

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak zaman Orde Lama dan Orde baru pada kenyataannya telah banyak terdapat praktek-praktek yang mengacu pada system sentralisasi khusus pada bidang pemerintahan, perekonomian dan keamanan yang belum stabil, sehingga pemerintah yang ada harus berusaha keras menangani keadaan itu. Pemerintah berasumsi bahwa keadaan akan stabil dan kondusif sehingga tercipta kesejahteraan rakyat pada akibatnya nanti adalah dengan menjalankan pemerintahan desa yang menempati pada level rendah.

Namun pola pikir pemerinah dahulu itu meleset dan menemui kegagalan, sehingga pada akhirnya terjadi pergeseran pola berfikir dari pemerintah yang sentralistik menuju pola pemerintahan berdasarkan sistem desentralisasi yang diberlakukan otonomi daerah sampai ketinggian desa.

Pada saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam satu paket Undang-Undang yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Semenjak dilaksanakannya undang-undang No.22 Tahun 1999 secara efektif, telah banyak perubahan yang timbul pada penyelenggaraan pemerintah daerah. Perubahan ini tidak hanya terjadi di daerah, tetapi juga terjadi pada hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sangat sentralistis. Dengan diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 ini, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah kemudian menganut asas desentralisasi di dalam penyelenggaraan pemerintahannya yaitu dengan memberikan kewenangan lebih kepada daerah untuk mengatur rumah tangga sendiri melalui otonomi daerah.

Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, maka setiap pemerintah daerah dituntut untuk siap menerima delegasi wewenang dari pemerintah pusat atau pemerintah di atasnya tidak hanya dalam penyelenggaraan pemerintahannya, tetapi juga dalam hal pemecahan permasalahan dan pendanaan kegiatan pembangunannya. Artinya pemerintah daerah dituntut untuk melaksanakan fungsi-fungsi manajemen yang lebih komprehensif yaitu adanya keterkaitan proses antara perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kegiatan pembangunan daerah yang berkesinambungan.

Secara umum UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah ini telah banyak membawa kemajuan bagi daerah dan juga bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Namun demikian disisi

lain, UU No. 22 Tahun 1999 dalam pelaksanaannya juga telah menimbulkan dampak negatif, antara lain tampilnya kepala daerah sebagai daerah sebagai raja - raja kecil didaerah karena luasnya wewenang yang dimilikinya, serta tidak jelasnya hubungan hierarkis dengan pemerintahan di atasnya.

Untuk mendorong peningkatan dan pemerataan masyarakat, undang-undang ini memberi peluang kepada daerah-daerah yang memenuhi syarat dan memiliki potensi untuk dijadikan daerah otonom, melalui pemekaran daerah. Disamping itu, guna meningkatkan peranan DPRD yang selama ini ditempatkan sebagai bagian dari pemerintah daerah sekarang dipisah dari pemerintah daerah dan dikembalikan pada fungsi yang seharusnya sehingga mempunyai kedudukan sederajat dengan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah.

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM). Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah. Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan

dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Sebagai perwujudan dari citra desentralisasi pemerintahan telah melakukan langkah-langkah penting dengan membuat beberapa peraturan perundang- undangan mengatur tentang pemerintah daerah sejak diberlakukannya UU No. 5 tahun 1974 sampai disahkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang terus mengalami perubahan hingga terbentuknya undang- undang No. 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU sebelumnya. Pemberian otonomi kepada daerah merupakan upaya pemberdayaan dalam rangka mengelola pembangunan didaerahnya. Kreativitas, inovasi, dan kemandirian diharapkan akan dimiliki oleh setiap daerah, sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan yang lebih penting adalah bahwa dengan adanya otonomi daerah, kualitas pelayanan yang sifatnya langsung diberikan kepada masyarakat maupun pelayanan yang sifatnya tidak langsung diberikan, seperti pembuatan dan pembangunan fasilitas-fasilitas umum dan fasilitas sosial lainnya. Dengan kata lain, penyediaan barang- barang publik (*public goods*) dan pelayanan publik (*public service*) dapat terjamin.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan di daerah dan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik demi kesejahteraan masyarakat

pembentukan daerah atau pemekaran merupakan hal yang sudah diatur dalam undang-undang yang khusus mengatur mengenai otonomi daerah pada dasarnya cenderung mengubah system yang ada untuk lebih menumbuhkan kemandirian dan pemberdayaan daerah dengan menyelenggaraan urusan rumah tangga sendiri mengatasi serta mengurus pemerintah berdasarkan kemampuan dan kekhasan yang dimilikinya.

Pemekaran wilayah wilayah yang sedang marak-maraknya terjadi diseluruh daerah ini dinilai membabi buta yang pada akhirnya APBN, makin tercuil, lantaran harus dibagikan (membiayai hidup) daerah baru maka DPR, DPD RI pun mendukung adanya usulan moratorium pemekaran. Meski begitu, dalam perjalanannya, moratorium nampaknya hanya sekedar gaung tanpa upaya nyata. Sehingga pilihan pun, nampaknya jatuh pada upaya untuk segera menyelesaikan revisi terhadap PP No 129 Tahun 2000 tentang tata cara pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah, yang menjadi dasar pembentukan dan pemekaran daerah sudah digantikan dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, yang ditandatangani Presiden pada tanggal 10 Desember 2007. PP No 78 Tahun 2007 ini merupakan turunan dari UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 129 Tahun 2000 merupakan turunan dari UU No. 22 Tahun 1999. Dalam pemekaran ini bagi daerah yang memproses pemekaran, harus mengacu kepada aturan yang baru agar pemekaran wilayah berada pada jalur yang benar.

Dengan adanya aturan yang baru ini, keinginan untuk melakukan pemekaran benar-benar sesuai dengan kehendak masyarakat. Untuk itu, usulan pemekaran ini harus dari bawah. Dalam PP No. 78 Tahun 2007 ini, aspirasi pemekaran harus dimulai dari tingkat desa atau kelurahan. Pemekaran harus memenuhi persyaratan administrasi dan cakupan wilayah. Untuk membentuk provinsi harus memiliki minimal lima kabupaten/kota, untuk membentuk kabupaten harus memiliki cakupan minimal lima (5) kecamatan dan pembentukan kota harus memiliki cakupan minimal empat (4) kecamatan dan untuk pembentukan kecamatan minimal tiga (3) desa.

Berangkat dari aturan legal formal di atas memunculkan pemikiran untuk melakukan perubahan akan keberadaan system pemerintahan di desa, sehingga berbagai gagasan, keinginan, pendapat, dan tuntunan reformasi bermunculan dikalangan masyarakat Indonesia. Dari sekian banyak daerah yang menuntut otonomi salah satunya Bangko Barat yang menghendaki perubahan yaitu agar didaerah di bentuk menjadi sebuah kecamatan melalui pemekaran wilayah

Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No.4 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pembentukan Kecamatan, bahwa dalam Keputusan Menteri ini pembentukan kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah memperhatikan kemampuan Pemerintah Kabupaten/ Kota, pembentukan kecamatan sebagaimana maksud pada Pasal 2 harus memenuhi kriteria jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah desa/

kelurahan, jumlah penduduk sebagaimana dimaksud Pasal 3 huruf a terdiri dari (wilayah Jawa dan Bali minimal 10.000 jiwa, Sumatera dan Sulawesi minimal 7.500 jiwa, Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, dan Irian Jaya minimal 5.000 jiwa), luas Wilayah Kecamatan sebagaimana dimaksud Pasal 3 huruf b terdiri dari (wilayah Jawa dan Bali minimal 7,5 Km², Wilayah Sumatera dan Sulawesi minimal 10 Km², Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, dan Irian Jaya 121,5 Km²), Jumlah Desa/ Kelurahan minimal terdiri dari 4 Desa/ Kelurahan, semua Kecamatan Pembantu dan atau Perwakilan Kecamatan yang telah dibentuk pada saat mulai berlakunya Keputusan ini, dibentuk menjadi Kecamatan.

Pembentukan Kecamatan Bangko Barat berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Nomor 02 Tahun 2007. Dengan mempertimbangkan keadaan Kecamatan Bangko Barat yang telah memenuhi syarat untuk menjadi sebuah Kecamatan dengan pembagian wilayah sebanyak 6 Desa dan ibukota Kecamatannya Desa Pulau Rengas. Dengan dikeluarkannya kebijakan dan kebijakan tersebut akan dilaksanakan telah menimbulkan beberapa konflik yang terjadi antara desa Pulau Rengas dengan Trans C 2 yaitu masalah perebutan letak/ penempatan Ibukota Kecamatan Bangko Barat. Mereka merasa wilayah mereka lebih baik dan strategis untuk dijadikan ibu kota Kecamatan. Setelah melalui proses serta berdasarkan Peraturan Daerah Merangin Nomor. 02 Tahun 2007, tentang pembentukan Kecamatan Bangko Barat dan Kecamatan lainnya maka Pemerintah Daerah, DPRD, Pemerintah

Kecamatan, dan Masyarakat, maka desa Pulau Rengas ini lah yang terpilih menjadi Ibukota Kecamatan Bangko Barat. Kecamatan Bangko Barat ini terbagi 6 Desa yaitu : Pulau Rengas, Pulau Rengas Ulu, Bedeng Rejo, Bukit Beringin, Biuku Tanjung, Sungai Putih .

Sedangkan tujuan pemerintah mengadakan pemekaran wilayah di Kecamatan Bangko Barat adalah untuk memajukan daerah terutama yang berada di pelosok jauh dari pusat kota. Dengan adanya pemekaran tersebut akan memudahkan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan untuk mempelancarkan pelaksanaan tugas-tugas pelayanan dibidang pemerintahan, pembangunan serta mensejahterakan masyarakatnya dengan memberikan/ membuka lapangan pekerjaan baik sebagai staf Kecamatan atau staf dinas-dinas yang berada di Kecamatan Bangko Barat. Dilihat dari konteks lokal maupun regional, kedudukan pemerintah kecamatan Bangko Barat mempunyai potensi yang cukup baik. Sebagai kecamatan yang baru terbentuk, Kecamatan Bangko Barat akan memiliki kesempatan untuk tumbuh dan berkembang seperti halnya kecamatan-kecamatan lain yang lebih dulu berkembang. Terlebih lagi pada era otonomi daerah dewasa ini, dengan diberlakukannya undang-undang otonomi daerah Nomor 22 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan pemerintah yang bebas dari KKN akan semakin memberikan peluang serta keleluasaan kepada daerah untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan berdasarkan kemampuan serta potensi yang dimiliki.

Desa yang menjadi Ibukota Kecamatan Bangko Barat ini merupakan desa terluar yang berbatasan langsung dengan Kecamatan Bangko. Sebelum terjadinya pemekaran wilayah kecamatan Bangko, Desa Pulau Rengas memiliki kedudukan dan peran yang sama dengan desa-desa lainnya, yaitu hanya sebagai desa perkebunan biasa. Namun setelah lahirnya Kecamatan Bangko Barat, Desa Pulau Rengas ditetapkan menjadi pusat pemerintahan kecamatan, selain itu Desa Pulau Rengas merupakan pusat pemenuhan kebutuhan sehari-hari penduduk desa sekitarnya.

Untuk mengantisipasi pertumbuhan dan perkembangan yang terjadi di Kecamatan Bangko Barat perlu segera disusun pedoman pelaksanaan pembangunan kota yang konseptual dan sekaligus pula operasional

Karena Ibukota Kecamatan mempunyai peranan yang penting dalam pembangunan maka peran dari Kecamatan tersebut setidaknya dapat dilihat dari beberapa aspek yaitu sebagai berikut :

1. Aspek Ekonomi

- a. Kecamatan Bangko Barat, dapat berfungsi sebagai pusat pelayanan bagi desa- desa disekitar, yang akan menawarkan kegiatan distribusi, penyimpanan, perantara, dan pelayanan keuangan.
- b. Kecamatan Bangko Barat, dapat bertindak sebagai pusat “agro processing” dan suplai barang kebutuhan pertanian bagi masyarakat petani didaerah pedesaan.

- c. Kecamatan Bangko Barat, dapat berfungsi sebagai wilayah perantara arus distribusi barang manufaktur dan sebaliknya menjadi terminal pemasaran barang hasil pertanian.

2. Aspek Pemerintahan

- a. Kecamatan Bangko Barat, dapat merupakan ‘homebase’ untuk menciptakan kondisi dimana titik berat ekonomi daerah lebih tertumpu pada azas desentralisasi.
- b. Kecamatan Bangko Barat, dengan meningkatkan kemampuan kelembagaannya, akan dapat memantapkan system perencanaan dalam penyusunan program pemabngunan nasioanal.

3. Aspek Sosial – Kultural

- a. Kecamatan Bangko Barat akan membantu lebih meratanya kesejahteraan diantara daerah perkotaan, karena peranannya untuk pencapaian pertumbuhan ekonomi menekankan pada pemerataan.
- b. Kecamatan Bangko Barat, dapat berfungsi sebagai agent of social transformation untuk menjembatani pola hidup perkotaan dengan pedesaan, dimana hal ini menjadi andil besar dalam melanggengkan stabilitas nasional.
- c. Kecamatan Bangko Barat sebagai wilayah transisi antara kota dengan desa dapat berfungsi sebagai katalisator nilai-nilai social desa dan pada gilirannya menjadi wahana proses akulturasi nilai social bangsa.¹

¹ Dokumentasi Pemerintah Kabupaten Merangin Kecamatan Bangko Barat, Tahun 2007, hal 1-2.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan pemekaran wilayah Kecamatan Bangko Barat?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemekaran wilayah Kecamatan Bangko Barat?

C. Tujuan Penelitian

1. Bertujuan untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Pemekaran Wilayah Kecamatan Bangko Barat.
2. Bertujuan untuk mengetahui hambatan-hambatan dan dampak dalam Implementasi Kebijakan Pemekaran Wilayah Kecamatan Bangko Barat.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara keilmuan, penelitian ini di harapkan dapat memberi tambahan pengetahuan atau pemahaman mengenai otonomi yang berkaitan dengan pemerintah didaerah dan perluasan Pemerintah Daerah, khususnya tentang Implementasi kebijakan pemekaran wilayah Kecamatan Bangko Barat.
2. Secara praktis,dapat memberikan suatu sumbangan pemikiran kepada masyarakat dan pemerintah kecamatan Bangko Barat.

E. Kerangka Dasar Teori

Pada kerangka dasar teori di sini sebelum mengacu pada teori-teori yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka akan lebih baik apabila diutarakan juga definisi dari teori menurut para ahli dan sumber-sumber yang lainnya. Menurut Sofyan Effendi teori adalah rangkaian kata-kata yang logis dan proposisi atau lebih dan merupakan informasi ilmiah yang diperoleh dengan meningkatkan abstraksi pengertian-pengertian hubungan proposisi². Berbeda dengan F.N. Kerlinger bahwa teori yaitu suatu rangkaian asumsi, konsep, definisi dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.

Bersumber dari kedua definisi teori di atas maka dapat diketahui bahwa teori merupakan standar konsep yang digunakan untuk mengamati fenomena atau gejala sosial yang terjadi di masyarakat. Setelah kita mengetahui definisi teori tersebut, maka untuk tahap selanjutnya kami selaku penulis akan menerangkan mengenai konsep-konsep teori yang di pergunakan seiring dengan karya ilmiah yang di buat. Adapun lebih jelasnya dapat dilihat seperti di bawah ini.

1. Implementasi Kebijakan

Kamus *Webster*, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carryingout* (menyediakan saran untuk melaksanakan sesuatu) *to give practical*

² Effendi, Sofyan, *Metode penelitian dan Kependudukan*, UGM, Yogyakarta, 1987, Hal. 32

effect to (yang menimbulkan dampak / akibat terhadap sesuatu). Bila pandangan ini sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif/ dekrit presiden.

Pengertian Implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier menjelaskan konsep implementasi kebijakan, yaitu :

“Didalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami “apa” yang syaratnya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan Negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat atau peristiwa-peristiwa”³

Sedangkan Udoji menyatakan bahwa “ pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi kalau tidak di implementasikan”⁴

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari kebijakan Negara yang telah disahkan, agar apa yang terkandung dalam kebijakan tersebut dapat diwujudkan dalam keadaan nyata sesuai dengan rencana yang ada, baik menyangkut usaha-usaha

³. Mazmanian dan Sabatier, dalam Solikin, *Analisis Kebijakan Negara*, Rhineka Cipta, Jakarta 1990, hal 123.

⁴ Udoji, dalam Solikin, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta 1991, hal. 59.

pengadministrasian maupun usaha-usaha yang memberikan dampak pada masyarakat.

Van Meter dan Van Horn (tahun1957) merumuskan proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tunjangan-tunjangan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.⁵

Van Meter dan Van Horn mengemukakan ada enam (6) variable yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi Kebijakan,yaitu :

- a. Standard dan tujuan kebijakan
- b. Sumber daya kebijakan
- c. Komunikasi antar organisasi dan pelaksana kegiatan
- d. Karakteristik pelaksana
- e. Kondisi social, ekonomi, dan politik
- f. Disposisi pelaksana

Berdasarkan pendapa-pendapat para ahli di atas tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, social yang langsung atau tidak langsung

⁵ Van Meter dan Van Horn (1957) dalam Solikin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan*, bumi Aksara, Jakarta, 2001, hal 65

dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (intenden) maupun yang tidak diharapkan (negative effects).

Suatu implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil, karena pada prinsipnya suatu kebijakan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan oleh masyarakat.

Tetapi terkadang proses pelaksanaan suatu kegiatan tidak berjalan sesuai dengan yang ingin diimplementasikan sesuai yang diharapkan dan sering menimbulkan kegagalan, serta muncul pertanyaan tentang sebab-sebab munculnya kegagalan tersebut berkaitan dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan serta pembagian potensi yang ada.

Isi kebijakan dapat menyebabkan kegagalan dalam pelaksanaannya karena samar-samar nya isi kebijakan atau tujuan-tujuan dari isi kebijakan tidak terperinci. Hal ini akan mengakibatkan kurangnya pegangan bagi pelaksana, yang akan memperbesar kemungkinan perbedaan pandangan isi kebijakan.

Kebijakan yang ingin dijalankan ada kalanya bertentangan dengan kebijakan yang lain. Ini merupakan salah satu penyebab dari suatu pelaksanaan kebijakan yang tidak berhasil, yaitu terletak pada kurangnya sumber-sumber pendukung antara lain waktu uang dan tenaga ahli. Berhasil di antara aktor-aktor yang terlibat, struktur dari organisasi pelaksana dapat juga mengakibatkan masalah. Hal ini

apabila pembagian dan wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas dan ditandai dengan pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Setelah kita mengetahui definisi dari Implementasi Kebijakan, maka untuk menambah penjelasan mengenai konsep ini , akan dipaparkan mengenai proses implementasi kebijaksanaan. Proses implementasi kebijaksanaan adalah tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu, ataupun kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan termasuk didalamnya adalah upaya mentransformatkan keputusan kedalam tahap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil, seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.

Ada bermacam-macam model proses implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh para ahli, seperti menurut :

1. D. S. Van Meter dan Van Horn

Pada model satu ini menerangkan mengenai sumber-sumber dari kebijaksanaan dipengaruhi lingkungan ekonomi, social dan politik yang mana sangat berpengaruh sekali dalam menciptakan karakter atau ciri dari badan pelaksana. Perlu dipahami guna mengukur dari tujuan kebijaksanaan diperlukan komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan, dimana komponen ini saling pengaruh mempengaruhi pada ciri badan pelaksana. Setelah itu ciri antar organisasi dan kegiatan

pelaksanaan mempengaruhi sikap panitia pelaksana yang mana hasil akhir yang hendak dicapai yaitu prestasi kerja, sejalan dengan tujuan yang menjadi target dari badan pelaksana.⁶

2. William N. Dunn

Mengartikan Implementasi Kebijakan sebagai sebuah disiplin sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijaksanaan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijaksanaan.⁷

3. George C. Edwards

Menurut Edward 3 dasar uraian tersebut dapat disimpulkan dalam suatu kebijakan harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai. Faktor-faktor tersebut sebagai berikut : *Komunikasi*, terjadinya informasi mengenai pelaksanaan suatu program atau informasi yang berkaitan dengan program tersebut sangat dibutuhkan sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksana sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut. *Sumber daya*, pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor-aktor pelaksananya. *Disposisi atau sikap*, sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat

⁶ D.S. Van Meter dan Van Horn, *The Policy Implementation Process : A Conceptual Framen Work, Administration and Society*, 1975.

⁷ William N. Dunn, *Analisa Kebijaksanaan Publik*, PT. Hanidita, Yogyakarta, 1998.

utama yang diperlukan untuk lancarnya suatu program. *Struktur birokrasi*, struktur birokrasi sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan sehingga struktur birokrasi ini harus jelas.⁸

2. Otonomi Daerah

Secara etimologi perkataan otonomi daerah berasal dari bahasa latin “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti aturan. Dari segi ini beberapa penulis memberi arti otonomi “*zelf wet geving*” atau pengundangan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri atau pemerintah sendiri.

Dalam rangka otonomi daerah dua tugas pokok pemerintah daerah menggali dan memanfaatkan sumberdaya (manusia, alam, uang, sentra industri dan ekonomi) untuk optimalisasi pembangunan (sektor wilayah), mengembangkan dan mengoptimalkan lembaga (institusi) untuk kegiatan pembangunan yang berkelanjutan (sustainable development) dan berwawasan terhadap lingkungan.

a) Otonomi Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 dikatakan bahwa otonomi daerah “kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang- undangan. Dikatakan pula bahwa penyelenggaraan

⁸ Amir Santoso, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rhineka Cipta, Jakarta, 1990, hal 9.

otonomi daerah dipandang perlu melakukan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.⁹

- b) Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004 merupakan revisi dari UU No. 22 Tahun 1999, bahwa Otonomi Daerah tentang pemerintah daerah adalah hak dan wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom sendiri selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukumnya yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰

Dengan demikian Otonomi Daerah adalah penyerahan hak dan wewenang yang selama ini di pegang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dalam rangka pengelolaan daerahnya masing-masing dengan melihat potensi dan kekhasan yang dimilikinya untuk mewujudkan kesejahteraan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

⁹ UU No. 22 Tahun 1999 *tentang Otonomi Daerah*.

¹⁰ UU No. 32 Tahun 2004 *tentang Pemerintah Daerah*.

3. Pemekaran Wilayah

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintahan oleh pemerintahan kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemekaran wilayah adalah Pemecahan daerah provinsi, kabupaten, dan kecamatan menjadi lebih dari satu daerah.

Pembentukan daerah dapat berupa penggunaan beberapa daerah yang bersanding atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pemekaran daerah dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan, yaitu 10 tahun untuk provinsi, 7 tahun untuk kabupaten/ kota, 5 tahun untuk kecamatan. Pembentukan daerah ditetapkan dengan UU.¹¹

Pemekaran wilayah, sesuai dengan pasal 5 ayat (1) undang-undang otonomi Nomor 22 Tahun 1999 daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, yaitu potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkannya otonomi daerah.

1. Kemampuan ekonomi, merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung disuatu daerah propinsi, kabupaten / kota yang dapat diukur dari :
 - a. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).
 - b. Penerimaan daerah sendiri.

¹¹ Prof. H. Rozali Abdullah, S. H, *Pelaksanaan Otonomi Daerah luas dengan pilkada langsung*, CV. Rajawali, Jakarta 2003, Hal 10.

2. Potensi daerah, merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur :
 - a. Lembaga keuangan
 - b. Sarana Ekonomi, Sarana Pendidikan
 - c. Sarana Kesehatan
 - d. Sarana Transportasi dan komunikasi
 - e. Sarana Pariwisata
 - f. Sarana Ketenagakerjaan
3. Sosial Budaya, merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial masyarakat dapat diukur dari :
 - a. Tempat peribadatan
 - b. Tempat atau kegiatan institusi sosial budaya
 - c. Sarana Olah Raga
4. Sosial politik, merupakan cerminan kondisi masyarakat yang dapat diukur dari :
 - a. Partisipasi masyarakat dalam berpolitik
 - b. Organisasi Kemasyarakatan
5. Jumlah penduduk, merupakan jumlah tertentu suatu daerah.
6. Luas daerah, merupakan luas tertentu suatu daerah.

7. Pertimbangan lain, merupakan pertimbangan untuk terselenggaranya otonomi daerah yang dapat diukur dari :
- a. Keamanan dan ketertiban
 - b. Ketersediaan sarana dari prasarana pemerintahan
 - c. Rentang kendali
 - d. Propinsi yang dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kabupaten / Kota
 - e. Propinsi yang dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan / Kota
 - f. Kota yang dibentuk minimal terdiri dari 3 kecamatan

Sedangkan berdasarkan Pasal 5 ayat (4) Undang-undang No.32 Tahun 2004 apa yang menjadi syarat teknis disitu disebutkan faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah adalah mencakup faktor ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, kependudukan, luas daerah pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Dan ayat (5) nya disebutkan syarat fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/ kota untuk pembentukan propinsi dan paling sedikit (5) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibu kota, saran dan prasarana pemerintah. Kriteria-kriteria inilah nantinya yang akan memberikan indikasi.

4. Pemerintah Kecamatan

Seperti di amanatkan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 126 ayat (1) menyebutkan bahwa kecamatan dibentuk diwilayah kabupaten / kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada peraturan pemerintah. Sesuai dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang dimaksud dengan kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota.¹²

Keputusan Menteri dalam negeri No. 82 Tahun 1984 dalam Pasal 1 menyebutkan bahwa :

- a) Kecamatan adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah wilayah kecamatan yang meliputi beberapa desa atau kelurahan.
- b) Pemerintah Wilayah Kecamatan adalah Camat beserta perangkat lainnya yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah kecamatan.
- c) Instansi Otonomi adalah aparat pemerintah daerah Tingkat 1 dan atau aparat pemerintah daerah Tingkat II yang ditempatkan dan mempunyai lingkungan kerja di wilayah kecamatan.
- d) Instansi Vertikal adalah perangkat dari departemen- departemen atau lembaga pemerintah Non-Departemen yang mempunyai lingkungan kerja di wilayah kecamatan.
- e) Unsur Departemen dalam Negeri adalah aparat agraris dan hansip yang mempunyai lingkungan kerja diwilayah kecamatan.

¹² Ketentuan umum, Pasal 1 huruf m, UU No. 22 Tahun 1999

Sedangkan menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Kecamatan dijadikan sebagai wilayah administrasi dalam rangka dekosentrasi, menurut Undang- Undang No. 22 Tahun 1999 diubah menjadi perangkat daerah Kabupaten dan daerah Kota. Selanjutnya UU ini mengatur secara khusus tentang kecamatan yaitu pada pasal 66 yang menyebutkan :

- a) Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten dan Daerah Kota yang dipimpin oleh kepala Kecamatan.
- b) Kepala Kecamatan di sebut Camat.
- c) Camat diangkat oleh Bupati / Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten / Kota dari pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.
- d) Camat menerima pelimpahan wewenang sebagian wewenang pemerintahan dari Bupati atau Walikota
- e) Camat bertanggung jawab kepada Bupati / Walikota.
- f) Pembentukan kecamatan diatur berdasarkan peraturan daerah.

Sebagai UU tentang pemerintah daerah undang-undang ini tidak banyak mengatur tentang kecamatan. Hal ini dapat di pahami karena pengaturan tentang bagaimana kecamatan, apa tugas-tugas kecamatan dan bagaimana sebuah kecamatan baru dibentuk itu semua diserahkan kepada daerah dengan pembuatan peraturan daerah.

F. Definisi Konsepsional

Definisi Konsepsional yaitu merupakan suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perhatian. Definisi konsepsional ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahan pemahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan serta sangat diperlukan sebagai upaya untuk menghindari pengkaburan tema dari penelitian, maka perlu di pertegas bahwa dimaksud dengan :

1. Implementasi Kebijakan adalah proses pelaksanaan atau penerapan isi atau substansi keputusan melalui serangkaian aktivitas dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan yang tertuang dalam keputusan.
2. Otonomi Daerah adalah Kewenangan daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dengan perundang-undangan.
3. Pemekaran Wilayah adalah pembentukan daerah baru dengan mempertimbangkan luas daerah nya yang bertujuan untuk mempermudah rentang kendali (span of control) dan daerah yang dibentuk bersifat otonom.
4. Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah (pusat) kepada daerah dimana daerah memiliki wewenang dan bertanggung jawab sepenuhnya untuk mengurus dan mengatur rumah tangga nya sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5. Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.
6. Pemerintah Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota.

G. Definisi Operasional

Definisi Operasional adalah unsure penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur variabel.

Definisi Operasioanal digunakan untuk mengetahui indikator-indikator yang merupakan dasar pengukuran variable-variabel dalam penelitian. Dimana dalam penelitian ini untuk mengetahui implementasi kebijakan pemekaran wilayah kecamatan, yaitu :

1. Implementasi Kebijakan :
 - a. Isi Kebijakan :
 - Manfaat suatu kebijakan yang diberikan langsung dapat dirasakan oleh sasaran
 - Dampak yang diharapkan dari terjadinya perubahan.
 - b. Konteks Kebijakan :
 - Strategi yang digunakan dalam proses mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.
 - c. Pelaksana kebijakan :
 - Stakeholder Mapping (Pemetaan Stakeholder)

- Tahap-tahap pelaksanaan kegiatan kebijakan pemekaran wilayah Kecamatan.

2. Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan :

a. Komunikasi diukur dengan indikator-indikator :

- Kejelasan dalam memberikan perintah kepada aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan dan koordinasi.
- Adanya konflik dan perbedaan diantara aparat pelaksana dengan masyarakat dalam melaksanakan kebijakan.

b. Sumber Daya diukur dengan indikator-indikator :

- Tersedianya sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan program.

c. Disposisi / sikap pelaksana diukur dengan diukur indikator-indikator :

- Pengetahuan dan kemampuan yang cukup dari aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.
- Keinginan besar dari aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara benar.

d. Struktur Birokrasi diukur dengan indikator :

- Pengawasan yang efektif oleh birokrasi pemerintah terhadap pelaksana kebijakan.

H. Metode Penelitian Sosial

Untuk mencapai tujuan serta hasil yang maksimal dalam penelitian ini, maka penulis menerapkan beberapa metode yang akan digunakan untuk melaksanakan operasional penelitian, antara lain :

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Bangko Barat yang pada saat ini letaknya diwilayah Kabupaten Merangin Propinsi Jambi.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan datang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif, kualitatif. Menurut Winarno Surachaman adalah:

Penelitian deskriptif merupakan istilah yang umum dan yang mencakup beberapa teknik deskriptif diantaranya penelitian yang menuturkan, mengklasifikasikan, menggambarkan dan menganalisa dan dalam menganalisa data serta untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada pada saat sekarang ini dengan menggunakan teknik interview, observasi, dan dokumentasi.

Sifat penelitian deskriptif, kualitatif pada umumnya adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami, pandangan sifat yang nampak atau tentang suatu proses yang sedang berlangsung, pengaruh, yang sedang bekerja, kelalaian

yang sedang muncul, kecendrungan yang nampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.

3. Unit Analisa Data

Sesuai dengan permasalahan yang menjadi fokus penelitian adalah orang-orang atau kelompok yang berpengaruh didalam proses pemekaran wilayah Kecamatan Bangko Barat, dalam hal ini yang akan diwawancara adalah Tokoh Masyarakat (Bapak Jal Peda selaku kepala desa), Pemerintah Kecamatan (Bapak Aswirta, S.Sos selaku Camat Kecamatan Bangko Barat, Bapak H.Kastiar selaku Kasi PM dan Pem Des).

4. Jenis Data dan Sumber Data

Jenis data pada penelitian ini adalah:

- 1) Data Primer adalah data yang diperoleh dari responden yang berupa keterangan dari pihak-pihak terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian.
- 2) Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku, media massa, makalah, dokumentasi, serta arsip tentang persepsi masyarakat terhadap masalah pemekaran wilayah (jika diperlukan).

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penyusun membutuhkan data primer yang dapat diperoleh secara langsung dari narasumbernya. Disamping itu juga dibutuhkan data sekunder yaitu data lain yang diperoleh dengan cara tidak langsung dari sumbernya. Data ini misalnya berupa keterangan-keterangan tentang deskriptif daerah penelitian yang antara lain mengenai keadaan geografi, keadaan demografi, dan sebagainya. Adapun teknik yang dipakai untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah :

1) Wawancara

Teknik yang dipergunakan untuk mendapatkan data atau memperoleh keterangan atau informasi dengan mewawancarai orang yang terlibat langsung dengan aktivitas yang dihadapi dalam penelitian.

2) Dokumentasi

Data yang mendukung penelitian yang dapat diperoleh dengan teknik dokumentasi yaitu memakai dokumen-dokumen sebagai sumber data yang diperlukan. Dokumen-dokumen itu dapat berupa catatan-catatan, buku-buku, brosur-brosur, laporan-laporan, Undang-Undang, dan lain sebagainya yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Dokumen-dokumen itu dapat diperoleh dari kantor desa/ kelurahan, kecamatan, kabupaten, dan instansi-instansi yang terkait lainnya.

3) Observasi

Teknik yang dipergunakan untuk mendapatkan data melalui pengamatan langsung dilapangan yang terkait langsung dengan masalah yang sedang diteliti, yang berfungsi sebagai pedoman mencari permasalahan yang terjadi (pada implementasi kebijakan yang berlangsung sekarang).

6. Teknik Analisa Data

Menurut Moleong analisa data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian besar sehingga dapat ditemukan tema dan dirumuskan hiotesis kerja seperti yang dirumuskan oleh data.¹³

Dalam menganalisa data penelitian ini penyusun menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat dipisahkan-pisahkan menurut kategori untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan berupa angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah-naskah wawancara, dokumen, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya.

¹³ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hal.103.

Pada penelitian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, tetapi lebih berupa memahami situasi tertentu dan mencoba mendalami gejala dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahannya sebagaimana disajikan oleh situasinya.