

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pada awalnya pemahaman publik di Indonesia bahwa sentralisasi dirasakan sebagai suatu pengekan terhadap kreativitas dan prakarsa bangsa terutama masyarakat di daerah karena pada prinsipnya masyarakat hanya sebagai pelaksana saja tanpa diakui untuk ikut menjadi pelaku dalam pembangunan. Akhirnya suatu perubahan besar terjadi pada pertengahan tahun 1998 yang dinamakan reformasi dipicu oleh krisis multidimensi yang berbuntut jatuhnya sosok pemimpin yang menjadi *icon* pembangunan semasa Orde Baru yaitu Presiden Soeharto. Kemudian lahirlah sejarah baru dari pergantian kepemimpinan pemerintahan yang juga memunculkan dialog mengenai redefinisi konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dialog publik ini mengarah kepada perbaikan konsep Otonomi Daerah yang selama itu digunakan dalam UU Nomor 5 tahun 1974 yang secara konseptual menggunakan asas otonomi nyata dan bertanggung jawab.

Salah satu fenomena reformasi di bidang hukum adalah desakralisasi UUD 1945. Di masa Orde Baru sumber hukum ini diterapkan dengan *alot* untuk melanggengkan konsep apapun yang dicanangkan oleh pemerintah yang berkuasa dimasa itu. Suatu konsekwensi dan langkah besar adalah perlunya merombak UUD 1945 pada pasal 18 menyangkut konsep Otonomi Daerah.

Revisi pasal 18 ini meliputi perubahan yang mendasar yaitu perubahan

struktur dan substansi. Mengenai perubahan struktur dikarenakan semua pasal ini hanya terdiri dari satu pasal yang kemudian menjadi tiga pasal dan substansinya mengalami perkembangan meliputi prinsip yang menjelaskan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya, prinsip kekhususan dan keragaman daerah, prinsip mengakui dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa, prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum dan prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.¹

Dengan dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang populer dengan undang-undang otonomi daerah memberikan keleluasaan pemerintah daerah dalam mengatur rumahtangganya selaras dengan kondisi alam dan struktur kemasyarakatan yang bersifat istimewa.

Semangat yang dibawa oleh UU No. 22 tahun 1999 tersebut menyatakan secara jelas harus ada pelimpahan kewenangan dan kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengembangkan sumber daya yang dimiliki dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan. Kemudian hal ini didukung oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan dikeluarkannya Tap. MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi kebijakan pelaksanaan otonomi daerah yang menyatakan “Daerah-daerah dalam melaksanakan otonomi daerah tidak perlu menunggu

¹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1, ayat 1.

peraturan dari pemerintah pusat² dari rekomendasi yang dikeluarkan oleh MPR dan semangat yang dibawah UU No. 22 tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No. 32 tahun 2004 tersebut memberikan kepastian hukum tentang kewenangan dan kekuasaan pemerintahan daerah dalam mengatur dan mendayagunakan semua kemampuan dalam meningkatkan kualitas hidup dan pelayanan terhadap masyarakat secara optimal.

Setelah amandemen UUD 1945 tahap keempat selesai maka posisi pemerintahan daerah yang menganut sistem politik desentralisasi menjadi semakin kuat hal ini dapat dilihat pada Pasal 18 B ayat 2 UUD 1945 menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi daerah-daerah Propinsi dibagi menjadi daerah Kabupaten dan Kota, tiap-tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang” dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemerintahan daerah yang dikehendaki oleh Pasal 18 B ayat 2 UUD 1945 tersebut adalah pemerintahan daerah yang menganut sistem politik desentralisasi yang bersifat otonom.³

Dengan adanya persandingan UUD 1945 (Sekretariat Jenderal MPR RI 2002) mengenai perubahan substansi pasal 18 ini sudah mencerminkan pemikiran diatas dan menjadi keharusan dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999, menggambarkan konsep Otonomi Daerah yang lebih menempatkan adanya keberagaman yang dimiliki tiap daerah, juga merupakan wahana yang membuka peluang bagi terciptanya sistem pemerintahan yang

² Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1, huruf a.

demokratis dan partisipatif, oleh karena itu perlu dioptimalkan unsur-unsur yang menunjang pelaksanaan Otonomi Daerah antara lain;

- a. Sumber-sumber dana atau pembiayaan bagi daerah.
- b. Tersedianya aparatur Pemerintahan Daerah yang profesional.
- c. Memantapkan hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat dan antara Pemerintahan Propinsi dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota sehingga secara nasional sistem pemerintahan Indonesia dapat berjalan secara efektif, efisien dan harmonis.
- d. Dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah maka pemerintah yang lebih tinggi perlu mengintensifkan pembinaan dan pengembangan daerah-daerah otonom sehingga akselerasi pencapaian Otonomi Daerah akan berjalan sesuai harapan dan tidak mengalami hambatan dimasa yang akan datang.
- e. Berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, segala urusan yang menjadi kewenangan Daerah Otonom perlu dipertegas sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaannya.

Otonomi daerah dalam kerangka UU No. 22 tahun 1999 merupakan semangat sekaligus paradigma baru dalam kehidupan sosial politik bangsa Indonesia. Otonomi yang diterapkan kini berbeda dengan masa lalu, dimana penyelenggaraan otonomi daerah nantinya dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.⁴ Lebih jauh daripada itu pelaksanaan otonomi daerah

kali ini harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, yang berarti mengurangi ketergantungan kepada Pemerintah Pusat sebagaimana terjadi selama ini.

Kebijakan otonomi daerah juga ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, peningkatan percepatan pembangunan daerah, dan pada akhirnya terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*).⁵ Inilah yang selayaknya diberikan kepada daerah tanpa menghiraukan lagi sistem sentralistik yang selama ini jenuh diterima oleh masyarakat. Dengan kebijaksanaan otonomi ini diharapkan perkembangan dan pertumbuhan serta pembangunan dan ekonomi dapat berjalan secara merata tanpa menimbulkan kecemburuan sosial antara daerah satu dengan daerah lain. Melalui kewenangan ini semua daerah dapat bertambah dan berkembang, sesuai dengan sumber daya manusia dengan didukung sumber daya alam. Berdasarkan potensi yang ada mereka dapat memberikan kontribusi yang jelas tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat, sehingga daerah dapat keleluasaan dan kebebasan serta meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.

Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000 tentang persyaratan pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui:

⁵ J. Kaloh, *Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Prilaku Kepala Daerah Dalam*

1. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat
2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi
3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah
4. Percepatan pengelolaan potensi daerah
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban
6. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah⁶

Dari berbagai daerah kabupaten yang ada di Propinsi Sumatera Selatan, Kabupaten Banyuasin merupakan salah satu kabupaten yang ikut dimekarkan dari kabupaten induknya, ini tentu saja dilakukan dengan mempertimbangkan hal-hal yang merupakan persyaratan bagi sebuah daerah yang ingin memekarkan wilayahnya. Kabupaten Banyuasin dibentuk pada tanggal 10 April 2002 berdasarkan Undang-undang No. 6 tahun 2002 yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Musi Banyuasin

Wilayah Kabupaten Banyuasin memiliki luas wilayah 11.832,99 Km² yang terdiri dari 11 Kecamatan yaitu: Kecamatan Banyuasin I, Kecamatan Banyuasin II, Kecamatan Banyuasin III, Kecamatan Pulau Rimau, Kecamatan Betung, Kecamatan Rantau Bayur, Kecamatan Talang Kelapa, Kecamatan Muara Padang, Kecamatan Rambutan, Kecamatan Muara Telang dan Kecamatan Makarti Jaya dan jumlah penduduk 690.442 jiwa. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut:

Tabel 1.1. Jumlah Kecamatan, Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk di Kabupaten Banyuasin Tahun 2003

No	Kecamatan	Luas Daerah Km ²	Jumlah Penduduk
1	Banyuasin III	874,17	81.697
2	Pulau Rimau	944,05	83.208
3	Rantau Bayur	593,00	38.810
4	Betung	794,00	57.523
5	Talang Kelapa	1.175,52	117.082
6	Banyuasin II	2.681,28	41.128
7	Muara Telang	1.150,06	52.095
8	Makarti Jaya	736,34	39.800
9	Banyuasin I	701,38	67.126
10	Rambutan	624,55	36.174
11	Muara Padang	1.558,64	75.779
	Jumlah	11.832,99	690.442

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Banyuasin Tahun 2003

Dengan melihat luas wilayah dan jumlah penduduk wilayah Kabupaten Banyuasin tersebut sudah semestinya memperoleh kewenangan untuk mengurus tata pemerintahan daerah sendiri dengan ketentuan undang-undang otonomi yang berlaku. Secara geografis wilayah Kabupaten Banyuasin mempunyai kedudukan yang strategis jika ditinjau dari segi politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan dan telah menunjukkan perkembangan kemajuan yang cukup pesat.

Didukung dengan letak wilayah Kabupaten Banyuasin yang berbatasan langsung dengan Kota Palembang, dan letaknya yang merupakan jalur lintas timur yang menuju ke Propinsi Jambi, sehingga ramai dilalui kendaraan sehingga memungkinkan daerah ini untuk menjadi wilayah tersendiri. Selain letak geografisnya wilayah Kabupaten Banyuasin juga memiliki potensi di bidang perkebunan, pertanian tanaman pangan, perikanan, dan industri. Tentunya hal ini juga merupakan satu peluang yang dapat memberikan

sumbu dalam hal ekonomi bagi kabupaten itu sendiri

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka dapat diambil suatu rumusan masalah yaitu: “Bagaimana Proses Formulasi Kebijakan Undang-Undang No. 6 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Kabupaten Banyuasin”?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan Proses Formulasi Kebijakan Undang-Undang No. 6 tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Banyuasin.
2. Mengidentifikasi peran aktor yang terlibat dalam proses pembentukan Kabupaten Banyuasin
3. Mengidentifikasikan keadaan kemampuan ekonomi daerah, potensi daerah (sumber daya alam dan sumber daya manusia), kondisi sosial politik, kondisi sosial budaya, jumlah penduduk, luas daerah, serta pertimbangan lain sebagai faktor pendorong yang memungkinkan terselenggaranya Pembentukan Kabupaten Banyuasin.

D. MANFAAT PENELITIAN

Melalui Penelitian ini diharapkan:

1. Sebagai bagian dari tugas akademik maka manfaat yang diharapkan tidak terlepas dari disiplin Ilmu Pemerintahan, khususnya kajian-kajian yang

2. Dapat dijadikan sebagai bahan masukan tentang bagaimana Proses Formulasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Banyuasin bagi Pemerintah Daerah dan DPRD setempat.

E. KERANGKA TEORI

1. Desentralisasi

Berbicara mengenai Otonomi (otonomi daerah) tidak bisa terlepas dari sistem pembagian kekuasaan secara vertical suatu negara dalam sistem ini, kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah diberbagai negara tidaklah sama, termasuk Indonesia yang menganut sistem integralistik.

Dalam negara integralistik, kewenangan otonomi daerah tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan. Perbedaan kepentingan antara berotonomi dengan mempertahankan kesatuan dan persatuan bangsa selalu menjadi ajang konflik kepentingan, karena masing-masing meninjaunya dari persepektif dengan beranggapan bahwa Pusat telah mengeksploitasi sumber-sumber kekayaan daerah, dengan tidak mengembalikan hasilnya secara seimbang kepada daerah guna

Dalam konteks sistem penyelenggaraan pemerintah, istilah otonomi daerah dan desentralisasi sering digunakan secara campur aduk (*interchangeably*). Secara akademik kedua istilah ini dapat dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan sehingga mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa melihat konsep desentralisasi. Menurut Koswara, otonomi daerah dan desentralisasi keduanya dapat dibedakan “desentralisasi mempersoalkan pembagian wewenang kepada organ-organ penyelenggaraan negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut”.⁷

Desentralisasi pada dasarnya pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang dibidang tertentu secara vertical dari instansi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada instansi/lembaga bawahannya, sehingga yang disertai wewenang kekuasaan tersebut berhak atas nama sendiri dalam urusan tertentu dalam sistem desentralisasi sebagian wewenang Pemerintah Pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Menurut Soejito, “pelimpahan wewenang pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi”.

Menurut Riggs (dalam Sarundajang), “desentralisasi mempunyai dua makna, yaitu sebagai pelimpahan wewenang (*delegation*) dan pengalihan kekuasaan (*devolution*)”.⁸ *Delegation* mencakup penyerahan tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasarkan

⁷ E. Koswara, *Teori Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999, hal. 40.

kasus yang dihadapi, tetapi pengawasannya tetap berada di tangan Pusat (hampir dekonsentrasi) sedangkan *devolution* mempunyai makna yang berbeda, dimana seluruh tanggung jawab untuk kegiatan tertentu diserahkan kepada penerima wewenang.

Sejalan dengan itu, Bintan R. Saragih mengemukakan bahwa “desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah Pusat sebagai tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangga yang bersangkutan”.⁹ Sedangkan The Liang Gie mendefinisikan desentralisasi “pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah”.¹⁰

Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 pada Pasal 1 poin E yang dimaksud dengan “desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.¹¹ Kewenangan yang diserahkan tersebut, mencakup semua kewenangan dibidang pemerintahan, peradilan moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Sementara itu otonomi daerah, menurut Amrah Muslimin berarti “pemerintahan sendiri (*zelfregerng*), (auto sendiri, nomos

⁹ Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988, hal. 196.

¹⁰ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1986, hal. 44.

¹¹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pasal 1

pemerintahan)”.¹² Selanjutnya menurut Bagir Manan “otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga dan intervensi pihak lain” keperluan otonomi daerah dalam pemerintahan daerah tidak lain untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri serta untuk memperkecil intervensi Pemerintah Pusat dalam urusan rumah tangga daerah.¹³

Dengan demikian, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah itu sendiri, baik untuk melaksanakan kebijakan itu sendiri yang didasarkan kepada aspirasi masyarakat dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

Kemudian Talizuduhu Ndraha menjelaskan bahwa “otonomi adalah hak bawaan suatu masyarakat, bukan berian pemerintah, Hak” adalah bagian integrasi kedaulatan, sedangkan kewenangan bagian integral dari kekuasaan.¹⁴ Menurut Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 menyatakan :

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Jika dilihat sebagai beban, otonomi diartikan sebagai cara untuk mengurangi beban Pusat, meningkatkan efisiensi, memenuhi kebutuhan psikologorikal dan meningkatkan layanan kepada masyarakat, atau

¹² Amrah Muslimin, *Ikhtiar Perkembangan Otonomi Daerah*, Jakarta: Jambatan, 1960, hal. 4.

¹³ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan 1994, hal. 31.

¹⁴ Talizuduhu Ndraha, *Dasar-Dasar Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Citra, 1997, hal. 186.

bernuansa politis tertentu. Sebaliknya dilihat sebagai hak, otonomi berfungsi sebagai alat dan cara untuk daerah atau masyarakat menjadi mandiri (*Zelfstanding*). Lebih lanjut, Talizuduhu Ndraha menjelaskan bahwa “kemandirian adalah kemampuan untuk menghadapi masalah dan bertanggung jawab atas dirinya tanpa merugikan bahkan memperdulikan orang lain”¹⁵ kemandirian daerah yang penting, karena ia berkorelasi negatif dengan ketergantungan, namun dapat memupuk saling ketergantungan (simbolis mutualisme), dan kemandirian merupakan puncak tertinggi budaya otonomi daerah sebab itu dimasa depan, otonomi daerah seharusnya dikembalikan pada posisinya sebagai hak, dikarenakan otonomi adalah hak bawaan, maka pemerintah harus bertanggung jawab kepada masyarakat, memberi pelayanan dan memenuhi tuntutan, bukan sebaliknya bahwa masyarakat yang bertanggung jawab dan melayani pemerintah.

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan kita, yang ditandai dengan adanya upaya terus menerus untuk mencari titik keseimbangan yang tepat dalam meletakkan bobot desentralisasi dan otonomi daerah secara yuridis formal Pemerintah Daerah bergeser diantara dua kutub nilai, yaitu nilai pembangunan bangsa dan nilai stabilitas nasional yang akan memwujudkan sentripetal, sentripugal dan nilai otonomi daerah yang akan mengejawantahkan dari desentralisasi dimanifestasikan dalam otonomi daerah yang selanjutnya akan melahirkan daerah (Otonom).

¹⁵ *Ibid.*, hal. 187.

1. Wilayah tertentu sebagai lingkungan kekuasaannya.
2. Rakyat yaitu penduduk yang mendiami wilayah tersebut.
3. Pemerintahan yang diakui yaitu penguasa yang berdaulat.

Berdasarkan pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, sistem pemerintahan Negara Indonesia hanya mengenal daerah yaitu daerah besar dan daerah kecil sebagai subsistem daerah (wilayah) Indonesia secara keseluruhan, selanjutnya Talizuduhu Ndraha juga menjelaskan bahwa empat posisi daerah, yaitu : (1) sebagai masyarakat hukum, (2) sebagai unit usaha ekonomi, (3) sebagai lingkungan budaya, dan (4) sebagai subsistem politik. Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, menyatakan bahwa :

Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya undang-undang tersebut menjelaskan bahwa sistem ketatanegaran Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan azas dekonsentrasi dan desentralisasi. Daerah yang dibentuk berdasarkan azas desentralisasi dekonsentrasi adalah daerah Provinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan azas desentralisasi adalah daerah Kabupaten dan daerah Kota, yang berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri

Undang-undang ... masyarakat Berdasarkan ... diatur dan ...

Otonomi oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.

Huruf d menjelaskan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintah oleh Pemerintah kepada daerah otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 4 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 menyatakan sebagai berikut :

- (1). Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.
- (2). Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) masing-masing berdiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain.

Berbeda dengan kebijakan otonomi daerah yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, yang menyatakan bahwa pembentukan-pembentukan Pemerintah Daerah itu terdiri dari Daerah Tingkat I atau Provinsi, Daerah Tingkat II atau Kabupaten/Kotamadya, maka dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, kini tidak ada lagi sebutan Daerah Tingkat I atau Daerah Tingkat II. Dengan perkataan lain, Gubernur bukan atasan Bupati, dan bukan atasan Walikota, karena secara organisatoris antara satu sama lain masing-masing daerah tidak mempunyai hubungan hirarki.

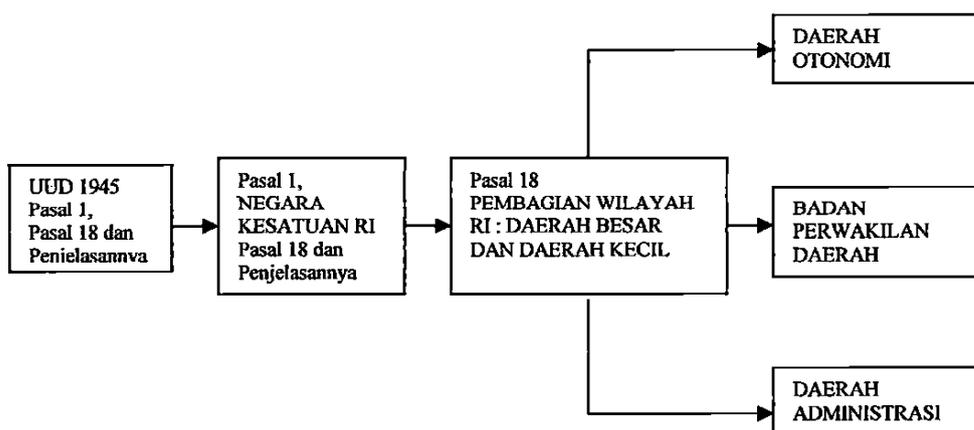
Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan asas desentralisasi bagi terwujudnya otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab di era reformasi ini jauh dari sistem pemerintahan yang

Karena itu, filosofi, konsep dan manajemen pemerintahan pada suatu daerah tentu berbeda dengan daerah lainnya. Perbedaan ini terbentuk sebagai konsekuensi logis dan kondisi objektif wilayah dan aspirasi masyarakat pada masing-masing daerah.

Secara teknis pemerintahan, perbedaan yang dimaksud akan terlihat jelas dari kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disusun setiap tahun oleh masing-masing daerah, serta strategis kebijakan pembangunan sebagaimana yang terungkap dari Nota Keuangan yang disampaikan oleh masing-masing Kepala Daerah ketika mengajukan rancangan APBD kepada DPRD setempat.

Berikut ini disajikan amanat UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah.

AMANAT UUD 1945 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH



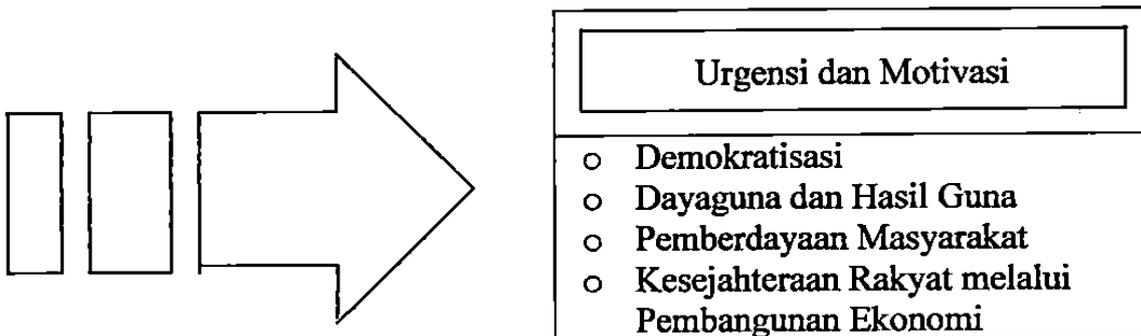
Sumber : Koswara. 199 : 97

Esensia Pasal 18 UUD 1945 adalah :

- Sebagai negara kesatuan Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungan yang bersifat “*Staat*” (Negara).
- Indonesia dibagi kedalam “Daerah Propinsi” dibagi lagi kedalam “Daerah yang lebih kecil”.
- Di daerah-daerah yang bersifat “otonomi diadakan badan perwakilan rakyat”.
- Bentuk dan susunan pemerintahan ditetapkan dengan UU. Dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- “*Zelfbesturende*” dan “*Volksgemeenschappen*” dianggap sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli dan dianggap sebagai daerah yang bersifat “istimewah”.
- Negara menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut.

Selanjutnya tentang perlunya desentralisasi otonomi daerah yang di bahas oleh Koswara.

Mengapa desentralisasi :



melaksanakan kehidupannya secara wajar, disamping itu untuk membangun dan memelihara keadilan dalam masyarakat. Fungsi pemberdayaan bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang mandiri. Dan fungsi pembangunan bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara bertahap. Jika pengembangan wilayah pemerintahan atau pemekaran daerah otonom akan dilakukan, hendaknya kebijakan itu menjamin bahwa aparaturnya yang ada mempunyai kemampuan yang cukup untuk mengoptimalkan fungsi-fungsi tersebut.

Daerah yang wilayahnya terlalu luas, sehingga menyulitkan jangkauan bagi pemerintah untuk melayani warga masyarakatnya dipandang perlu untuk memekarkan menjadi beberapa daerah otonom. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang menyatakan :

Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan: kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan adanya otonomi daerah

Pemekaran daerah tidak lain untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah di daerah, terutama dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan, serta upaya peningkatan pembinaan kesetabilan politik dan kesatuan bangsa.

Ketujuh bahan pertimbangan dalam pembentukan suatu daerah menurut UU No. 22 tahun 1999 tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam

Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah ini ketentuan umumnya bahwa yang dimaksud dengan; Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; Daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia; Pembentukan daerah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota; Pemekaran daerah adalah pemekaran wenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah; Penghapusan daerah adalah pencabutan status sebagai daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota; Penggabungan daerah adalah penyatuan daerah yang dihapus kepada daerah lain; Dewan pertimbangan otonomi daerah adalah forum konsultasi otonomi daerah di tingkat pusat yang bertanggung jawab kepada Presiden.

Adapun syarat-syarat pembentukan dan kriteria pemekaran daerah adalah sebagai berikut:¹⁹

1. Kemampuan ekonomi merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di suatu daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, yang dapat diukur dari:

- a. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)
- b. Penerimaan Daerah Sendiri (PAD)

Maksudnya penerimaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dan Penerimaan dari Sumber Daya Alam (SDA)

2. Potensi daerah merupakan cermin tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur dari:

- a. Lembaga keuangan
- b. Sarana ekonomi
- c. Sarana pendidikan
- d. Sarana kesehatan
- e. Sarana transportasi dan komunikasi
- f. Sarana pariwisata
- g. Ketenagakerjaan

3. Sosial-budaya merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial budaya masyarakat dapat diukur dari:

- a. Tempat peribadatan

b. Tempat/lokasi institusi sosial dan budaya

- c. Sarana olah raga
4. Sosial-politik merupakan cerminan kondisi sosial-politik masyarakat yang dapat diukur dari:
 - a. Partisipasi masyarakat dalam berpolitik
 - b. Organisasi kemasyarakatan
 5. Jumlah penduduk merupakan jumlah tertentu penduduk suatu daerah, yang dimaksud dengan jumlah tertentu penduduk suatu daerah adalah besaran jumlah penduduk suatu daerah yang telah memenuhi syarat sesuai dengan pengukuran dan penilaian pembentukan daerah yang diukur dalam Peraturan Pemerintah ini.
 6. Luas daerah merupakan luas tertentu suatu daerah, yang dimaksud dengan luas tertentu suatu daerah adalah luas suatu daerah yang telah memenuhi syarat sesuai dengan pengukuran dan penilaian pembentukan daerah yang diukur dalam Peraturan Pemerintah ini.
 7. Pertimbangan lain merupakan pertimbangan untuk terselenggaranya Otonomi Daerah yang dapat diukur dari:
 - a. Keamanan dan ketertiban
 - b. Ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan
 - c. Rentang kendali
 - d. Provinsi yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kabupaten dan atau Kota

- f. Kota yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan

Kriteria-kriteria inilah yang nantinya memberikan indikasi atau pertimbangan-pertimbangan sebuah daerah dapat dijadikan daerah atau tidak. Tentunya dengan demikian jelas bahwa usul pembentukan daerah tidak dapat terwujud dengan hanya memenuhi sebagian kriteria saja, karena ini akan berdampak terhadap daerah itu sendiri nantinya apabila sudah terbentuk. Potensi-potensi yang ada secara keseluruhan inilah yang akan dibangun dalam sebuah sistem pemerintahan daerah, serta didukung aparat-aparat pemerintahan yang mengerti dan memahami keadaan wilayah tersebut.

Adapun prosedur pembentukan/pemekaran daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000:

- a. Ada kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan masyarakat yang bersangkutan;
- b. Pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah;
- c. Usul pembentukan Provinsi disampaikan kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan dilampirkan hasil penelitian Daerah dan persetujuan DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayah Provinsi dimaksud, yang ditunjukkan dalam Keputusan DPRD.

- d. Usul pembentukan Kabupaten/Kota disampaikan kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian Daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan DPRD Provinsi, yang dituangkan dalam Keputusan DPRD;
- e. Dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke Daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- f. Berdasarkan rekomendasi pada huruf e, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut;
- g. Para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- h. Berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- i. Apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan Daerah,

Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan Daerah tersebut beserta Rancangan Undang-undang Pembentukan Daerah kepada Presiden;

- j. Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-undang pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapatkan persetujuan.

4. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan berasal dari kata *formulation* yang berarti perumusan. Perumusan dalam hal ini proses segala pertimbangan yang dilakukan oleh pemerintah pilihan yang diolah oleh para pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah.

Menurut William N. Dunn, formulasi kebijakan adalah “Pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah”²⁰. Perumusan masalah dapat memberikan masukan-masukan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah, dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Perumusan masalah dapat memberikan asumsi, mendiagnosa masalah, penyebab yang timbul, menetapkan tujuan yang memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan perancangan pokok-pokok kebijakan yang baru.

5. Teori Formulasi Kebijakan

²⁰ William N. Dunn, *Concepts Analysis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: C.V. Andi Offset, 1992, hal. 10.

Di lingkungan para pembelajar perumusan kebijakan publik terdapat sejumlah model. Thomas R. Dye merumuskan model-model secara lengkap dalam dua belas model formulasi kebijakan, yaitu:²¹

1) Model Kelembagaan

Formulasi kebijakan model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi apa pun yang dibuat pemerintah dengan cara apa pun adalah kebijakan publik. Ini adalah model yang paling sempit dan sederhana di dalam formulasi kebijakan publik. Model ini mendasarkan pada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, di dalam formulasi kebijakan.

2) Model Proses

Di dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Untuk itu, kebijakan publik merupakan juga proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan: Identifikasi masalah, Menata agenda formulasi kebijakan, Perumusan proposal kebijakan, Legitimasi kebijakan, Implementasi kebijakan, dan Evaluasi kebijakan. Model ini memberitahu kepada kita bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, namun kurang memberikan tekanan kepada substansi seperti apa yang harus ada.

3) Model Teori kelompok

²¹ Thomas R. Dye, *Agenda Setting and Policy Making*, New York: Free Press, 1984, hal. 100.

Model pengambilan kebijakan teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*). Inti gagasannya adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah yang terbaik. Disini individu di dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutananya kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan.

4) *Model Teori Elit*

Model teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau *elit* dan yang tidak memiliki kekuasaan atau *massa*. Teori ini mengembangkan diri kepada kenyataan bahwa sedemokratis apa pun, selalu ada bias di dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit, tidak lebih.

5) *Model Teori Rasionalisme*

Model teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini dikembangkan dari model *cost-benefit analysis*, sebuah model yang diawali di US Corps and Engines (semacam Departemen Pekerjaan Umum) pada tahun 1930an dalam rangka

Model ini berkembang khususnya di negara-negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi, seperti Indonesia. Gambaran sederhananya dapat diandaikan dalam sebuah proses pengambilan keputusan demokratis dalam teori politik. Model ini biasanya diperkaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat diakomodasi keberadaannya.

9) *Model Strategis*

Meskipun disebut '*strategis*', pendekatan ini tidak mengatakan bahwa pendekatan lain tidak strategis. Intinya adalah bahwa pendekatan ini menggunakan rumusan tuntutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan. Model ini sebenarnya dapat dikatakan sebagai salah satu derivat manajemen dari model rasional karena mengandaikan bahwa proses perumusan kebijakan adalah proses rasional, dengan perbedaan bahwa model ini lebih fokus kepada rincian-rincian langkah manajemen strategis.

10) *Model Teori Permainan*

Model ini adalah model yang sangat abstrak dan deduktif di dalam formulasi kebijakan. Sesungguhnya model ini mendasarkan pada formulasi kebijakan yang rasional namun di dalam kondisi kompetitif dimana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor-aktor lain termasuk yang

11) Model Pilihan Publik

Model kebijakan ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berakar dari teori ekonomi pilihan publik yang mengandaikan bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Prinsipnya adalah *buyer meet seller; supply meet demand*.

12) Model Sistem

Pendekatan ini pertama kali oleh *David Easton* yang melakukan analogi dengan sistem biologi. Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dengan lingkungannya yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Jadi, formulasi kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik).

Dari pemetaan duabelas model tersebut kita melihat bahwa untuk merumuskan atau membuat kebijakan tidaklah sederhana karena paling tidak ada duabelas model yang dapat membantu kita untuk melakukan tugas tersebut. Dari duabelas model diatas, model yang paling dominan hingga saat ini adalah *model kelembagaan, elit, dan rasional*.

6. Elit dan Prilaku Politik

Berdasarkan kamus bahasa Indonesia, elit adalah orang-orang yang terbaik atau pilihan dalam suatu kelompok. Pengertian elit menurut *Geertz* adalah suatu kelompok terpilih dalam masyarakat

karena kemampuannya dalam memecahkan masalah-masalah baru dalam kehidupan bersama bermasyarakat.²²

Vilfredo Pareto, salah satu teoritis elit terkemuka menggolongkan elit sebagai kelompok orang yang memiliki indeks (skala) tertinggi dalam bidang kegiatannya. Indeks-indeks tersebut meliputi kecerdasan (pengetahuan), kekayaan dan lain-lain. *Gaetano Mosca* menyebutkan elit adalah mereka yang memiliki kontrol atas kekuatan-kekuatan sosial terpenting seperti ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, uang, tanah, pemburuan, militer dan sebagainya. Sementara *Roberts Michels* memberikan 5 (lima) faktor atau sumber kekuasaan yang membedakan elit dengan non elit, yaitu keunggulan dalam pengetahuan mengenai organisasi karena adanya monopoli informasi, kontrol atas alat-alat komunikasi resmi, cakap dalam bermain politik.²³ Sebaliknya massa tidak memiliki kompetensi, indeks-indeks, atau sumber-sumber kekuasaan karena itu mereka memerlukan elit. Disini elit memulai dominasinya atas massa.

Dalam masyarakat tradisional, para elit yang berkuasa terdiri dari tokoh adat, tokoh agama, dan raja (pemerintah). Tokoh ini memainkan peran yang beragam dalam kehidupan masyarakat. Seseorang tokoh adat atau tokoh agama pada waktu yang bersamaan bisa menjadi pelaku politik, ekonomi, budaya. Namun perkembangan masyarakat modern telah memunculkan tokoh-tokoh atau elit-elit baru, seperti elit politik, elit ekonomi (kelas menengah ekonomi), elit budaya (kaum intelektual

²² Soejono Soekanto, *Teori Perubahan Sosial*, Jakarta: PT. Rajawali, 1984, hal. 72.

²³

mencapai kedudukan dominan dalam masyarakat karena nilai-nilai yang dibentuk atau diciptakan mereka dihargai tinggi oleh masyarakat.²⁴

F. DEFINISI KONSEPTUAL

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh sekelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu dari negara.

2. Daerah Otonom

Daerah Otonom merupakan daerah yang memiliki kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur rumahtangga daerahnya sendiri.

3. Pemekaran Daerah

Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan Otonomi Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain, dan sesuai dengan perkembangan daerah, Daerah Otonom dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah.

4. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan adalah pengembangan rencana, metode, resep dalam hal ini untuk meringankan suatu kebutuhan, untuk tindakan dalam suatu masalah.

5. Elit dan Perilaku Politik

Elit adalah orang-orang yang terbaik atau pilihan dalam suatu kelompok yang berkuasa untuk mengontrol suatu organisasi dan memiliki berbagai pengetahuan guna memecahkan suatu permasalahan.

G. DEFINISI OPERASIONAL

1. Proses Formulasi Kebijakan UU Nomor 6 Tahun 2002.
2. Kesiapan Pembentukan Kabupaten Banyuasin dapat diukur dengan indikator sebagai berikut:
 - (1) Kemampuan ekonomi
 - a. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)
 - b. Penerimaan Daerah Sendiri
 - (2) Potensi daerah
 - a. Lembaga Keuangan
 - b. Sarana dan prasarana Ekonomi
 - c. Sarana Pendidikan
 - d. Sarana Kesehatan
 - e. Sarana transportasi dan komunikasi
 - f. Sarana Pariwisata
 - g. Ketenagakerjaan
 - (3) Sosial budaya
 - a. Tempat pribadatan
 - b. Tempat/Kegiatan Institusi Sosial

- c. Sarana Olahraga
- (4) Sosial politik
 - a. Partisipasi Masyarakat dalam Berpolitik
 - b. Organisasi Kemasyarakatan
- (5) Jumlah penduduk
- (6) Luas daerah
- (7) Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.
 - a. Keamanan dan ketertiban
 - b. Ketersediaan Sarana dan Prasarana Pemerintahan
 - c. Rentang kendali

H. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Dalam dunia ilmu pengetahuan, terdapat dua macam paradigma²⁵ yang senantiasa mendominasi metodologi penelitian. Paradigma yang dimaksud adalah *scientific paradigm* (Paradigma keilmuan/ilmiah) yang *naturalistic paradigm* atau paradigma alamiah. Paradigma ilmiah bersumber dari pandangan *positivisme*, sedangkan paradigma alamiah didasari oleh filsafat *fenomenologis*, *interaksi simbolik*, *culture*, dan *etnometologi*. Dalam perkembangannya paradigma ilmiah selanjutnya

lebih dikenal sebagai penelitian kuantitatif, sedangkan paradigma alamiah dinamakan penelitian kualitatif.²⁶

Penelitian ini merupakan penelitian dengan pendekatan metode kualitatif. Beberapa karakteristik penting yang ada dalam jenis penelitian ini, seperti dikemukakan oleh *Cassel dan Siymon* (1994) adalah: (1) mempertimbangkan apa yang dianggap bisa dipahami untuk mengurangi *quantifiable term*, (2) kurang begitu memberikan penekanan pada pembatasan (*apriori classification*), (3) memberikan fleksibilitas dalam penelitian, (4) cukup sensitif untuk memberikan analisis yang terperinci terhadap sebuah perubahan, (5) bisa berlangsung hanya pada *natural setting*, sehingga bisa memberikan pandangan secara holistik terhadap situasi dan organisasi yang diamati, (6) fokus studi adalah pemahaman hidup dari individu, (7) peneliti harus bertindak proaktif dalam mendefinisikan persoalan-persoalan penting dalam penelitian.

Disamping mengambil pendekatan metode kualitatif, penelitian dengan judul Proses Formulasi Kebijakan Undang-Undang No. 6 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Kabupaten Banyuasin ini menggunakan metode deskriptif. Karena sesungguhnya prosedur pemecahan masalah yang diselidiki adalah dengan menggambarkan keadaan subjek/objek penelitian (seseorang, organisasi, dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.²⁷ Selain itu penelitian deskriptif tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan

²⁶ *Ibid.*, hal. 3.

pengukuran yang cermat terhadap fenomena sosial tertentu, dimana dalam hal ini, peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak melaksanakan pengujian hipotesis.²⁸ Namun, kerja peneliti bukan sekedar memberikan gambaran terhadap fenomena-fenomena, tetapi juga menerangkan hubungan, membuat prediksi serta mendapatkan makna dan implikasi dari suatu masalah yang ingin dipecahkan.²⁹

2. Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini meliputi kata-kata dan tindakan (data primer), sumber tertulis (data sekunder).

1) Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dengan menggunakan alat pengukur atau alat pengambilan data langsung pada subjek sebagai sumber informasi yang dicari.

2) Data Sekunder

Data yang diperoleh dari buku-buku atau literatur, media massa, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Di dalam mengumpulkan data diatas, maka penelitian ini menerapkan teknik-teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1) Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak: pewawancara (*interviewer*) yang

²⁸ Masri Singarimbun & Sofian Effendi (eds), *Metode Penelitian Survey*, Jakarta: LP3ES, 1995, hal. 4-5.

²⁹ Masri Singarimbun & Sofian Effendi (eds), *Metode Penelitian Survey*, Jakarta: LP3ES, 1995, hal. 63.

menggunakan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan dan yang diadakan wawancara ini, seperti ditegaskan oleh Lincoln dan Guba³⁰, antara lain: mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian, dan lain-lain kebulatan; merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; memproyeksikan kebulatan-kebulatan sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah, dan menambah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (*triangulasi*); dan memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota, dalam penelitian ini pendekatan wawancara menggunakan petunjuk umum wawancara (*interview guide*) yang ditujukan pada responden yang terkait langsung dengan fokus penelitian.

2) Observasi

Observasi atau melakukan pengamatan menjadi titik kedua dalam mengumpulkan data, adapun arti penting observasi itu sendiri sebagaimana diikhtisarkan *Moleong* dengan alasan metodologis ialah pengamatan mengoptimalkan kemampuan peneliti dari segi motif, kepercayaan, perhatian, perilaku tak sadar, kebiasaan dan sebagainya. Pengamatan memungkinkan pengamat untuk melihat sebagaimana

³⁰ Lincoln dan Guba (1985) dalam *Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif*, hal. 135

yang dilihat subyek penelitian, hidup pada saat itu, merangkap arti fenomena dari segi pengertian subyek, menangkap kehidupan budaya dari segi pandangan dan anutan subyek pada keadaan waktu itu; pengamatan memungkinkan peneliti merasakan apa yang dirasakan dan dihayati oleh subyek sehingga memungkinkan pula sebagai peneliti menjadi subyek data; pengamatan memungkinkan pembentukan pengetahuan yang diketahui bersama, baik dari pihaknya maupun dari pihak subyek.³¹

Melakukan observasi tidaklah mudah karena tidak ada pengamatan dua orang yang sama, apa yang kita amati adalah ekspresi pribadi kita, yang dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, pengalaman, perasaan, nilai-nilai harapan, dan tujuan kita. Mengadakan observasi adalah proses aktif; kita melakukan sesuatu, kita memilih apa yang kita amati. Selain itu tidak ada pengamatan yang lengkap karena pengamatan adalah kegiatan yang selektif. Oleh karena itu penulis perlu memilah-milah kejadian atau informasi lain yang relevan dan yang tidak, untuk diamati dalam upaya pencapaian tujuan penelitian.

Untuk itu tipe informasi yang dapat digali dari observasi yaitu setting; lingkungan fisik. Lingkungan manusia dalam hubungannya dengan lingkungan eksternal, lembaga dan organisasi serta fasilitas

... dan di ... Dari hal yang di observasi perlu untuk dicatat. Jadi

dibutuhkan catatan lapangan, catatan lapangan adalah catatan tentang apa yang didengar, dilihat, dialami, dan dipikirkan dalam rangka pengumpulan data dan refleksi terhadap data dalam penelitian kualitatif. Catatan lapangan dibutuhkan karena keterbatasan manusia untuk mengingat apa yang didengar lewat wawancara atau dilihat lewat observasi secara lengkap dan detail. Sedangkan informasi tersebut diperlukan untuk kepentingan analisis hasil penelitian.

3) Dokumentasi

Pengumpulan data penelitian melalui teknik dokumentasi bertujuan untuk membantu peneliti mencari informasi tambahan khususnya dari dokumen resmi yang dapat dimanfaatkan dalam menguji, menafsirkan, bahkan untuk meramaikan. Dokumen yang dimaksud adalah dokumen resmi yang terbagi atas dokumen *internal*, yakni berupa memo, surat keputusan, peraturan perundangan yang digunakan dalam internal organisasi, dan dokumen *eksternal* yang berisi bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga diluar organisasi, misalnya majalah, buletin, pernyataan-pernyataan dan berita media massa.

4. Teknik Analisa Data

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber yaitu: dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan. Setelah dibaca, dipelajari dan

... adalah mendapatkan sediki data yang

dilakukan dengan membuat abstraksi. Abstraksi merupakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses, dan pertanyaan-pertanyaan yang perlu dijaga, sehingga tetap berada didalamnya. Langkah selanjutnya adalah penyusunan dalam satuan-satuan, satuan-satuan itu kemudian dikategorisasikan pada langkah berikutnya. Kategori-kategori itu dilakukan sambil membuat kode-kode. Tahap akhir dari analisa data ini adalah mengadakan pemeriksaan keabsahan data. Setelah selesai tahap ini, mulailah kini tahap penafsiran data dalam mengolah hasil sementara menjadi teori substansi dengan menggunakan beberapa metode tertentu.

Berdasarkan uraian diatas teknik analisa data dibagi kedalam 4 (empat) tahap, yaitu:

1) Pengumpulan Data

Dilakukan dengan teknik penggunaan data sekunder, wawancara, observasi, dan studi pustaka.

2) Penilaian Data

Penilaian data banyak dilakukan terutama bagi data sekunder, dimana dalam penelitian deskriptif yang pada umumnya terkait dengan validitas dan objektivitas data. Sedangkan untuk data primer tidak terlalu mempermasalahkan hal diatas sehingga untuk memenuhi 2 (dua) hal diatas dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu: Pertama, mengatagorikan antara data primer dan data sekunder. Kedua, melakukan reduksi atas data sekunder yang telah tersedia kemudian

3) Interpretasi Data

Data yang sudah dinilai diatas kemudian diinterpretasikan dan direduksi sesuai dengan hal-hal yang diharapkan dari penelitian ini dengan dasar teori-teori yang dijadikan landasan dalam penelitian ini.

4) Generalisasi

Generalisasi atau penarikan kesimpulan sekaligus menjawab permasalahan berdasarkan interpretasi data, kemudian diberikan komentar terhadap hasil kesimpulan, sehingga diharapkan akan menambah wawasan teoritis atau bisa memberikan masukan bagi pihak yang berkepentingan sesuai dengan tujuan penelitian.