

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Reformasi yang lahir sejak bulan Mei 1998 merupakan awal dimulainya suatu tatanan yang baru bagi bangsa Indonesia di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan mendasar terjadi pada seluruh sendi-sendi kehidupan, baik dalam bidang sosial, ekonomi, politik, budaya maupun sendi-sendi kehidupan lainnya. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dinilai tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan penyelenggaraan otonomi daerah, sehingga diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang menuntut kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Dalam Undang-undang tersebut tercermin pelaksanaan azas desentralisasi yang bukan hanya sebagai tuntutan formil yuridis, tapi juga merupakan kebutuhan riil bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang yang dihadapkan pada keadaan zaman yang serba canggih dan efisien.<sup>1</sup> Pada masa lalu, betapa banyak permasalahan yang terjadi di daerah-daerah yang tidak tertangani dengan baik. Ini disebabkan oleh keterbatasan kewenangan Pemerintah Daerah.

---

<sup>1</sup> Nisa Nurka, D. G. (2010). *Desentralisasi Tanpa Daerah: Elit Media Komunitas*

Hal ini berkaitan dengan pemberian subsidi pemerintah pusat, penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing, pengangkatan jabatan, perubahan batas wilayah administrasi, pemekaran kecamatan, kelurahan dan desa serta pemilihan kepala daerah.<sup>2</sup>

Persoalan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan pernah bisa terlepas dari bidang politik, pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Permasalahan desentralisasi dan otonomi daerah bukan hanya semata-mata menyerahkan urusan yang merupakan pembagian dari pemerintah pusat, tetapi lebih kepada hak dan kewajiban masyarakat di daerah untuk menjadi masyarakat yang lebih mandiri.

Pemberian kewenangan yang luas kepada daerah oleh Kabupaten akan menimbulkan berbagai permasalahan, peluang dan tantangan bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten itu sendiri, yaitu :

1. Pemerintah Daerah Kabupaten lebih dituntut untuk meningkatkan kreatifitas dalam rangka mengembangkan kegiatan dan menggalang kerjasama dengan daerah otonomi yang lain, swasta, masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat.
2. Pemerintah Daerah Kabupaten mempunyai kebebasan untuk menggalang kerjasama antar daerah, lembaga keuangan, dan swasta guna mendapatkan keuntungan.

---

<sup>2</sup> Sumbani, IPD: A&C, 1997

3. Pemerintah Daerah Kabupaten mempunyai tugas, wewenang dan tanggungjawab yang sangat besar dan luas dalam hal pelayanan kepada masyarakat, membantu lapangan pekerjaan, membantu permasalahan spesifik yang terjadi di daerah sehingga perlu penjelasan mengenai tugas serta tanggung jawabnya.
4. Pemerintah Daerah Kabupaten dituntut untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya.
5. Adanya reorganisasi dinas dan lembaga Pemerintah Daerah Kabupaten.
6. Adanya penambahan aparat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten.
7. Penambahan alokasi Pemerintah Daerah Kabupaten.
8. Adanya reorganisasi kembali peraturan perundang-undangan.

Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah pandangan pemerintahan yang berazas sentralisasi kearah desentralisasi dengan pemberian Otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai subsistem bagi pemerintahan negara mempunyai maksud untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi manajemen pemerintahan daerah dan pelayanan kepada masyarakat sebagai daerah otonom.<sup>3</sup>

Dengan adanya perubahan pemerintahan yang cenderung sentralisasi ke desentralisasi tersebut, sudah pasti akan mempengaruhi mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah, baik mulai dari

---

<sup>3</sup> Dharma Setiawan, 2011, hal. 11

perencanaan sampai pada pengawasan. Mulai dari aktifitas yang bersifat *top down* hingga berubah menjadi *bottom up* yang dipandang sangat demokratis.<sup>4</sup>

Bagi Pemerintahan Daerah, perubahan tersebut menjadi suatu kesempatan untuk membuktikan kesanggupannya dalam menjalankan urusan-urusan pemerintahan lokal sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Pemerintah Daerah juga dituntut untuk meningkatkan kinerjanya secara signifikan dalam mengatur rumah tangganya sendiri dan pelayanan kepada masyarakat dengan penambahan perangkat daerah. Perubahan tersebut juga menyebabkan penyelenggaraan pelayanan umum semakin berat ketingkat yang paling rendah, dan berkurangnya peraturan-peraturan yang bersifat *uniform* secara nasional.

Selain itu, organisasi lembaga pemerintahan pusat dan provinsi makin mengecil, yang diimbangi dengan makin membesarnya organisasi lembaga pemerintahan lokal. Semakin besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan lokal menjadikan pemerintahan daerah makin bebas dalam menyesuaikan diri dengan keadaan zaman dalam hal tuntutan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam rangka desentralisasi adalah tentang pemekaran kecamatan, karena pemekaran kecamatan hanya ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Oleh karena itu,

---

<sup>4</sup> *Diambil dari...*

Pemerintah Kabupaten Bengkalis berencana untuk melakukan pemekaran kecamatan.

Dalam perspektif sejarah, pemekaran kecamatan bukan merupakan sesuatu hal yang baru. Sebelum UU No. 22 Tahun 1999 lahir dan digantikan dengan UU No. 32 Tahun 2004 sudah ada permasalahan seperti itu. Misalnya saja yang terjadi di Kabupaten Gunungkidul, yaitu pada tahun 1996 mempunyai rencana untuk melakukan pemekaran desa tepatnya di wilayah Kecamatan Semanu. Wilayah desa yang sangat luas menimbulkan konsekuensi jauhnya jangkauan pelayanan dan pembinaan terhadap warga makin berat. Selain itu, sarana dan prasarana yang dimiliki oleh aparat desa sangat terbatas. Mengingat hal tersebut, tentu dapat mengurangi hasil guna dan daya guna bagi pembangunan.

Ada beberapa indikator atau syarat yang sangat penting diperhatikan dalam pemekaran sebuah desa, yang mampu berkembang seiring dan sejalan dengan desa-desa lainnya, seperti faktor geografis, demografis, sosial budaya dan potensi daerah.

Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada yang bekerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul melaporkan tentang perencanaan pemekaran desa di wilayah Kecamatan Semanu, bahwa analisa data dilakukan dengan proses, yaitu :<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Laporan Hasil Penelitian, *Rencana Pemekaran Desa di Wilayah Kecamatan Semanu Kabupaten*

1. Dengan mempelajari peta yang terdapat di desa serta memperhatikan kondisi dusun-dusun yang ada. Dengan memperhatikan keseimbangan antar wilayah dan ikatan sosial budaya yang ada di desa, lalu dirancanglah pembagian desa dengan dusun yang menjadi akan bagian-bagiannya.
2. Setelah dilakukan pembagian desa alternatif maka semua potensi yang ada di dusun akan diteliti dan dihitung agar dapat diketahui seimbang atau tidaknya pembagian yang dilakukan. Hal tersebut sangat penting untuk dilakukan, mengingat pemekaran desa yang baru harus dengan memperhitungkan kemungkinan pengembangan desa secara seimbang dengan desa-desa yang lain.
3. Setelah dilakukan penghitungan, ternyata potensi yang ada di dusun sangat besar. Untuk itu dilakukan pergeseran pembagian dusun. Artinya, batas desa yang direka digeser sehingga akan diperoleh potensi yang seimbang. Namun, hal itu tidak dapat dilakukan begitu saja. Paling tidak ikatan sosial budaya yang ada juga harus diperhatikan.

Dengan digantikannya UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004, mendorong Pemerintah Kabupaten Bengkalis untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang salah satunya adalah dengan melakukan pemekaran kecamatan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis No. 01 Tahun 2003 tentang pemekaran kecamatan, maka proses pemekaran kecamatan pertama akan

Kecamatan Pinggir merupakan pemekaran dari Kecamatan Mandau. Meskipun kecamatan baru, tapi Pinggir merupakan kecamatan yang paling luas.

Proses pemekaran kecamatan kedua difokuskan pada Kecamatan Siak Kecil yang memiliki 13 desa. Kecamatan Siak Kecil merupakan pemekaran dari Kecamatan Bukit Batu.

Pemerintah Kabupaten Bengkalis melakukan pemekaran kecamatan ini disebabkan karena adanya ketidakseimbangan beban kerja antara desa dengan ibukota kecamatan. Luas wilayah yang demikian luas, jumlah penduduk yang semakin padat serta kebutuhan akan pelayanan yang meningkat maka Pemerintah Kabupaten Bengkalis melakukan pemekaran kecamatan guna memberi kemudahan pelayanan kepada masyarakat. Dengan proses-proses yang dilalui lahirlah Peraturan Daerah No. 01 Tahun 2003.

Hal ini sangat menarik untuk diteliti, karena pemekaran Kecamatan Pinggir dan Kecamatan Siak Kecil merupakan pemekaran pertama yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bengkalis setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999. Untuk itu penulis ingin mengetahui apakah pemekaran kecamatan pertama yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bengkalis itu dapat berdaya guna dan berhasil guna bagi pembangunan di Kabupaten Bengkalis dan bermanfaat khususnya bagi masyarakat Kabupaten Bengkalis.

Fenomena pemekaran kecamatan dapat juga dikatakan hal yang baru sebagai kewenangan daerah kabupaten. Dalam surat Keputusan Menteri Dalam

bahwa dalam membentuk sebuah kecamatan baru ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Hal ini berbeda dengan peraturan perundang-undangan sebelumnya yang menyatakan bahwa dalam pembentukan sebuah kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Hal itu sangat berimplikasi kepada Pemerintah Daerah, bagaimana dalam membuat sebuah kebijakan tentang pemekaran kecamatan yang mempunyai nilai-nilai keadilan dan tidak berakibat negatif pada kehidupan masyarakat. Untuk mengetahui apakah kebijakan yang dibuat pemerintah itu baik atau tidaknya bagi masyarakat, berguna atau tidak dapat kita ketahui dari proses formulasi kebijakan.

Melalui proses formulasi kebijakan, maka dapat diketahui masukan, gagasan atau pendapat dari masyarakat tentang kebijakan yang akan dibuat. Sehingga apabila sebuah kebijakan sebelum diimplementasikan tidak bertentangan dengan kemauan masyarakat.

Alasan penulis dalam melakukan penelitian ini selain hal tersebut di atas, adalah adanya fenomena pemekaran kecamatan yang hampir di tiap daerah menjadi permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Dalam melakukan pemekaran kecamatan, permasalahan yang sering timbul adalah bahwa masyarakat tidak mendapatkan keadilan dalam menikmati hasil pembangunan. Bentuk ketidakadilan yang dirasakan masyarakat adalah kesempatan dalam mendapatkan pelayanan kecamatan dalam menikmati pendidikan serta

Sehingga dalam melakukan pemekaran kecamatan, masyarakat sangat penting untuk diikutsertakan dalam merumuskan kebijakan tentang pemekaran kecamatan, karena dalam era otonomi daerah masyarakat merupakan subyek serta obyek dalam sebuah kebijakan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Mengapa Pemerintah Kabupaten Bengkalis melakukan pemekaran Kecamatan Pinggir dan Kecamatan Siak Kecil ?
2. Bagaimanakah proses formulasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Bengkalis tentang PERDA No. 01 Tahun 2003 tersebut berlangsung ?
3. Bagaimanakah dukungan masyarakat dalam formulasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Bengkalis tentang pemekaran Kecamatan Pinggir dan Kecamatan Siak Kecil ?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan penulis dalam melakukan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui rencana pemekaran Kecamatan Pinggir dan Kecamatan Siak Kecil yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Bengkalis

2. Guna mengetahui langkah-langkah apa saja yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Bengkalis dalam melakukan pemekaran Kecamatan Pinggir dan Kecamatan Siak Kecil.
3. Untuk mengetahui seberapa jauhkah proses pemekaran Kecamatan Pinggir dan Kecamatan Siak kecil yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bengkalis berlangsung.
4. Untuk mengetahui bagaimanakah dukungan masyarakat dalam formulasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Bengkalis tentang PERDA No. 01 Tahun 2003.

Adapun manfaat yang diharapkan penulis dalam melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis.

Dari penelitian ini diharapkan secara khusus dapat menambah kemampuan secara teoritis, metodologis serta empiris bagi penulis dan secara umum kepada mahasiswa mengenai pemekaran kecamatan.

2. Secara Praktis.

Dari penelitian ini diharapkan secara khusus dapat memeberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kabupaten Bengkalis dalam merumuskan kebijakan dan secara umum mengenai pemekaran kecamatan

## D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan informasi ilmiah yang diperlukan oleh seorang peneliti untuk membahas permasalahan yang telah diajukan dan merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep definisi tertentu.

Menurut Sofyan Effendi, teori merupakan unsur yang paling besar peranannya dalam penelitian, karena dalam unsur penelitian inilah peneliti mencoba untuk menerangkan fenomena alami yang akan menjadi pusat perhatiannya.<sup>6</sup> Kemudian, F.N Kerlinger menyatakan bahwa teori merupakan serangkaian asumsi, konsep dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep-konsep.<sup>7</sup>

Kerangka dasar teori dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

### 1. Kebijakan

#### a. Definisi Kebijakan

Menurut Thomas Dye (1981), kebijakan adalah “apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan” (*public policy is whatever government choose to do or not to do*).<sup>8</sup> Ketika pemerintah membuat kebijakan, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Oleh sebab itu, bila pemerintah memilih untuk

<sup>6</sup> Sofyan Effendi dan Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm. 37

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

melakukan sesuatu maka harus ada obyeknya dan setiap kebijakan negara harus meliputi semua “ tindakan “ pemerintah, jadi bukan hanya merupakan keinginan pemerintah atau pejabat lainnya. Disamping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah juga termasuk kebijakan negara. Hal ini dikarenakan “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan memiliki dampak yang sama besar dengan “sesuatu yang dilakukan” pemerintah.<sup>9</sup>

Irfan Islamy menambahkan, definisi kebijakan merupakan “serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat”.<sup>10</sup>

Di dalam konsep demokrasi modern, kebijakan negara tidak hanya berisi pendapat ataupun pikiran para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik atau (*public opinion*) yang juga mempunyai porsi yang sama besarnya yang tercermin dalam kebijakan-kebijakan negara. Hal ini berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktek-praktek sosial yang ada dalam masyarakat.

## b. Proses Kebijakan

Menurut Hoogwood dan Gun yang diikuti oleh Abdul Wahab, kebijakan dapat dikatakan sebagai suatu proses yang kemudian dapat dikemukakan sebagai berikut :

“Kalau melihat kebijakan sebagai suatu proses, maka pusat perhatian diberikan pada tahap-tahap yang biasanya dilalui oleh kebijakan tersebut. Secara umum, tahap-tahap dari proses kebijakan mencakup isu-isu dan penyusunan agenda pemerintahan, perumusan dan isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan program-program evaluasi dampak-dampak dari kebijakan, revisi kebijakan ataupun akhir dari suatu kebijakan”.<sup>11</sup>

Menurut Charles Bullock, James E. Anderson dan David W. Braddy, yang kemudian dikutip oleh Santoso menyatakan :

Proses kebijakan merupakan serangkaian aktifitas, melalui mana kebijakan pemerintah dibuat. Proses kebijakan tersebut terdiri dari enam tahapan, yaitu :

- 1) Perumusan masalah
- 2) Pembuatan agenda
- 3) Pembuatan kebijakan
- 4) Adopsi kebijakan
- 5) Penerapan kebijakan

## 6) Evaluasi kebijakan<sup>12</sup>

Pendapat Hoogerweft mengenai penggunaan istilah atau tahapan dalam suatu proses kebijakan adalah :

“ Istilah tahapan yang memberi kesan adanya urutan tertentu, lebih baik dihindarkan, karena urutan-urutan dari tahap dapat berbeda-beda sebagai sambungan dari literatur “.

Ada lima proses kebijakan, yaitu :

- a) Penyiapan kebijakan
- b) Penentuan kebijakan
- c) Pelaksanaan kebijakan
- d) Penilaian kebijakan
- e) Umpan balik<sup>13</sup>

Sedangkan menurut William N. Dunn, proses pembuatan kebijakan adalah proses politik yang berlangsung dalam tahap-tahap pembuatan kebijakan politik yang saling ketergantungan, yaitu antara lain:

- a) Penyusunan agenda kebijakan
- b) Formulasi kebijakan
- c) Adopsi kebijakan
- d) Implementasi kebijakan
- e) Penilaian kebijakan<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Amir Santoso, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1983, hlm.23

<sup>13</sup> Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, Jakarta, 1983, hlm.47

<sup>14</sup> William N. Dunn, *Proses Pembuatan Kebijakan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1983, hlm.10

Dari berbagai pendapat mengenai proses kebijakan tersebut di atas, maka penulis merumuskan proses kebijakan merupakan serangkaian dari keseluruhan proses bagian yang berupa penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, pelaksanaan kebijakan, pengesahan kebijakan serta evaluasi kebijakan.

a. Penyusunan agenda kebijakan

Menurut Cobb dan Elder yang kemudian dikutip oleh Irfan Islamy, menyatakan bahwa agenda pemerintahan adalah sebagai serangkaian hal-hal yang secara tegas sangat membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, penulis merumuskan bahwa di dalam penyusunan agenda pemerintah, tidak semua masalah-masalah yang timbul dan berkembang dapat dimasukkan dalam agenda pemerintah. Masalah-masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah apabila pembuat kebijakan memberikan perhatian khusus terhadap masalah-masalah yang bersifat umum (public problem). Oleh karena itu, masalah-masalah umum begitu banyak, maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan masalah-masalah umum mana yang perlu atau yang harus memperoleh prioritas utama untuk lebih

... .. 11. Apabila sudah ditentukan permasalahan

tersebut, maka akan timbul isu kebijakan yang dapat ditampilkan ke dalam agenda pemerintah.

b. Formulasi Kebijakan

Definisi Formulasi kebijakan adalah suatu proses yang tercakup di dalamnya mengenai masalah tuntutan dan kebutuhan yang menjadi tanggapan pemerintah dan selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang ditetapkan.

Dengan melihat definisi tersebut di atas, maka langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi masalah yang akan dipecahkan lalu membuat perumusan yang jelas terhadap masalah tersebut.

Dalam hal ini, identifikasi masalah dapat diartikan sebagai rangkaian aktifitas mulai dari mendiskusikan segala sesuatu yang terjadi kemudian melakukan penelitian, menginterpretasikan data, menyiapkan gagasan, lalu mengembangkannya untuk membentuk suatu strategi dalam merumuskan masalah-masalah tersebut.

Jadi, formulasi kebijakan merupakan sebagai suatu upaya dalam merumuskan dan memilih kemungkinan-kemungkinan dari berbagai macam pemecahan masalah baik untuk pemenuhan kebutuhan atau

### c. Pengesahan Kebijakan

Menurut Anderson yang dikutip oleh Irfan Islamy, proses pengesahan kebijakan, pada umumnya dimulai dengan kegiatan “Persuasion” dan “Bargaining”. Persuasion merupakan suatu usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka mau menerimanya. Sedangkan Bargaining merupakan suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur atau menyesuaikan, setidaknya-tidaknya sebagai tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat bersama tapi tidak terlalu ideal bagi mereka.

Baik persuasion maupun bargaining saling melengkapi, sehingga penerapan kedua bagian ataupun proses tersebut dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan.

Dari pengertian tersebut di atas, pengesahan kebijakan adalah penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran yang diterima. Landasan utama untuk melakukan pengesahan kebijakan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, dan sistem politik. Apabila suatu usulan kebijakan diberikan legitimasi oleh pemerintahan yang berwenang maka

pelaksanaanya mempunyai sifat yang mengikat dan memaksa bagi pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan.

d. Pelaksanaan Kebijakan

Pelaksanaan kebijakan bukan hanya saja berkaitan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan pelaksanaan kebijakan itu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Banyak sekali pihak yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan. Semua kebijakan apapun bentuknya dimaksudkan untuk mengontrol dan mempengaruhi perbuatan masyarakat sesuai dengan aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan peranannya dengan baik, dalam artian para pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut. Kurangnya informasi mengakibatkan adanya hambatan yang kurang tepat baik pada obyek kebijakan maupun pelaksana, dari isi kebijakan yang akan dilaksanakan dan hasil kebijakan tersebut yang kemudian dapat

Struktur dari organisasi pelaksana juga dapat mengakibatkan masalah, apabila pembagian wewenang dan tanggungjawab kurang disesuaikan dengan tugas atau ditandai dengan pembatasan yang kurang jelas.

Kesimpulannya, dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dicapai. Dimana aspek-aspek tersebut adalah :

- Komunikasi
  - Sumber Daya
  - Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan
  - Struktur Birokrasi
- e. Penilaian Kebijakan

Definisi dari penilaian kebijakan adalah merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijakan. Sebagai salah satu aktifitas fungsional, penilaian kebijakan tidak hanya dilakukan dengan mengikuti aktifitas-aktifitas sebelumnya, yaitu pengesahan dan pelaksana kebijakan, tetapi dapat terjadi pada seluruh aktifitas-aktifitas fungsional yang lain dalam suatu proses kebijakan. Dengan begitu, penilaian kebijakan dapat mencakup tentang isi kebijakan, pelaksana kebijakan dan dampak

perumusan masalah, formulasi usulan kebijakan, implementasi kebijakan, legitimasi kebijakan dan seterusnya.

Menurut Charles O. Jones mendefinisikan penilaian kebijakan :  
 ...” suatu aktifitas yang dirancang untuk menilai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya, teknik-teknik pengukurannya dan metode analisisnya “. (*an activity designed to judge the merits of government programs which varies significantly in the specialication of object, the techniques of measurnment, and the methods of analysis* ).<sup>15</sup>

Penilaian kebijakan negara banyak dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan negara. Dampak kebijakan negara mempunyai banyak dimensi, dimana hal ini harus dipertimbangkan dengan seksama di dalam melaksanakan penilaian terhadap kebijakan negara.

Menurut Anderson, dimensi dampak kebijakan negara adalah sebagai berikut :<sup>16</sup>

- Dampak kebijakan yang diharapkan (*intended consequences*) atau tidak diharapkan (*unintended consequences*) baik pada problemnya maupun pada masyarakatnya.
- Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok yang bukan menjadi sasaran atau tujuan utama dari kebijakan tersebut. Hal ini

biasanya disebut dengan “externalities” atau “spillover effect”.

Dampak kebijakan ini dapat bersifat positif dan negatif.

- Dampak kebijakan ini dapat terjadi ataupun berpengaruh pada masa sekarang ataupun masa yang akan datang.
- Dampak kebijakan terhadap biaya langsung atau “direct cost” . menghitung setiap biaya dari tiap program kebijakan pemerintah (economic cost) relatif mudah dibandingkan dengan menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif ( Social Cost ).
- Dampak kebijakan terhadap biaya tak langsung “indirect cost” sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Seringkali biaya seperti ini jarang dinilai, hal ini disebabkan karena sulitnya hal tersebut diukur atau ( Dikuantifikasikan ).

Dengan demikian, rencana Pemerintah Kabupaten Bengkalis dalam pemekaran kecamatan bukan mengatasnamakan kepentingan publik akan tetapi benar-benar bertujuan untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan anggota masyarakat.

## 2. Analisa Kebijakan

Menurut E.S Quade yang dikutip oleh William N. Dunn, analisa kebijakan adalah :

“Setiap jenis analisa yang menghasilkan dan menyajikan informasi

menguji pendapat-pendapat mereka, ....dalam analisa kebijakan. Kata analisa digunakan dalam pengertian umum. Kata tersebut secara tidak langsung menunjukkan penggunaan intuisi dan pertimbangan dan mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan pemecahan ke dalam komponen-komponennya tapi juga merencanakan dan mencari sintesa dan alternatif-alternatif baru. Aktifitas-aktifitas ini meliputi sejak penelitian untuk menjelaskan atau memberikan wawasan terhadap problem atau isu yang mendahului atau untuk mengevaluasi program yang sudah selesai. Beberapa analisa bersifat informal yang tidak lebih hanya berupa pemikiran yang keras dan teliti, sedangkan yang lainnya membutuhkan data yang sangat luas sehingga dapat dihitung dengan proses matematika yang rumit “.<sup>17</sup>

Definisi analisa kebijakan menurut William N. Dunn adalah :

“ Sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah kebijakan “.<sup>18</sup>

Dari kedua definisi tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa analisa kebijakan publik merupakan sebuah metode penelitian untuk mengetahui tentang tindakan-tindakan dalam proses-proses kebijakan mulai dari penyusunan agenda kebijakan sampai dengan penilaian kebijakan. Dalam

hubungannya dengan tindakan-tindakan tersebut, analisa kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dengan dua macam letak waktu, yaitu sebelum tindakan itu diambil dan setelah tindakan itu diambil.

Selanjutnya menurut William N. Dunn, analisa kebijakan ada tiga bentuk, antara lain yaitu :

a. Analisa Kebijakan Prospektif

Analisa kebijakan prospektif ini berupa penciptaan dan pemindahan informasi sebelum tindakan kebijakan ditentukan dan dilaksanakan, kemudian cenderung menjadi ciri dari ahli ekonomi, analisis sistem, dan analisis *operatin research*. Deskripsi analisa kebijakan prospektif menurut Walter William adalah cara mengawinkan informasi untuk mengambil dari alternatif-alternatif yang tersedia beberapa pilihan yang dinyatakan dalam istilah yang dapat diperbandingkan atau comfortable, lalu diprediksi secara kuantitatif dan kualitatif sebagai dasar atau pedoman dalam pembuatan keputusan-keputusan kebijakan.

Kesimpulannya adalah bahwa di dalam analisa kebijakan prospektif yang dianalisa adalah sebelum tindakan-tindakan dalam proses kebijakan tersebut diambil.

yang harus dilakukan ?) dan bentuk informasi yang dihasilkan bersifat anjuran atau suruhan. Dalam skripsi ini yang berkenaan dengan pendekatan normatif adalah kebijakan pemekaran kecamatan dalam rangka peningkatan pelayanan serta kinerja aparatur kecamatan.

### 3. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan merupakan kegiatan untuk memperbaiki dan mengoreksi segala kelemahan dan kekurangan dari alternatif-alternatif yang dipilih untuk meningkatkan relevansi, efektifitas, dan efisiensi. Tindakan ini dilakukan dengan menjabarkan kerangka umum menjadi keputusan yang sangat detail.

Definisi formulasi menurut William N. Dunn adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah.<sup>20</sup> Yang termasuk ke dalam tindakan ini adalah mengidentifikasi alternatif, mendefinisikan dan merumuskan alternatif, menilai masing-masing alternatif yang sudah ada, serta memilih alternatif yang “memuaskan” atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan.<sup>21</sup>

#### a. Mengidentifikasi alternatif

Sebelum para pembuat keputusan memformulasikan kebijakan, maka yang lebih dulu penting kita lakukan adalah mengidentifikasi terhadap alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah tersebut.

---

<sup>20</sup> William N. Dunn, *Op. Cit.* hlm 48

<sup>21</sup> ...

Alternatif-alternatif kebijakan itu tidak begitu saja tersedia dalam pembuat kebijakan. Terhadap problem yang hampir sama saja dapat mungkin untuk dipakai alternatif-alternatif kebijakan yang pernah dipilih, terutama bagi problem-problem baru pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan alternatif-alternatif kebijakan yang baru. Alternatif-alternatif yang baru juga perlu diidentifikasi sehingga nampak mempunyai karakteristiknya. Pemberian identifikasi yang jelas dan benar pada tiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses formulasi kebijakan.

Sebelum Pemerintah Kabupaten Bengkalis melakukan pemekaran Kecamatan Pinggir dan Kecamatan Siak Kecil terlebih dahulu dilakukan identifikasi masalah mengapa kecamatan tersebut dimekarkan. Dalam hal ini aktor yang terlibat adalah Bagian Tata Pemerintahan dan masyarakat yang diwakili oleh Kepala Desa/Kelurahan, Perangkat Desa/Kelurahan, Anggota BPD, Pengurus RT/RW serta tokoh-tokoh masyarakat lainnya.

Dari identifikasi masalah yang dilakukan, dapat diketahui bahwa jumlah penduduk yang semakin padat, luas wilayah yang demikian luas mengakibatkan sulitnya pelayanan publik sehingga perlu dilakukan pemekaran terhadap Kecamatan Pinggir dan Kecamatan Siak Kecil guna mempermudah pelayanan kepada masyarakat.

b. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif

Hal ini bertujuan untuk masing-masing alternatif yang telah

Semakin jelas definisinya maka akan semakin mudah pembuat kebijakan untuk menilai dan mempertimbangkan aspek positif maupun negatifnya. dan alternatif yang tidak dapat didefinisikan dengan baik maka tidak akan dapat dipakai dengan baik pula sebagai kebijakan dalam memecahkan masalah.

Setelah masalah teridentifikasi, maka langkah selanjutnya adalah merumuskan alternatif yang dilakukan oleh Bagian Tata Pemerintahan. Dengan melihat masalah yang ada, maka alternatif yang diambil adalah perlu penambahan aparat, pelayanan mobile dan pemekaran wilayah.

b. Menilai alternatif

Menilai alternatif merupakan kegiatan pemberian nilai pada setiap alternatif, sehingga nampak jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai kebaikan dan kekurangannya. Dengan mengetahui nilai positif dan negatifnya maka pembuat kebijakan akan mengambil sikap untuk menentukan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan. Alternatif yang memiliki nilai positif yang paling besar dibanding nilai negatifnya, maka apabila dipakai sebagai alternatif kebijakan akan memberikan dampak yang positif pula.

Untuk dapat melakukan penilaian terhadap alternatif dengan baik diperlukan kriteria tertentu, dimana kriteria ini tidak hanya mempunyai pengertian bahwa pemilihan resiko tenaga, biaya dan waktu tapi jauh yang

benar berfungsi dengan baik serta menguntungkan semua pihak (semua masalah dapat diselesaikan dengan baik). Oleh sebab itu, pembuat kebijakan perlu mempunyai informasi yang relevan, sehingga dapat melakukan penilaian alternatif-alternatif dengan baik pula.

Dari tiap alternatif yang dirumuskan oleh Bagian Tapem pasti mempunyai kelebihan dan kekurangan. Dengan penambahan aparat tetap saja pelayanan sulit jika jarak jangkauan pelayanan jauh. Dengan pelayanan mobile otomatis diperlukan biaya yang mahal sehingga pelayanan menjadi tidak efisien dan dengan pemekaran wilayah diperlukan penambahan aparat tetap pelayanan menjadi sangat mudah karena daya jangkauan menjadi dekat.

c. Memilih alternatif yang memuaskan

Pemilihan alternatif yang mungkin untuk dilaksanakan baru dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian alternatif-alternatif kebijakan.

Proses memilih alternatif yang memuaskan bukanlah hanya bersifat rasional, tapi juga bersifat emosional. Maksudnya adalah pembuat kebijakan akan menilai alternatif-alternatif kebijakan sebatas kemampuan rasionya dengan mengantisipasi dampak positif dan negatifnya dan membuat pilihan alternatifnya bukan hanya untuk kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh akibat konsekuensi dari pilihan

itu. Dengan maksud lain, yaitu proses pemilihan alternatif yang memuaskan bersifat obyektif dan subyektif.

Setelah dilakukan penilaian terhadap alternatif yang dilakukan oleh Bagian Tata Pemerintahan maka alternatif yang dipilih adalah pemekaran kecamatan. Dengan penambahan aparat, jarak jangkau pelayanan dekat maka jelas pelayanan akan semakin meningkat dan Spen of control yang semakin dekat akan menyebabkan fungsi pengawasan menjadi lebih baik.

Selanjutnya di dalam tahap formulasi kebijakan ini dapat melakukan peramalan, sehingga dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi dimasa yang akan datang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu peramalan dapat menguji masa depan yang fleksibel, potensial dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari suatu kebijakan yang ada atau disarankan, mengenali kendala-kendala yang akan mungkin terjadi dalam pencapaian tujuan serta mengestimasi kelayakan politik dari berbagai pilihan.

Bentuk dan formulasi kebijakan berupa *routine formulation*, adalah proses merumuskan kembali usulan-usulan kebijakan negara secara berulang-ulang sehingga rutin dan tidak banyak berubah karena sering kali muncul pada agenda pemerintah dan bisa juga berupa *analogous formulation*, yaitu perumusan kebijakan yang memperlakukan suatu problem baru sama halnya dengan apa yang pernah dilakukan pada

usulan-usulan kebijakan yang pernah terjadi sebelumnya. Jadi sangat perlu dicari analoginya. Kadang ada juga yang berupa *creative formulation*, yaitu proses perumusan kebijakan dengan memperlakukan suatu problem melalui cara baru yang tidak pernah dipraktekkan pada usulan kebijakan sebelumnya.

#### 4. Pemerintah Kabupaten

##### a. Pengertian

Pemerintah berasal dari kata “perintah” yang kemudian :

- b. Diberi awalan “pe” menjadi “pemerintah” yang artinya badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus suatu negara.
- c. Mendapat akhiran “an” menjadi kata “pemerintahan” yang artinya perihal, cara perbuatan atau urusan dari badan yang berkuasa dan mempunyai legitimasi tertentu.

Menurut Mariun, definisi pemerintahan di bedakan menjadi dua, yaitu :

- 1) Pemerintah dalam arti yang luas, merupakan segala sesuatu tugas kewenangan atau kekuasaan negara yang mengikuti pembagian dari teori Montesqieu yang meliputi bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- 2) Pemerintah dalam arti sempit, merupakan tugas atau kewenangan atau kekuasaan dalam bidang eksekutif saja

Jadi kesimpulannya, pengertian pemerintah adalah badan, organ, alat kelengkapan negara yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus suatu negara.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004, pasal 2 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang bersifat otonom.<sup>22</sup>

Jadi, definisi Pemerintahan Kabupaten adalah penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten yang terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya. Daerah kabupaten berkedudukan sebagai Daerah Otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan menurut aspirasi masyarakat.

a. Dasar Pembentukannya

UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah dan sebagai Undang-undang pelaksana dari ketentuan Undang-undang tersebut adalah UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti dari UU No. 22 Tahun 1999 ditentukan sebagai berikut : Dalam menyelenggaraan pemerintah, Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat otonom dan Daerah Provinsi berkedudukan sebagai Wilayah Administratif

Sebagai usaha memperlancar pemerintahan dan mewujudkan cita-cita nasional maka sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan, salah satunya dengan jalan pemberian otonomi kepada daerah-daerah. Prinsip pembagian kewenangan tersebut terkait pula dengan desentralisasi, yaitu merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonomi. Desentralisasi dapat berjalan dengan baik jika daerah memiliki kemampuan untuk melaksanakan otonomi. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat administratif diperlukan adanya dekosentrasi. Ada empat hal yang berkaitan dengan desentralisasi, yaitu : Pertama, Indonesia didasari atas daerah besar dan kecil dan tidak bersifat negara bagian. Kedua, Pembagian daerah dapat digolongkan dalam dua kategori yaitu daerah otonomi dan daerah administratif. Ketiga, daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Keempat, negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa mengingat hak-hak daerah tersebut.

Jadi, kesimpulannya adalah bahwa pemerintah yang ingin dilaksanakan adalah yang demokratis dan desentralistik dalam bentuk

b. Susunan Pemerintah Daerah

Dalam UU No. 32 Tahun 2004, pasal 4 disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah kabupaten dan daerah kota.

Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan potensi ekonomi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan yang lainnya yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Sejak lahirnya UU No. 22 tahun 1999 dan digantikan dengan UU No. 32 Tahun 2004, maka tingkatan daerah otonom, Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II tidak dipakai lagi.

Menurut Pratikno, implikasi dari perubahan ini adalah sebagai berikut :

- (1) Istilah tingkat daerah otonom (DATI I dan DATI II) dihapuskan guna menghindari pandangan bahwa DATI I sebagai tingkatan yang lebih tinggi secara hierarkis membawahi tingkatan yang lebih rendah DATI II. Penghapusan ini dilakukan bahwa semua daerah otonom (provinsi maupun kabupaten / kota merupakan badan hukum yang terpisah dan sejajar). Jadi, daerah otonom provinsi tidak mempunyai hubungan komando dengan daerah otonom kabupaten / kota.
- (2) Istilah Pemerintahan Daerah di dalam UU No. 32 Tahun 2004, adanya keterpisahan secara tegas antara badan eksekutif dan legislatif dan penempatan fungsi kontrol terhadap eksekutif daerah.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> UU Otonomi Daerah (UU No. 32 Tahun 2004). Cita Umbara, Bandung, 2004

## 1) Dewan perwakilan Rakyat Daerah

DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya. DPRD juga merupakan wahana di daerah untuk melaksanakan demokrasi, yang berkedudukan sejajar dan menjadi citra kerja dari Pemerintahan Daerah.

### a) Anggota DPRD mempunyai kewajiban :

- (1) Mengamalkan pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan.
- (2) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (3) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (4) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
- (5) Menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- (6) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
- (7) Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggungjawab moral dan politik terhadap daerah miliknya

(8) Menaati peraturan tata tertib, kode etik, dan sumpah DPRD.

(9) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

b) Tugas dan Wewenang DPRD :

(1) Memilih Gubernur / Wakil Gubernur, Bupati / Wakil Bupati dan Walikota / Wakil Walikota.

(2) Memilih anggota MPR dan Utusan Daerah. Dimana pemilihan anggota MPR dan Utusan Daerah hanya dilakukan oleh DPRD Provinsi.

(3) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur / Wakil Gubernur, Bupati / wakil Bupati dan Walikota / Wakil Walikota.

(4) Bersama dengan Gubernur, Bupati dan Walikota membentuk Peraturan Daerah.

(5) Bersama Gubernur, Bupati dan walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah.

(6) Melaksanakan pengawasan terhadap :

- Pelaksanaan Peraturan daerah dan Perundang-undangan lainnya.
- Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

- Kebijakan pemerintah daerah.
- Pelaksanaan kerjasama Internasional di daerah.

(7) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.

(8) Menampung serta menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

c) DPRD berhak untuk :

(a) Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan walikota.

(b) Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah.

(c) Mengadakan penyelidikan.

(d) Mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah.

(e) Mengajukan Pernyataan Pendapat.

(f) Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.

(g) Menentukan Anggaran Belanja DPRD.

(h) Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Anggota DPRD memiliki Hak :

(a) Mengajukan pertanyaan.

(b) Protokoler.

(c) Keuangan dan administratif

## 2) Sekretariat DPRD

Tugas Sekretariat DPRD adalah membantu DPRD di dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya yang dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD yang diangkat oleh Kepala Daerah dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi syarat berdasarkan persetujuan DPRD.

Dalam melaksanakan tugasnya Sekretariat DPRD berada di bawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD. Mereka dapat menyediakan tenaga ahli dengan tugas membantu anggota DPRD di dalam melaksanakan fungsinya. Dimana Anggaran Belanja Sekretariat DPRD ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan dicantumkan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

## 3) Kepala Daerah

Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Untuk daerah Provinsi, Kepala Daerahnya disebut dengan Gubernur, yang karena jabatannya merupakan wakil pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai kepala daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden.

Untuk daerah Kabupaten, Kepala Daerahnya disebut Bupati dan untuk daerah Kota, Kepala Daerahnya disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya keduanya sebagai Kepala Daerah

bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten / Kota. Dimana masing-masing Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk sekali masa jabatan.

Di daerah juga dibentuk perangkat daerah yang terdiri atas Sekretaris Daerah, dan lembaga teknis daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah. Sekretaris Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah Provinsi dipilih oleh Gubernur atas persetujuan DPRD dari PNS yang memenuhi syarat. Sedangkan untuk daerah Kabupaten, Sekretaris Daerah dipilih oleh Bupati atau Walikota berdasarkan persetujuan pimpinan DPRD dari PNS yang memenuhi syarat. Masing-masing Sekretaris Daerah mempunyai kewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan dinas, lembaga teknis, dan unit pelaksana lainnya. Di dalam menjalankan tugasnya Sekretaris Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Apabila Sekretaris berhalangan di dalam menjalankan tugasnya, maka akan dijalankan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana Pemerintahan Daerah. Dinas daerah dikepalai oleh seorang Kepala Dinas, yang kemudian diangkat oleh Kepala Daerah dari PNS yang memenuhi syarat atas masukan Sekretaris Daerah. Dimana nantinya dinas akan

Di daerah dapat dibentuk lembaga teknis sesuai dengan kebutuhan daerah. Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten dan Kota yang dipimpin oleh Camat sebagai kepala kecamatan. Camat diangkat oleh Bupati atau walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten atau Kota dari PNS yang memenuhi syarat. Camat mendapatkan pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati atau Walikota.

Lembaga teknis lainnya, yaitu kelurahan. Kelurahan merupakan perangkat kecamatan yang dipimpin oleh Lurah sebagai kepala kelurahan. Lurah diangkat juga dari PNS yang memenuhi syarat oleh Bupati atau Walikota atas usul dari Camat. Lurah menerima kewenangan pemerintahan dari Camat. Lurah bertanggungjawab kepada Camat.

#### 4) Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah

Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD. Dimana Peraturan Daerah hanya ditandatangani oleh Kepala Daerah dan tidak ditandatangani oleh pimpinan DPRD, karena DPRD tidak termasuk dalam Pemerintahan Daerah.

Di dalam pembuatan Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lainnya dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi

Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur diundangkan dengan menetapkannya di dalam Lembaran Daerah.

## 5. Pemekaran Wilayah

Pemekaran wilayah adalah upaya untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri serta mengembangkan daerahnya dan memacu pertumbuhan penduduk sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Maksud dan tujuan pemekaran wilayah adalah :<sup>24</sup>

- a) Meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pembangunan dan penyelenggaraan kemasyarakatan.
- b) Meningkatkan kualitas dan kuantitas pembangunan serta mempercepat semua pembangunan daerah melalui pengelolaan potensi yang ada.
- c) Meningkatkan pengendalian dan pengawasan sumber daya alam sebagai sumber kehidupan bagi masyarakat dengan pengelolaan secara optimal.
- d) Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dengan laju pertumbuhan pembangunan yang semakin meningkat.
- e) Mengantisipasi pembangunan kota yang cenderung saat ini tidak tertata dengan baik.
- f) Meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

---

<sup>24</sup> *Koncil Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm. 50

Adapun kriteria-kriteria dari pemekaran wilayah dapat diukur dari :

- a) Kemampuan ekonomi, merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di suatu daerah provinsi, kabupaten / kota yang dapat diukur dari :
  - Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).
  - Penerimaan daerah sendiri.
- b) Potensi Daerah, merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang sapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur dari :
  - Lembaga Keuangan.
  - Sarana Ekonomi.
  - Sarana Pendidikan.
  - Sarana Kesehatan.
  - Sarana Transportasi dan Komunikasi.
  - Sarana Pariwisata.
  - Ketenagakerjaan.
- c) Sosial Budaya, merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial masyarakat dapat diukur dari :
  - Tempat Peribadatan.



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.

## 6. Pemekaran Kecamatan

Pemekaran kecamatan merupakan tindakan memekarkan satu kecamatan menjadi dua atau lebih yang didasarkan atas persyaratan yang ditentukan dengan memperhatikan kondisi wilayah, penduduk, desa / kelurahan di kecamatan setempat.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten dan daerah kota yang dikepalai oleh seorang camat. Dimana camat akan menerima pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati / Walikota. Pemekaran Kecamatan hanya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Dalam pemekaran kecamatan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

### a. Jumlah Penduduk

- 1) Untuk daerah Bali dan Jawa mempunyai jumlah penduduk minimal 10.000 jiwa.

2) Untuk daerah Sumatera dan Sulawesi mempunyai jumlah penduduk

- 3) Untuk daerah Kalimantan, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Irian Jaya mempunyai jumlah penduduk minimal 5000 jiwa.

b. Luas Wilayah

- 1) Untuk daerah Bali dan Jawa minimal 7,5 Km<sup>2</sup>.
- 2) Untuk daerah Sumatra dan Sulawesi minimal 10 Km<sup>2</sup>.
- 3) Untuk daerah Kalimantan, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Irian Jaya minimal 12,5 Km<sup>2</sup>.

c. Jumlah desa / kelurahan

Untuk daerah Jawa, Bali, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Irian Jaya minimal memiliki 4 Desa Kelurahan. Pemekaran Kecamatan harus memenuhi persyaratan yang ditentukan dengan memperhatikan kondisi wilayah, penduduk, desa/kelurahan di kecamatan setempat.<sup>25</sup>

## E. Definisi Konsepsional

Dalam penelitian ini, definisi konsepsional digunakan untuk mendeskripsikan secara tepat tentang kenyataan yang hendak diteliti. Konsep ini juga digunakan untuk menggambarkan secara abstrak tentang kejadian, keadaan kelompok yang menjadi pusat perhatian di dalam ilmu sosial.<sup>26</sup>

---



## 6. Pemekaran Kecamatan

Merupakan tindakan memekarkan satu kecamatan menjadi dua atau lebih yang didasarkan atas persyaratan yang ditentukan dengan memperhatikan kondisi wilayah, penduduk, desa / kelurahan di kecamatan setempat.

## F. Definisi Operasional

Definisi Operasional merupakan unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksanaan guna mengukur suatu variabel.

Ukuran-ukuran dari formulasi kebijakan yang digunakan dalam pemekaran kecamatan adalah sebagai berikut :

1. Latar belakang formulasi kebijakan dari pemekaran kecamatan
  - a. Faktor politis
  - b. Faktor ekonomis
  - c. Faktor Sosial
2. Proses formulasi kebijakan dari pemekaran kecamatan
  - a. Pembuatan Draf PERDA No. 01 Tahun 2003
  - b. Sosialisasi
  - c. Pengolahan data dari hasil sosialisasi

3. Partisipasi masyarakat di dalam proses formulasi kebijakan dari pemekaran kecamatan.
  - a. Proses sosialisasi
  - b. Masukan terhadap kebijakan
  - c. Tanggapan terhadap masukan dari kebijakan

## **G. Metodologi Penelitian**

Metodologi penelitian adalah suatu cara untuk melakukan penelitian taraf pengetahuan ilmiah yang menyimpulkan fakta-fakta atau prinsip-prinsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah.

### **1. Jenis penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif analisis, karena penganalisaan kebijakan dilihat dari sudut proses bagaimana kebijakan PERDA No. 01 Tahun 2003 tentang pemekaran Kecamatan Pinggir dan Kecamatan Siak Kecil itu dibuat. Definisi penelitian deskriptif analisis adalah suatu metode yang digunakan dalam menganalisa status kelompok manusia, obyek, suatu kondisi, suatu kelas peristiwa pada saat sekarang. Adapun tujuan penelitian penelitian deskriptif

organisasi secara sistematis faktual dan akurat mengenai kenyataan-kenyataan, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti.<sup>27</sup>

## 2. Alasan Pemilihan Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis, Provinsi Riau. Adapun alasan penulis memilih lokasi ini karena berkaitan dengan obyek penelitian dan penulis telah mengenal daerah tersebut, dengan demikian mempermudah dalam melakukan penelitian, selain itu terbentuknya pemekaran Kecamatan Pinggir dan Kecamatan Siak Kecil secara logis akan berdampak terhadap perubahan struktur pemerintahan yang ada di Kabupaten Bengkalis.

## 3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian ini adalah :

### a. Data Primer

Data ini diperoleh dengan melakukan interview, mengadakan penelitian langsung ke obyek penelitian dengan menggunakan daftar pertanyaan.

### b. Data Sekunder

Data ini diperoleh dengan melakukan studi pustaka sebagai landasan teori dan literatur lain yang berkaitan dengan judul penelitian dan dokumentasi.

---

<sup>27</sup> Moh. Nasir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992, hlm 63

#### 4. Unit Analisa

Sesuai dengan permasalahan yang ada dipokok pembahasan masalah dalam penelitian ini, maka penyusun akan melakukan kegiatan, yaitu menyusun unit analisisnya pada pihak-pihak terkait yang relevan dan tepat dengan pembahasan untuk dijadikan sumber data yang diperlukan dalam penyusunan skripsi ini. Dalam hal ini, penulis akan mewawancarai Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis, beberapa orang pegawai yang bekerja pada bagian Tata Pemerintahan, beserta DPRD.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam usaha pengumpulan data yang akan diperlukan dalam obyek penelitiannya, penulis menggunakan tehnik pengumpulan data sebagai berikut :

##### a. Teknik Observasi

Teknik ini dilakukan dengan melakukan pengamatan secara langsung terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pokok bahasan. Menurut Sutrisno Hadi, definisi Observasi adalah merupakan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap fenomena-fenomena yang sedang diteliti.<sup>28</sup>

Dimana hasil yang sistematis tersebut berupa data yang deskriptif yang aktual, cermat dan terperinci mengenai keadaan lapangan, manusia, dan sistem sosial dimana dinamika-dinamika kegiatan tersebut

---

<sup>28</sup> Sutrisno Hadi, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994, hal. 106

berlangsung. Data observasi sangat bermanfaat untuk melengkapi data primer yang didapat, agar dalam melakukan penelitian, data yang didapat menjadi lebih akurat.

b. Teknik Dokumentasi

Merupakan pengambilan data dengan menggunakan berbagai dokumen atau catatan yang mencatat keadaan konsep penelitian ataupun yang terkait dengannya di dalam unit analisa yang dijadikan obyek penelitian.

Dalam penelitian ini, penulis mengungkapkan bahan-bahan berupa dokumen yang ada di Kantor Bagian Pemerintahan dan Sekretaris Daerah Kabupaten Bengkalis.

c. Teknik Wawancara

Definisi Wawancara menurut Natsir adalah cara mendapatkan keterangan untuk tujuan penelitian dengan tanya jawab sambil bertatap muka antara penanya dengan responden.<sup>29</sup>

Teknik ini dilakukan guna mendapatkan informasi dari responden yang berkaitan dengan masalah penelitian. Dalam penelitian ini, wawancara akan ditujukan pada instansi atau pihak terkait, seperti Bagian Tata Pemerintahan dan masyarakat terkait lainnya.

---

<sup>29</sup> Natsir, 1991, hal. 101

## 6. Teknik Analisa Data

Dalam analisa data penelitian ini, penulis menggunakan teknik analisis kualitatif. Menurut Bogdan dan Tylor (1975:5) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.<sup>30</sup> Sedangkan menurut Kirk dan Miller (1986:9) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung kepada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam istilahnya.<sup>31</sup>

Dalam menganalisa data pada penelitian ini, penulis juga menggunakan analisa kualitatif. Sedangkan dalam penyajian data dalam penelitian ini disajikan dalam dua bentuk, yaitu secara kualitatif dan secara kuantitatif. Alasan penulis dalam menyajikan data secara kuantitatif adalah supaya data-data yang didapat lebih mudah dimengerti dan dipahami.

---

<sup>30</sup> Bogdan, R. dan B. B. Tylor. *Metode Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1975.