam mencapai kesepakatan sebuah keputusan diperlukan masukan dari berbagai pihak yang mempunyai kepentingan dalam suatu permasalahan yang akan dirumuskan. Komunikasi yang dilakukan tidak cukup berhasil jika tidak adanya negosiasi, tarik ulur dari berbagai kepentingan didalamnya, belum lagi para pemilik kekuasaan yang mempunyai otoritas terbesar dalam suatu kebijakan. Maka diperlukan beberapa tahap untuk mengetahui proses suatu kebijakan bisa dirumuskan hingga mampu diimplementasikan di masyarakat.

Anderson dalam Ilhami (2011:27) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

a. Formulasi masalah (*problem formulation*)

Untuk dapat mengkaji suatu masalah publik diperlukan teori, informasi dan metodologi yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi. Sehingga identifikasi masalah akan tepat dan akurat, selanjutnya dikembangkan menjadi *policy question* yang diangkat dari *policy issues* tertentu.

b. Formulasi kebijakan (*formulation*)

Dimana formulasi untuk mengembangkan alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah. Alternatif adalah sejumlah alat atau cara-cara yang dapat dipergunakan untuk mencapai, langsung ataupun tidak langsung sejumlah tujuan yang telah ditentukan. Alternatif-alternatif kebijakan dapat muncul dalam pikiran seseorang karena beberapa hal: (1) berdasarkan pengamatan terhadap kebijakan yang telah ada. (2) dengan melakukan semacam analogi dari suatu kebijakan dalam sesuatu bidang dan dicoba menerapkannya dalam bidang yang tengah dikaji. (3) merupakan hasil pengkajian dari persoalan tertentu.

Terdapat model-model dalam formulasi kebijakan publik menurut Dye dalam Nugroho (2003:108), dibagi dalam sembilan model formulasi sebagai berikut:

1. Model Kelembagaan (*Institutional*)
2. Model Proses (*Process*)
3. Model Kelompok (Grup)
4. Model Elit (*Elite*)
5. Model Rasional (*Rational*)
6. Model Incremental (*Incremental*)
7. Model Teori Permainan (*Game theory*)

8. Model Pilihan Publik (*Public choice*)
9. Model Sistem (*System*)

Sementara itu, model lain yang di luar inventarisir Dye antara lain:

1. Model Pengamatan Terpadu
2. Model Demokratis
3. Model Strategis

c. Penentuan kebijakan (*adoption*)

Alternatif-alternatif yang ada perlu dinilai berdasarkan kriteria sebagaimana yang dimaksud pada *point* sebelumnya diatas. Tujuan penilaian adalah mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan fisibilitas tiap alternatif dalam pencapaian tujuan, sehingga diperoleh kesimpulan mengenai alternatif mana yang paling layak, efektif dan efisien.

d. Implementasi (*implementation*)

Menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.

e. Evaluasi (*evaluation*)

Evaluasi yang menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah. Mengetahui adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan.

Proses analisa kebijakan Publik secara umum merupakan suatu proses kerja yang meliputi lima komponen informasi kebijakan yang saling terkait dan dilakukan secara bertahap dengan menggunakan berbagai teknik analisis kebijakan seperti bagan berikut:

1. Perumusan Masalah (*defining problem*)

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Selain itu, Dunn, (2000:225) menyatakan bahwa perumusan masalah dapat dipandang sebagai proses dengan tahap yang berbeda tetapi saling bergantung, yaitu pencarian masalah, spesifikasi masalah dan pengenalan masalah. Proses perumusan masalah dapat dimulai dari tahap manapun diantara ketiga tahap tersebut, suatu prasyarat dalam perumusan masalah adalah pengenalan atau menyadari keberadaan situasi problematik dan keberhasilan dalam merumuskan masalah ditentukan oleh seberapa jauh para perumus kebijakan mencapai pemecahan yang kreatif terhadap masalah yang tidak jelas dan sulit didefinisikan. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak tergantung pada ketepatan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan.

Rushefky dalam Sulistio dan Kagungan (2012:177) secara eksplisit menyatakan bahwa kita sering menemukan pemecahan masalah yang kurang tepat, dibandingkan menemukan masalah yang tepat. 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 dalam perumusan kebijakan publik atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan sangat berpengaruh pada proses perumusan masalah kebijakan.

2. Agenda Kebijakan

Pada tahap ini, masing-masing aktor berupaya atau berjuang agar kepentingannya diakomodir menjadi agenda kebijakan, sebelumnya kepentingan tersebut diidentifikasi terlebih dahulu dan ditentukan aktor-aktor serta kepentingannya. Sebelumnya masalah-masalah berkompetensi untuk masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah lain yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Berdasarkan Wahab dalam Sulistio dan Kagungan (2012:178) suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu: *pertama*, isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu; *kedua*, isu tersebut mencapai tingkat partikulatitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak yang bersifat dramatik; *ketiga*, isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari kepentingan orang banyak; *keempat*, isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat; *kelima*, isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* dimana 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 memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah.

Menurut Winarno dalam Sulistio dan Kagungan (2012:178), di tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut. Lebih lanjut menurut Islamy dalam Sulistio dan Kagungan (2012:178), 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, dan memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

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 dalam Sulistio dan Kagungan (2012:178), 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 Sulistio dan Kagungan (2012:179), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu

suatu proses di mana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidak-tidaknya tujuan-tujuan yang 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 (*compromise*). Pada tahap ini, dapat kita ketahui bahwa para aktor berjuang agar alternatifnyalah yang diterima dan juga terjadi interaksi dengan aktor-aktor lain yang memunculkan *persuasion*, dan *bargaining*. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan hasil dari keputusan bersama dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut, sehingga dapat ditetapkan sebuah kebijakan. 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, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan-keputusan menteri dan lain sebagainya.

B. Teori Rasional Komprehensif

Berdasarkan beberapa model perumusan kebijakan yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye dalam penjelasan sebelumnya, guna pembatasan dalam penelitian ini maka peneliti memilih pendekatan atau model rasional yang dikemukakan pertama kali oleh James Scoleman. Model ini yang dianggap relevan dengan materi pembahasan dari obyek yang diteliti. Hal ini bukan berarti bahwa peneliti menjustifikasi model-model lain tidak lagi relevan dengan perkembangan teori perumusan kebijakan publik, melainkan lebih mengarahkan kepada peneliti agar

lebih fokus terhadap variable-variabel yang dikaji melalui penelitian ini, sehingga membantu dalam menjawab tujuan dari penelitian ini.

Dalam membuat pilihan, pembuat keputusan diawali dengan adanya keinginan terhadap tujuan-tujuan tertentu yang disusun dalam suatu keyakinan. Keyakinan-keyakinan inilah yang pada akhirnya akan menciptakan pilihan rasional para pembuat keputusan. Keputusan memindahkan pusat pemerintahan merupakan pilihan dari setiap individu atau kelompok dalam hal ini pemerintah sebagai pembuat keputusan. Seperti yang terjadi di Provinsi Lampung, pemerintah daerah setempat mempunyai keyakinan dan keputusan untuk memindahkan pusat pemerintahannya, dengan alasan pengembangan wilayah, memaksimalkan pelayanan, lebih lanjut guna pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat.

Nugroho dalam bukunya *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang* (2006:87), model rasional ini juga dikenal dengan model rasional komprehensif. Ada beberapa penulis yang memilih yang menggunakan konsep rasional komprehensif dengan memasukan faktor kekomprehensifan di dalamnya. Sementara itu, Nimmo dalam Ilhami (2011:29) mengatakan bahwa model rasional komprehensif bermaksud melukiskan suatu cara mengorganisasi komunikasi kebijakan untuk memperoleh keputusan. Langkah-langkah yang ditempuh oleh pembuat keputusan menurut Wahab dan Winarno dalam Nugroho (2006:87) antara lain, yaitu:

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain, atau setidaknya, dinilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.
2. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang memedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat diterapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya.
3. Teliti secara seksama berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut.
4. Teliti akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih.
5. Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif lain yang ada.
6. Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya, yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang digariskan.

Langkah-langkah tersebut dapat dinilai rasional dalam memilih alat yang efektif untuk mencapai tujuan yang dinyatakan dan juga komprehensif dalam mempertimbangkan setiap faktor yang relevan dengan setiap pilihan. Langkah-langkah dalam model rasional komprehensif tersebut akan digunakan dalam penelitian ini dengan membandingkan langkah-langkah ini dengan proses penyusunan kebijakan yang diputuskan pemerintah daerah Provinsi Lampung mengenai pemindahan Pusat pemerintahan.

Lebih lanjut Nimmo dalam Ilhami (2011:30) mengatakan bahwa setelah membuat kebijakan memilih suatu pilihan, mereka mengumpulkan dukungan dari lembaga-lembaga utama dan publik melalui propaganda, pemimpin kelompok, prosedur

pemaksaan dan sebagainya. Jadi, prosedur rasional komprehensif untuk merumuskan kebijakan mengandung hubungan yang erat dengan pendekatan kontrol sosial untuk mencapai tatanan. Menurut Nugroho (2006:88), bahwa model ini berhadapan dengan kritikan bahwa para pengambil keputusan tidak mampu merumuskan masalah itu sendiri sehingga kebijakannya justru tidak rasional. Kemudian pada praktiknya, pengambil keputusan acap kali tidak mempunyai cukup kecakapan untuk melakukan syarat-syarat dari model ini, mulai dari analisis, penyajian alternatif, memperbandingkan alternatif, hingga penggunaan teknik-teknik analisis komputer yang paling maju untuk menghitung rasio untung-rugi.

Sementara itu, menurut Ilhami (2011:34) mengatakan bahwa jika berbicara sesuai prosedural maupun idealis, sebenarnya banyak sekali faktor yang harus diperhatikan oleh pejabat pembuat kebijakan untuk mencapai suatu kebijakan yang tepat sasaran. Memang tidak mudah, sehingga tidak jarang kebijakan yang telah dibuat justru menjadi *boomerang* sendiri baik bagi si pembuat kebijakan maupun rakyat yang menjadi target dari kebijakan. Kebijakan baiknya diciptakan untuk dipatuhi karena dalam prosesnya sudah harus melalui pertimbangan dari berbagai pihak, bahkan tidak sedikit pula aspirasi yang ditampung. Pada akhirnya kebijakan yang dibuat bisa menjadi baik atau tidak tergantung bagaimana para pejabat pembuat kebijakan mampu mengakomodir berbagai kepentingan dalam sebuah kebijakan.

C. Tinjauan Tentang Pusat Pemerintahan

Menurut Soenkarno dalam Ambarita (2010:13), ibu kota kabupaten yaitu kota tempat kedudukan pusat pemerintahan kabupaten, dalam perkembangannya dapat menjelma menjadi kota yang makin mempunyai ciri dan tingkat kemajuan yang memenuhi syarat untuk diklasifikasikan sebagai kota. Bila tahap perkembangan yang demikian itu terjadi, dijumpai suatu dilema karena kota dan kabupaten mempunyai tingkat yang sama tatarannya dari segi hierarki administrasi pemerintahan. Tatanan pemikiran sistem pemerintahan yang berlaku, menimbulkan kecenderungan yang mengarah kepada diambilnya keputusan untuk memindahkan lokasi Pusat Pemerintahan Kabupaten keluar dari kota kedudukannya semula. Seperti yang akan terjadi pada Kabupaten Lampung Selatan, yaitu memindahkan ibukota dari wilayah Kota Bandar Lampung ke wilayah Kecamatan Jati Agung, salah satu wilayah kecamatan dalam wilayah Kabupaten Lampung Selatan.

Purba dalam Ambarita (2010:13), mengungkapkan bahwa kawasan pemerintahan merupakan tempat untuk melaksanakan segala sesuatu hal yang berkaitan dengan pemerintahan, baik itu kegiatan politik dan administratif, serta segala kegiatan yang berkaitan dengan hal-hal mengenai politik dan pemerintahan. Salah satu tujuan dari direncanakannya kawasan tersebut yaitu untuk meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat dimana hal itu tidak dapat dilepaskan dari peran pemerintah sendiri dalam melaksanakannya. Kota yang terpilih harus bisa menjalankan fungsi utama dari sebuah ibu kota yaitu 1) Pusat administrasi

pemerintah, 2) Pusat pelayanan masyarakat, 3) Pusat pengembangan wilayah sekitarnya. Fungsi tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

a. Pusat Administrasi Pemerintahan

Kemampuan suatu daerah dalam mengembangkan fungsi sebagai pusat administrasi pemerintah sangat didukung oleh kemampuan daerah tersebut dalam mengelola suatu sistem kelembagaan pemerintah yang ada. Faktor yang dapat menggambarkan kemampuan suatu daerah menjadi pusat administrasi adalah kualitas SDM yang dimiliki daerah tersebut, dengan variabel rasio ketergantungan (*dependency ratio*) yaitu perbandingan antara jumlah penduduk usia tidak produktif dengan jumlah penduduk usia produktif. Variabel ini diharapkan dapat menggambarkan potensi sumber daya manusia suatu daerah yang dibutuhkan dalam pengelolaan pemerintahan daerah tersebut.

b. Pusat Pelayanan Masyarakat

Jumlah fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas peribadatan dan ketersediaan sarana transportasi, dapat digunakan untuk mengetahui ketersediaan fasilitas pelayanan dalam mendukung peningkatan pelayanan masyarakat secara keseluruhan.

c. Pusat Pengembangan Wilayah Sekitar

Kemampuan suatu daerah dalam mengembangkan daerah sekitarnya dapat dilakukan jika daerah tersebut telah dapat melewati ambang batas pertumbuhan yang mampu menyangga kebutuhan sendiri. Untuk dapat mencapai pertumbuhan tersebut didukung oleh kondisi perekonomian yang memadai. Guna mengetahui kondisi perekonomian calon ibu kota kabupaten,

maka variabel-variabel yang diambil adalah jumlah produksi tanaman pangan, produksi perikanan, populasi ternak, dan produksi perkebunan yang bergerak di bidang industri.

Sementara itu menurut Purba dalam Ambarita (2010:14), banyak hal yang harus dipenuhi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dalam suatu daerah, salah satu diantaranya adalah melalui aspek desain, yaitu melalui perancangan kawasan pemerintahannya. Kawasan pemerintahan merupakan tempat untuk melaksanakan segala sesuatu hal yang berkaitan dengan pemerintahan, baik itu kegiatan politik dan administratif, serta segala kegiatan yang berkaitan dengan hal-hal mengenai politik dan pemerintahan. Salah satu tujuan dari direncanakannya kawasan tersebut yaitu untuk meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat dimana hal itu tidak dapat dilepaskan dari peran pemerintah sendiri dalam melaksanakannya. Banyak hal yang harus dipenuhi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dalam suatu daerah, salah satu diantaranya adalah melalui aspek desain, yaitu melalui perancangan kawasan pemerintahannya.

Menurut Hamid dalam Ambarita (2010:14), ada beberapa faktor dan indikator untuk menentukan lokasi atau wilayah calon ibukota kabupaten yaitu meliputi:

- a. Faktor lingkungan makro adalah dorongan lingkungan baik dari dalam maupun dari luar seperti dorongan ketersediaan ruang atau lahan untuk menjadikan ibu kota kabupaten sebagai pusat pemerintahan, pusat pengendalian dan pertumbuhan pembangunan. Pusat jasa perdagangan dan jasa sosial lainnya tentu memerlukan ruang atau lahan yang luas karena tidak

saja lahan yang disediakan hanya untuk perkantoran tetapi juga untuk kepentingan kegiatan ekonomi sosial.

- b. Faktor *endowment* daerah yaitu ketersediaan SDM yang memadai dan SDA yang potensial serta tingkat pengetahuan masyarakat yang cukup sebagai calon warga ibukota kabupaten, sedangkan yang dimaksudkan dengan SDA yang potensial adalah ketersediaan sumber air, tanah dan lain sebagainya.
- c. Faktor budaya yang meliputi sifat dan perilaku masyarakat, adat istiadat yang memberikan dukungan terhadap penetapan ibukota kabupaten.

Disamping faktor-faktor tersebut ikut menentukan kelayakan lokasi ibu kota Kabupaten yaitu daya dukung alam seperti yang disebut diatas antaranya lahan dan sumber air, akses kemudahan pelayanan serta ketersediaan infrastruktur dasar seperti jalan raya yang ada sehingga dapat meringankan beban pembiayaan infrastruktur dan sekaligus telah berfungsi dengan dimulainya pembangunan sarana pemerintahan didalam wilayah ibukota kabupaten.

D. Tinjauan Tentang Pengembangan Wilayah

Pada hakekatnya pengembangan (*development*) merupakan upaya untuk memberi nilai tambah dari apa yang dimiliki untuk meningkatkan kualitas hidup. Menurut Alkadri dalam Ambarita (2010:33), pengembangan lebih merupakan motivasi dan pengetahuan dari pada masalah kekayaan, tetapi bukan berarti bahwa kekayaan itu tidak relevan. Pengembangan juga merupakan produk belajar, bukan hasil produksi; belajar memanfaatkan kemampuan yang dimiliki bersandar pada lingkungan sekitar untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Pada dasarnya proses pengembangan itu juga merupakan proses belajar (*learning process*). Hasil yang

diperoleh dari proses tersebut, yaitu kualitas hidup meningkat, akan dipengaruhi oleh *instrument* yang digunakan. Mengacu pada filosofi dasar tersebut maka pengembangan wilayah merupakan upaya memberdayakan *stakeholders* (masyarakat, pemerintah, pengusaha) di suatu wilayah, terutama dalam memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungan di wilayah tersebut dengan *instrument* yang dimiliki atau dikuasai, yaitu teknologi. Pengembangan wilayah merupakan upaya mengawinkan secara harmonis sumber daya alam, manusia dan teknologi, dengan memperhitungkan daya tampung lingkungan itu sendiri.

Dikutip dari Ambarita (2010:33) bahwa sampai sekarang visi dan misi pengembangan wilayah nampaknya belum baku. Sebagai gambaran dapat disampaikan visi dan misi Departemen Permukiman dan Pengembangan Wilayah. Visi tersebut adalah terwujudnya keselarasan pembangunan dan keserasian pertumbuhan wilayah regional, perkotaan, dan perdesaan yang diselenggarakan secara holistik, berkelanjutan, berwawasan lingkungan dan memberdayakan masyarakat. Termasuk didalamnya permukiman untuk semua orang, yang layak huni, terjangkau, berjati diri dan mendorong produktivitas warganya. Sedangkan misinya adalah:

1. Penyelenggaraan pengaturan, pembinaan dan pengawasan dalam rangka perwujudan manfaat pembangunan permukiman dan pengembangan wilayah bagi kesejahteraan masyarakat;
2. Peningkatan kemampuan daerah yang lebih profesional, mandiri dan akuntabel dalam pembangunan;

3. Pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan yang diselenggarakan secara transparan;
4. Penciptaan iklim yang kondusif bagi dunia usaha berperan aktif dalam pembangunan;
5. Pengembangan sinergi antar penyelenggara pembangunan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.

Lebih lanjut, Ambarita (2010:34) menyatakan bahwa konsep pengembangan wilayah dimaksudkan untuk memperkecil kesenjangan pertumbuhan dan ketimpangan kesejahteraan antar wilayah. Untuk itu pengertian wilayah menjadi penting dalam kajian tentang pemindahan pusat pemerintahan. Menurut PP Nomor 47 Tahun 1997 wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional.

Jadi pengembangan wilayah merupakan upaya memberdayakan *stakeholders* di suatu wilayah dalam memanfaatkan sumber daya alam dengan teknologi untuk memberi nilai tambah atas apa yang dimiliki oleh wilayah administratif atau wilayah fungsional dalam rangka meningkatkan kualitas hidup rakyat di wilayah tersebut. Dengan demikian dalam jangka panjangnya pengembangan wilayah mempunyai target untuk pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Cara mencapainya bersandar pada kemampuan SDM dalam memanfaatkan lingkungan sekitar dan daya tampungnya serta kemampuan memanfaatkan instrument yang ada. Dengan target tersebut dirancang scenario-skenario tertentu agar kekurangan-kekurangan yang dihadapi dapat diupayakan

melalui pemanfaatan *resources*. Apabila konsep tersebut diterapkan di Indonesia, muncul persoalan berupa kekurangan teknologi untuk mengolah *resources* yang melimpah.

Konsep *Marshal Plan* yang berhasil menuntun pembangunan Eropa setelah PD II telah mendorong banyak negara berkembang untuk berkiblat dan menerapkan konsep tersebut. Padahal kenyataan menunjukkan bahwa konsep ini membawa kegagalan dalam menciptakan pembangunan secara merata antar daerah. Secara geografis misalnya beberapa pusat pertumbuhan maju secara dramatis, sementara beberapa pusat pertumbuhan lainnya masih jauh tertinggal atau jauh dari kemampuan berkembang.

Kajian pengembangan wilayah di Indonesia selama ini selalu didekati dari aspek sektoral dan aspek spasial. Pada kajian aspek sektoral lebih menyatakan ukuran dari aktifitas masyarakat suatu wilayah dalam mengelola sumberdaya alam yang dimilikinya. Sementara itu, kajian aspek spasial (keruangan) lebih menunjukkan arah dari kegiatan sektoral atau dimana lokasi serta dimana sebaiknya lokasi kegiatan sektoral tersebut. Pendekatan yang mengacu pada aspek sektoral dan spasial tersebut mendorong lahirnya konsep pengembangan wilayah yang harus mampu meningkatkan efisiensi penggunaan ruang sesuai daya dukung, mampu memberi kesempatan kepada sektor untuk berkembang tanpa konflik dan mampu meningkatkan kesejahteraan secara merata. Konsep tersebut digolongkan dalam konsep pengembangan wilayah yang didasarkan pada penataan ruang.

Menurut Alkadri dalam Ambarita (2010:36) dalam kaitan itu konsep pengembangan wilayah yang paling relevan adalah konsep integrasi fungsional.

Konsep ini menempatkan suatu kota atau wilayah mempunyai hirarki sebagai pusat pelayanan relatif terhadap kota atau wilayah yang lain. Dengan semakin kompleksnya masalah tersebut dapat dibayangkan akan sangat sulit untuk mengelola pembangunan secara terpusat, seperti pada konsep-konsep yang dijelaskan di atas. Pilihan yang tepat adalah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk mengelola pembangunan di wilayahnya sendiri.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada dasarnya hampir seluruh kewenangan urusan pemerintahan, termasuk penataan ruang, diserahkan kepada daerah (kabupaten dan kota), kecuali urusan yang ditetapkan menjadi kewenangan pusat dan provinsi. Persoalan dalam penataan ruang umumnya muncul karena adanya ketidaksesuaian antara kepentingan dan kewenangan. Ada potensi persoalan bila kepentingan suatu pihak (jenjang pemerintah) ternyata berada di bawah kewenangan pihak (jenjang pemerintah) lain. Kewenangan utama penataan ruang berbanding terbalik dengan jenjang pemerintahan, karena makin tinggi jenjang pemerintahan, makin terbatas kewenangan utamanya. Dasar pertimbangan dan kriteria yang secara umum dapat menjadi dasar perumusan kepentingan Pusat dan Provinsi antara lain: pertumbuhan ekonomi, pemerataan pelayanan, efisiensi investasi publik, swasembada, keberlanjutan, keadilan, dan kesesuaian fungsi.

Dalam konteks wilayah, perencanaan pembangunan nasional, perencanaan pembangunan daerah atau perencanaan wilayah (provinsi, kabupaten), dan perencanaan wilayah perkotaan (perencanaan kota), ketiganya saling berkaitan. Perencanaan wilayah mempengaruhi perencanaan kota, perencanaan kota pun

tidak dapat mengabaikan perkembangan wilayah di mana kota tersebut berada. Di dalam perencanaan kota, perencanaan wilayah (provinsi, kabupaten) berperan dalam menentukan fungsi kota tersebut dalam struktur tata ruang wilayah yang melingkupinya. Fungsi serta kedudukan kota tersebut di dalam wilayah menentukan seberapa besar perkembangan kota akan terjadi, serta fasilitas-fasilitas apa yang harus disediakan oleh kota yang sifatnya melayani wilayah yang melingkupinya.

E. Tinjauan Tentang Pemerataan Pembangunan dan Perubahan Ekonomi Masyarakat

1. Pemerataan Pembangunan

1.1 Konsep Pembangunan

Menurut Duadji (2013:9) bahwa pembangunan adalah tindakan terencana untuk melakukan perubahan suatu keadaan (kondisi) kearah yang lebih baik sesuai dengan yang diinginkan dengan jalan tidak menimbulkan kerusakan, tetapi justru mengoptimalkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada. Sementara itu, pembangunan sering diartikan sebagai suatu usaha untuk meningkatkan kehidupan masyarakat kearah yang lebih baik. Siagian (2012:4) mendefinisikan pembangunan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Pembangunan bangsa adalah bagian integral dari pembangunan nasional suatu negara. Pembangunan setiap negara berkembang bersifat multidimensional, yakni

pembangunan yang meliputi semua aspek kehidupan nasional seperti politik, ekonomi, dan sosial budaya.

Dari definisi yang dikemukakan oleh Siagian (2012:4) akan muncul ke permukaan paling sedikit tujuh ide pokok, yaitu bahwa pembangunan merupakan suatu proses; pembangunan merupakan suatu usaha yang secara sadar dilaksanakan, pembangunan dilakukan secara berencana dan perencanaannya berorientasi pada pertumbuhan dan perubahan; pembangunan mengarah kepada modernitas; modernitas dicapai melalui pembangunan multidimensional; proses dan kegiatan pembangunan ditujukan kepada usaha membina bangsa dalam rangka pencapaian tujuan bangsa dan negara yang telah ditentukan.

Indrawijaya dan Pranoto (2011:34) mendefinisikan pembangunan sebagai rangkaian usaha perubahan dan pertumbuhan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Lebih lanjut menurut Indrawijaya dan Pranoto (2011:36) bahwa ide pokok pembangunan terdiri dari perubahan, pertumbuhan, usaha sadar, berencana dan berskala waktu, serta mempunyai tujuan. Sementara itu, Katz dalam Indrawijaya dan Pranoto (2011:34) mendefinisikan pembangunan sebagai perubahan yang berlangsung secara luas dalam masyarakat dan bukan sekedar pada sektor ekonomi saja melainkan sektor lainnya seperti perubahan pendapatan perkapita atau perubahan pada grafik tenaga kerja dan lainnya.

1.2 Prinsip dan Proses Pembangunan

Beberapa prinsip dan proses pembangunan yang penting menurut Indrawijaya dan Pranoto (2011:50) antara lain:

- a. Kesemestaan;
- b. Partisipasi masyarakat;
- c. Keseimbangan;
- d. Kesenambungan;
- e. Kekuatan sendiri;
- f. Kesisteman;
- g. Strategi jelas;
- h. Skala prioritas;
- i. Kelestarian ekologis;
- j. Pemerataan dan pertumbuhan.

Sementara itu, proses pembangunannya meliputi:

- a. Konseptuatisasi;
- b. Motivasi;
- c. Keputusan politik;
- d. Dasar hukum;
- e. Rencana pembangunan;
- f. *Programming*;
- g. Proyek;
- h. Pelaksanaan;
- i. Evaluasi dan *monitoring*;
- j. *Feed back*;
- k. Politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankam;
- l. Teknologi serta agama.

1.3 Ruang Lingkup Pembangunan

Menurut Indrawijaya dan Pranoto (2011:51) bila dilihat dari ruang lingkungannya, maka pembangunan dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu pembangunan nasional, pembangunan daerah, dan pembangunan sektor. Pembangunan nasional adalah usaha untuk meningkatkan kualitas dan perikehidupan manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara terus-menerus, berlandaskan

kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan perkembangan global. Sedangkan pembangunan daerah adalah usaha untuk meningkatkan kualitas dan perikehidupan manusia dan masyarakat daerah yang dilakukan secara terus-menerus, berlandaskan kemampuan daerah dan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan keadaan daerah, nasional dan global. Pembangunan sektor adalah usaha untuk meningkatkan kualitas pengaturan penguasaan sumber daya dan pelayanan kepada masyarakat dan pemerintah dalam rangka pembangunan nasional dan pembangunan daerah, dan global sesuai dengan ruang lingkup dan tanggungjawab pembangunan sektor serta sumber daya yang terdapat.

Terdapat hubungan timbale balik dan saling ketergantungan antara keadaan dan pembangunan nasional dengan daerah, antara sektor dengan daerah, antar daerah, dan antar sektor. Sifat hubungan tersebut dipengaruhi oleh distribusi kewenangan, kekuasaan atau kekuatan serta sarana. Dominasi suatu sektor yang demikian kuat dapat menghambat bahkan menggalkan pembangunan pada sektor yang lain. Adapun dilihat dari jangka waktu. Ada PP Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Pembangunan Jangka Tahunan (RPJT) dan seterusnya.

2. Perubahan Ekonomi Masyarakat

2.1 Konsep Ekonomi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, ekonomi berarti segala sesuatu tentang azas-azas produksi, distribusi dan pemakaian barang-barang serta kekayaan

seperti perdagangan, hal keuangan dan perindustrian. Seiring dengan perkembangan dan perubahan masyarakat, maka pengertian ekonomi juga sudah lebih luas. Ekonomi juga diartikan sebagai cara manusia untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Jadi, dapat dikatakan bahwa ekonomi bertalian dengan proses pemenuhan keperluan hidup manusia sehari-hari.

Menurut Adisasmita dalam Maulana (2011:10) untuk melihat kondisi ekonomi seseorang maka perlu diperhatikan beberapa faktor, antara lain yaitu pekerjaan/pendapatan, pendidikan, kesehatan dan perumahan. Pendapatan merupakan penerimaan-penerimaan atas sejumlah uang yang di dapat dari hasil usaha yang dikerjakan. Sedangkan Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya dan masyarakat. Kesehatan adalah keadaan dimana stamina tubuh fit dan terjaga sehingga dapat melakukan aktivitas sehari-hari dengan baik. Sedangkan perumahan adalah bangunan tempat tinggal atau tempat berteduh bagi seseorang atau sekelompok orang. Uraian tersebut diatas adalah merupakan gambaran kondisi ekonomi masyarakat.

Kehidupan sosial ekonomi merupakan suatu strategi yang dilakukan oleh sekelompok orang guna pemenuhan kebutuhan hidup serta menggunakan penghasilannya untuk mengarahkan produksi barang yang diperlukan. Oleh karena itu, maka perlu dikembangkan suatu strategi yang diarahkan pada tujuan

pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Adapun model pemenuhan kebutuhan dasar menurut Maslow dalam Maulana (2011:12) yaitu:

a. Kebutuhan Fisiologis

Kebutuhan paling dasar pada setiap orang adalah kebutuhan fisiologis yakni kebutuhan untuk mempertahankan hidupnya secara fisik. Kebutuhan-kebutuhan itu seperti kebutuhan akan makanan, minuman, tempat berteduh, seks, tidur dan oksigen. Kebutuhan-kebutuhan fisiologis adalah potensi paling dasar dan besar bagi semua pemenuhan kebutuhan di atasnya. Kebutuhan fisiologis berbeda dari kebutuhan-kebutuhan lain dalam dua hal. Pertama, kebutuhan fisiologis adalah satu-satunya kebutuhan yang bisa terpuaskan sepenuhnya atau minimal bisa diatasi. Manusia dapat merasakan cukup dalam aktivitas makan sehingga pada titik ini, daya penggerak untuk makan akan hilang. Bagi seseorang yang baru saja menyelesaikan sebuah santapan besar, dan kemudian membayangkan sebuah makanan lagi sudah cukup untuk membuatnya mual. Kedua, yang khas dalam kebutuhan fisiologis adalah hakikat pengulangannya. Setelah manusia makan, mereka akhirnya akan menjadi lapar lagi dan akan terus menerus mencari makanan dan air lagi. Sementara kebutuhan di tingkatan yang lebih tinggi tidak terus menerus muncul.

b. Kebutuhan Akan Rasa Aman

Setelah kebutuhan-kebutuhan fisiologis terpuaskan secukupnya, muncullah apa yang disebut Maslow sebagai kebutuhan-kebutuhan akan rasa aman. Kebutuhan-kebutuhan akan rasa aman ini diantaranya adalah rasa aman fisik, stabilitas, ketergantungan, perlindungan dan kebebasan dari daya-daya

mengancam seperti perang, terorisme, penyakit, takut, cemas, bahaya, kerusuhan dan bencana alam. Kebutuhan akan rasa aman berbeda dari kebutuhan fisiologis karena kebutuhan ini tidak bisa terpenuhi secara total. Manusia tidak pernah dapat dilindungi sepenuhnya dari ancaman-ancaman meteor, kebakaran, banjir atau perilaku berbahaya orang lain.

c. Kebutuhan Akan Rasa Memiliki dan Kasih Sayang

Jika kebutuhan fisiologis dan kebutuhan akan rasa aman telah terpenuhi, maka munculah kebutuhan akan cinta, kasih sayang dan rasa memiliki-dimiliki. Kebutuhan-kebutuhan ini meliputi dorongan untuk bersahabat, keinginan memiliki pasangan dan keturunan, kebutuhan untuk dekat pada keluarga dan kebutuhan antar pribadi seperti kebutuhan untuk memberi dan menerima cinta.

d. Kebutuhan Akan Penghargaan

Setelah kebutuhan dicintai dan dimiliki tercukupi, manusia akan bebas untuk mengejar kebutuhan akan penghargaan. Maslow menemukan bahwa setiap orang yang memiliki dua kategori mengenai kebutuhan penghargaan, yaitu kebutuhan yang lebih rendah dan lebih tinggi. Kebutuhan yang rendah adalah kebutuhan untuk menghormati orang lain, kebutuhan akan status, ketenaran, kemuliaan, pengakuan, perhatian, reputasi, apresiasi, martabat, bahkan dominasi. Kebutuhan yang tinggi adalah kebutuhan akan harga diri termasuk perasaan, keyakinan, kompetensi, prestasi, penguasaan, kemandirian dan kebebasan. Sekali manusia dapat memenuhi kebutuhan untuk dihargai, mereka sudah siap untuk memasuki gerbang aktualisasi diri, kebutuhan tertinggi yang ditemukan Maslow.

e. **Kebutuhan Akan Aktualisasi Diri**

Tingkatan terakhir dari kebutuhan dasar Maslow adalah aktualisasi diri. Kebutuhan aktualisasi diri adalah kebutuhan yang tidak melibatkan keseimbangan, tetapi melibatkan keinginan yang terus menerus untuk memenuhi potensi. Maslow melukiskan kebutuhan ini sebagai hasrat untuk semakin menjadi diri sepenuh kemampuannya sendiri, menjadi apa saja menurut kemampuannya.

2.2 Pembangunan Ekonomi Daerah

Menurut Todaro dalam Maulana (2011:13) pembangunan ekonomi merupakan proses multidimensional yang melibatkan perubahan besar dalam struktur sosial, sikap-sikap mental yang sudah terbiasa dan lembaga nasional termasuk pula percepatan (akselerasi) pertumbuhan ekonomi, pengurangan, ketimpangan dan pemberantasan kemiskinan absolute. Sedangkan Arsyad dalam Maulana (2011:13) mengartikan pembangunan ekonomi sebagai perangkat yang saling berkaitan dalam struktur perekonomian yang diperlukan bagi terciptanya pertumbuhan yang terus menerus. Pembangunan ekonomi sebagai suatu proses perubahan struktur yang ditandai dengan peningkatan sumbangan sektor industri, manufaktur dan jasa-jasa dalam pembentukan PDB di suatu pihak dan menurunnya pangsa (*share*) sektor pertanian dalam pembentukan PDB di pihak lain.

Menurut Arsyad dalam Maulana (2011:14) pembangunan ekonomi adalah suatu proses yang menyebabkan pendapatan per kapita penduduk suatu negara meningkat dalam jangka panjang. Definisi ini menyimpulkan bahwa

pembangunan ekonomi mempunyai tiga sifat penting, yaitu: a) Suatu proses yang berarti perubahan yang terjadi terus menerus, b) Usaha untuk menaikkan pendapatan per kapita, dan c) Kenaikan pendapatan per kapita itu harus terus berlangsung dalam jangka panjang. Sementara itu, Djoyohadikusumo dalam Maulana (2011:14) mengartikan pembangunan ekonomi adalah suatu usaha memperbesar pendapatan perkapita dan menekan produktivitas perkapita dengan jalan menambah peralatan modal dan menambah *skill*, atau pembangunan ekonomi adalah menambah *skill* agar satu sama lainnya membawa pendapatan perkapita yang lebih tinggi.

Menurut Krisnamurthi dalam Maulana (2011:16) pembangunan ekonomi yang berhasil harus memiliki empat dimensi pokok, yaitu pertumbuhan ekonomi, pengurangan kemiskinan, perubahan atau transformasi struktur ekonomi dan kesinambungan pembangunan itu sendiri. Sedangkan menurut Jhingan dalam Maulana (2011:16) mengatakan bahwa pembangunan ekonomi tidak dapat dicapai semata-mata dengan menyingkirkan hambatan yang menghalangi kemajuan ekonomi. Syarat utama bagi pembangunan ekonomi ialah proses pertumbuhannya harus bertumpu pada kemampuan perekonomian di dalam negeri. Dalam kutipan Sukirno dalam Maulana (2011:17) bahwa analisis pembangunan ekonomi perlu dipandang sebagai suatu proses yang saling berkaitan dan berhubungan serta saling mempengaruhi antara faktor-faktor yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi.

F. Kerangka Pikir

Provinsi Lampung merupakan salah satu provinsi yang berkembang maju pesat dalam pembangunan, dengan Kota Bandar Lampung sebagai ibukota provinsinya. Kota Bandar Lampung sebagai pusat kegiatan pemerintahan, bisnis, pendidikan, serta sosial budaya sudah *over capacity*. Daya dukung lahan Kota Bandarlampung hanya 45 % yang dapat dikembangkan, selebihnya merupakan bukit dan daerah resapan. Kemudian, kerusakan lingkungan dan bukit serta daerah resapan air semakin besar akibat pemanfaatannya sebagai lahan permukiman. selain itu, kepadatan dan kemacetan lalu lintas akibat kapasitas jalan dan ketersediaan ruang yg terbatas menjadi fenomena yang terjadi di Kota Bandar Lampung.

Dalam upaya mengembalikan konsep penataan ruang dan pengembangan wilayah Kota Bandar Lampung, diperlukan kebijakan untuk memisahkan fungsi kota Bandar Lampung dan kota pemerintahan Provinsi Lampung. Sehingga pemerintah daerah melalui Perda No 1 Tahun 2010 tentang RTRW Provinsi Lampung, menetapkan Jati Agung sebagai pusat pemerintahan Provinsi Lampung serta Perda No 2 Tahun 2013 tentang Pembangunan Kota Baru Lampung. Pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung dari Kota Bandar Lampung ke wilayah Kecamatan Jati Agung Kabupaten Lampung Selatan untuk menjadikan tempat baru sebagai pusat pelayanan pemerintahan sebagai upaya pemerataan pembangunan dan perubahan ekonomi masyarakat.

Melalui model rasional komprehensif yang dikemukakan oleh James Scoleman dalam rumusan kebijakan publik yang memiliki langkah-langkah sebagai berikut:

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain, atau setidaknya, dinilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.
2. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang memedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat diterapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya.
3. Teliti secara seksama berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut.
4. Teliti akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih.
5. Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif lain yang ada.
6. Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya, yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang digariskan.

Langkah-langkah tersebut dapat dinilai rasional dalam memilih alat yang efektif untuk mencapai tujuan yang dinyatakan dan juga komprehensif dalam mempertimbangkan setiap faktor yang relevan dengan setiap pilihan. Dengan menggunakan metode analisis interaktif, kebijakan dirumuskan dengan melihat aspek-aspek pertimbangan dan proses penyusunan kebijakan. Kemudian metode ini akan disesuaikan dengan RTRW Provinsi Lampung sehingga nantinya kebijakan yang diputuskan dapat dikatakan layak atau tidak untuk dilaksanakan. Selanjutnya dengan adanya kesimpulan dalam penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan acuan bagi pembuat keputusan dalam merumuskan kebijakan. Secara skematis pada kerangka pemikiran berikut ini.

Gambar 2.2 Kerangka Pikir Penelitian

