

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan yang dilakukan oleh sebuah negara merupakan sebuah proses perubahan dan pertumbuhan yang terencana serta berkelanjutan, guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan juga merupakan sebuah upaya meningkatkan sesuatu, upaya peningkatan itu sekecil apapun pasti akan menimbulkan dampak negatif maupun positif. Pembangunan yang baik semestinya memiliki dampak positif yang berlipat dan menekan dampak negatif sedikit mungkin. Pembangunan mempunyai beberapa implikasi yaitu (1) pembangunan bukan hanya diarahkan untuk peningkatan income, tetapi juga pemerataan, (2) pembangunan juga memperhatikan aspek kemanusiaan seperti peningkatan; (a) kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar (*life sustenance*), (b) kemampuan untuk menjadi orang yang utuh dan memiliki harga diri, bernilai dan tidak dihisap orang lain (*self esteem*), (c) kemampuan untuk melaksanakan berbagai pilihan dalam hidup, tentunya tidak merugikan orang lain (*freedom from servitude*). Konsep dasar tersebut telah melahirkan beberapa arti pembangunan yang sekarang ini menjadi populer yaitu: (1) kemampuan (*capacity*), (2) persamaan (*equity*), (3) pemberdayaan (*empowerment*), (4) berkelanjutan (*constainable*). Pengertian ini menjadi acuan pembangunan di negara-negara berkembang khususnya di Indonesia.¹

¹ Drs. Ulung Pribadi, M.Si, Diktat Mata Kuliah *Pengantar Manajemen Publik*, Tahun 2003 hal. 61

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, mengamanatkan bahwa pemerintahan daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Diberlakukannya Undang-undang No 32 tahun 2004, merubah hubungan kewenangan Pusat dengan Daerah. Pengaturan mengenai distribusi urusan pemerintahan mengalami perubahan mendasar. Pada sebuah negara yang besar, ada beberapa asas penyelenggaraan pemerintahan yaitu *pertama*, dekonsentrasi, sebagai penghalusan dari sentralisasi, dimana kebijakan dimungkinkan untuk dibentuk dari puncak hirarki negara, sedangkan implementasinya oleh aparatur Pemerintah di jenjang-jenjang organisasi yang lebih rendah dan tersebar secara kewilayahan. Dalam penyelenggaraan asas dekonsentrasi menciptakan *field administration* dan *local state government*, hubungan antara aparatur Pemerintah yang melaksanakan kebijakan dan pembentuk kebijakan tersebut, adalah hubungan intraorganisasi. Baik sentralisasi maupun dekonsentrasi dimaksudkan untuk menjamin keseragaman kebijakan dan implementasinya dalam organisasi negara.

² UU No 32 tahun 2004, *tentang Pemerintahan Daerah*, bagian pertimbangan poin a.

Kedua, desentralisasi dimaksudkan untuk membentuk dan mengimplementasikan kebijakan yang tersebar diberbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Ketiga, tugas pembantuan atau *medebewind* merupakan asas dimana Pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.

Pada hakekatnya urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok yaitu, urusan pemerintahan yang tidak dapat didesentralisasikan. Kelompok urusan pemerintahan ini dipandang penting bagi keutuhan organisasi dan bangsa Indonesia. Urusan pemerintahan ini meliputi politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, fiskal nasional, yustisi dan agama. Kelompok urusan pemerintahan ini diselenggarakan menurut asas sentralisasi. Dan, urusan pemerintahan yang dapat didesentralisasikan, yaitu urusan pemerintahan di luar kelompok urusan pemerintahan yang pertama.³

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia yang telah dicanangkan lima tahun yang lalu, diharapkan mampu memberi ruang dan peluang aktualisasi demokratisasi, termasuk dalam penyelenggaraan pembangunan daerah, sebagai fungsi penting Pemerintah Daerah dalam meningkatkan kesejahteraan

³ Soetandyo Wignosubroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development, Jakarta, 2005, hal. 199

masyarakat di masing-masing daerah. Di tengah-tengah situasi dan perkembangan kondisi perekonomian yang belum sepenuhnya pulih, masih banyak tantangan yang memerlukan perhatian dan kerja keras kita semua dalam upaya meningkatkan kesejahteraan sosial melalui percepatan pembangunan daerah. Sebagai contoh, tantangan pengembangan produk unggulan daerah saat ini, adalah bagaimana kita mampu mengembangkan daya saing berbagai produk unggulan daerah, dalam skala nasional maupun internasional. Daerah harus mampu mendorong pertumbuhan dan berkembangnya prakarsa lokal dalam memacu pengembangan produk unggulan daerah melalui adopsi teknologi, kerjasama regional dan menumbuhkan jiwa kewirausahaan masyarakat dan membangun rasa percaya diri.

Pemerintah Daerah memiliki keleluasaan untuk mengelola sumber daya manusia (SDM)-nya sendiri. Sistem pengalihan (*transfer*) anggaran antar-Pemerintah disusun lebih transparan, dan pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) dalam bentuk "*block grant*" telah memungkinkan daerah menentukan alokasi anggaran belanjanya sendiri berdasarkan kebutuhan dan prioritasnya. Sementara Pemerintah Pusat memiliki kewenangan di dalam pembuatan kebijakan yang dituangkan dalam bentuk norma, standard serta melaksanakan kegiatan fasilitasi, supervisi, monitoring dan evaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Desentralisasi peran dan tanggung jawab yang nyata kepada Pemerintah Daerah, diharapkan dapat memperbaiki kualitas pelayanan yang membuat sektor publik lebih tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dan prioritas-prioritas masyarakat di daerahnya, dan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan dan proses pengawasannya. Pelaksanaan

secara bertahap dan berkelanjutan, dari 3 (tiga) asas penyelenggaraan Pemerintah, yakni asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan sedapat mungkin diselenggarakan secara selaras, serasi dan seimbang guna mewujudkan sistem penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang desentralistik dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dikaitkan dengan penyusunan RAPBD Kabupaten Natuna agar dapat terwujud dalam keserasian program antara kegiatan pusat dan daerah. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses penyusunan RAPBD ini adalah:⁴

1. Koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah bersama Provinsi
2. Terwujudnya keserasian pembangunan antar wilayah, daerah dan kawasan yang ditekankan pada pelimpahan sebagian kewenangan Departemen Dalam Negeri.
3. Tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Pemerintah, pengelolaan pembangunan dan pelayanan umum kepada masyarakat.
4. Meningkatnya kualitas dan intensitas hubungan komunikasi dan informasi antar Pemerintah pusat dan daerah dalam mendukung percepatan proses penyusunan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan umum kepada masyarakat.
5. Memantapkan pelayanan pemerintahan dan pelayanan umum pada tingkat pemerintahan kecamatan di kabupaten pemekaran.

⁴ Pengarahan Menteri Dalam Negeri dalam Acara Musrenbang Daerah Provinsi DI Yogyakarta, 12 April 2006

6. **Mempercepat proses pemulihan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta ketentraman dan ketertiban masyarakat di daerah paska konflik dan bencana alam.**

Agar tujuan Otonomi Daerah dapat diwujudkan diperlukan pengembangan dan peningkatan kapasitas para pelaku (*stakeholders*) dengan variasi yang luas. Sehubungan dengan hal tersebut, sasaran atau target dari pengembangan dan peningkatan kapasitas untuk mendukung desentralisasi, mencakup baik instansi-instansi Pemerintah di tingkat Pusat (kelembagaannya dan cara kerjanya) maupun instansi-instansi di daerah, dan juga institusi-institusi lokal yang berfungsi menjalankan pelayanan publik. Hal ini menjadi sangat penting guna menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang diantaranya mengandung nilai-nilai demokrasi, transparansi, akuntabilitas dan efisiensi, serta pelibatan masyarakat secara luas, aktif dan nyata dalam setiap program pembangunan yang menyangkut kepentingan mereka baik di tingkat pusat maupun daerah. Perencanaan pembangunan juga harus mengidentifikasi kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas dari pelaku non-Pemerintah (LSM), dan masyarakat setempat.

Dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dirumuskan bahwa perencanaan adalah “suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia”. Perencanaan memang merupakan sesuatu yang mahal, namun yang lebih mahal, adalah pembangunan tanpa perencanaan. Meskipun demikian pembangunan yang diawali dengan perencanaan

tetapi jika tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat, bisa jadi harga sosial yang harus dibayar kemudian akan lebih mahal lagi. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses terintegrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan, hal ini menjadi sangat krusial karena berkaitan dengan tujuan Pemerintah untuk mensejahterakan rakyat. Sehingga mutu dan keandalan perencanaan dengan melalui anggaran mempunyai kontribusi signifikan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, pembangunan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan perbedaan karakteristik situasi, kondisi potensi dan permasalahan daerah. Penyerasian kebijakan pembangunan daerah dengan nasional dalam rangka otonomi daerah seperti diatur dalam UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yaitu melalui proses penyusunan berbagai dokumen seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP/D), merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan untuk periode 20 (duapuluh) tahun, selanjutnya akan digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJM/D) untuk setiap jangka waktu 5 (lima) tahunan.⁵

Dokumen perencanaan tersebut adalah bersifat makro yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan jangka panjang daerah, dengan proses penyusunannya harus dilakukan secara partisipatif dan melibatkan seluruh unsur pelaku pembangunan, melalui suatu forum yang disebut sebagai Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau Musrenbang. Pemerintah Daerah wajib menyusun Rencana Kerja

⁵ Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 050/2020/SJ tahun 2005, Tentang Tata Cara Penyusunan RPJP Daerah dan RPJM Daerah.

Pemerintah Daerah (RKP/D) sebagai landasan penyusunan RAPBD. Penyusunan Rancangan RKP/D dilakukan melalui proses pembahasan yang terkoordinasi antara Bappeda dengan seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) melalui Musrenbang. Pada forum Musrenbang ini dititik beratkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kegiatan antara kementrian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan daerah.⁶

Keunggulan kompetitif suatu negara ditentukan seberapa mampu negara tersebut mampu menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing dari setiap aktor di dalamnya, khususnya aktor ekonomi. Dalam konteks persaingan global, negara sebagai penyelenggara sector publik, mempunyai tugas membangun lingkungan yang memungkinkan setiap aktor baik bisnis maupun nirlaba, untuk mampu mengembangkan diri menjadi pelaku-pelaku yang kompetitif, bukan hanya secara domestik melainkan global. Lingkungan ini hanya bisa diciptakan secara efektif oleh kebijakan publik. Kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan.⁷

⁶ Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0295/M.PPN/1/2005 dan 050/166/SJ/2005 tentang Petunjuk Teknis penyelenggaraan Musrenbang tahun 2005,

⁷ Riant Nugroho D., *Kebijakan Publik; Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2003, hal 50.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang diuraikan di atas maka bisa diambil perumusan masalah yaitu :

Bagaimana proses formulasi kebijakan perencanaan pembangunan pada RAPBD tahun 2006 di Kabupaten Natuna?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses penyusunan kebijakan perencanaan pembangunan pada RAPBD tahun 2006 di Kabupaten Natuna.
2. Manfaat penelitian ini secara akademis mampu memberikan tambahan pemahaman akan proses formulasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

D. Kerangka Dasar Teori

Sebagai sebuah penelitian ilmiah, kerangka dasar teori merupakan hal yang sangat penting. Dengan berpedoman pada kerangka dasar teori seorang peneliti bisa lebih memahami menganalisa serta memecahkan sebuah permasalahan secara lebih terarah. Pada penelitian yang berjudul "*Formulasi Kebijakan Perencanaan Pembangunan pada RAPBD tahun 2006 di Kabupaten Natuna*" terlebih dahulu harus dipahami tentang beberapa hal, yaitu:

1. Politik Desentralisasi

a) Pengertian Desentralisasi

Dalam praktek desentralisasi dan otonomi bersifat tumpang tindih. Namun dalam makna keduanya memiliki perbedaan. Desentralisasi merupakan sistem pengelolaan yang berkebalikan dengan sentralisasi. Jika sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan, maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan. Secara umum, desentralisasi terbagi menjadi dua yaitu desentralisasi teritorial atau kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wilayah di dalam negara. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional (atau teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.⁸

Menurut Surandajang, terdapat empat bentuk desentralisasi, yaitu:

- a) Desentralisasi menyeluruh (*comprehensive local government system*), dalam hal ini pelayanan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam (*multi purpose local authorities*). Aparat daerah melakukan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh pemerintah pusat, dari sini terjadi pemindahan atau transformasi tugas-tugas dari aparat pusat kepada aparat daerah.. Kesempatan berprakarsa atau berinisiatif untuk melakukan pengawasan atas semua bagian terbuka dari aparat daerah maupun bagi aparat pusat.

⁸ Riant Nugroho D, *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*, PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2000, hlm. 42

- b) Sistem kemitraan (*partnership system*), yaitu beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis lain pula dilakukan oleh aparat daerah.
- c) Sistem ganda (*dual system*), yaitu aparat pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung, demikian juga dengan aparat daerah.
- d) Sistem kesatuan administratif (*integrated administration system*), yaitu aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung dibawah pengawasan seorang pejabat koordinator. Aparat daerah hanya punya kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan.

Desentralisasi adalah penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut.

Pelaksanaan desentralisasi pemerintahan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah ini bertujuan untuk memungkinkan daerah-daerah tersebut meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah seperti pajak-pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain.

b) Kelebihan dan Kekurangan Desentralisasi

Asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari adanya kelebihan dan kelemahannya. Menurut Inu Kencana Syafie kebaikan diadakannya desentralisasi pemerintahan, adalah sebagai berikut:

- Meringankan beban, karena aparat Pemerintah Pusat tidak perlu lagi jauh-jauh ke daerah dimana aparat daerah sudah difungsikan dengan baik.
- Generalisasi berkembang, karena seluruh lapisan masyarakat dengan segala macam kemampuannya dikembangkan.
- Munculnya gairah kerja, karena setiap orang mempunyai tugas dan diakui keberadaannya.
- Siap pakai, karena tenaga-tenaga yang akan dipakai sudah berada di daerahnya masing-masing, jadi dalam sistem kepegawaian tidak diperlukan lagi pemindahan status kepegawaian.
- Efisiensi, karena dalam penghematan waktu pemerintah tidak terlalu lama dalam mengisi formasi yang kosong.
- Manfaat yang diperoleh besar, karena batin masyarakat terpenuhi melalui pendemokrasian di daerah.
- Resiko tinggi, karena masalah-masalah yang muncul di daerah, bukan hanya dipikirkan dan dipecahkan oleh aparat pusat, tetapi juga dipikirkan penanggulangannya oleh masyarakat daerah.
- Tepat untuk penduduk yang beraneka ragam, karena pemerintah tidak perlu lagi memaksakan penyeragaman.

- Menghilangkan kerja yang menumpuk, karena pekerjaan dapat dibagi-bagi antara pusat dan daerah, dan antara daerah dengan daerah lainnya.
- Unsur individu menonjol pengaruhnya, karena setiap individu yang memiliki keahliannya di daerahnya, akan segera terlihat.
- Masyarakat berpartisipasi pada daerahnya, karena setiap karya yang dihasilkan oleh setiap karyawan, dilihatnya sendiri dimanfaatkan untuk tanah kelahirannya.
- Keinginan bersaing dengan daerah lain, karena masyarakat termotivasi untuk mengejar ketinggalan dibandingkan daerah lain yang lebih maju, dan keinginan ini keluar dari kesadarannya sendiri.
- Kepengurusan yang berbelit-belit dapat dihindarkan, karena setiap urusan dapat diselesaikan di daerah masing-masing.
- Munculnya jiwa kedaerahan, karena setiap daerah yang berhasil dalam pembangunan, akan memperdalam kecintaannya kepada daerahnya.
- Tindak kesewenangan berkurang, karena pemerintah pusat telah memberikan otonomi kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, maka ketergantungan daerah kepada pusat berkurang sebaliknya kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.
- Mengurangi pengawasan oleh pusat, karena telah memberikan otonomi kepada pemerintah daerah, maka pengawasan tidak lagi dilakukan oleh pusat.
- Meningkatkan kemampuan dan pengetahuan aparat pemerintah daerah, karena diberikan kesempatan untuk berkembang dan berkarya.

- Memperbanyak jumlah parlemen-parlemen daerah, karena desentralisasi merupakan pendemokrasian di daerah.
- Mengurangi kemungkinan tantangan dari elite local terhadap pemerintah pusat, karena kebutuhan mereka untuk ikut berpartisipasi selama ini terpenuhi.
- Menciptakan administrasi yang relatif lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif karena dalam rangka kerjasama untuk mencapai tujuan tersebut muncul kreasi, keinginan untuk maju berkembang serta luwes dalam menyelesaikan permasalahan kedaerahan.

Sedangkan kelemahan desentralisasi menurut Josef Riwo Kaho, yaitu:

- Karena besarnya lembaga-lembaga pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi.
- Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat mudah lebih terganggu.
- Khusus untuk desentralisasi territorial dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau provinsialisme.
- Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang lama.
- Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

c). Otonomi Daerah

Dalam banyak hal, desentralisasi dan otonomi adalah kata yang saling bisa dipertukarkan. Otonomi berasal dari kata Yunani *autos* dan *nomos*. Kata pertama

berarti “sendiri” dan kata kedua berarti “perintah”. Otonomi bermakna “memerintah sendiri”. Wacana administrasi publik daerah otonomi sering disebut sebagai *local self government*. Daerah otonom praktis berbeda dengan “daerah” saja yang merupakan penerapan dari kebijakan yang dalam wacana administrasi public disebut sebagai *local state government*.

Otonomi daerah sendiri dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.⁹ Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi. Hak dan wewenang untuk memajemen daerah. Sementara “daerah” dalam arti *local state government* adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat.

Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang sehingga lebih dekat dengan otonomi daerah. Konsep desentralisasi dengan demikian mempunyai kerangka pemahaman yang sama dengan otonomi daerah. Sarundajang memberikan 5 klasifikasi daerah otonom yaitu:

- Otonomi Organik atau Rumah Tangga Organik. Otonomi ini mengatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan-urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi atau daerah otonom.
- Otonomi Formal atau Rumah Tangga Formal. Otonomi Formal adalah apa yang menjadi urusan otonomi itu tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan

⁹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta 1999, hlm 38-44.

ialah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.

- Otonomi Materiil atau Rumah Tangga Materiil. Kewenangan daerah otonom dibatasi secara positif, yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terperinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya.
- Otonomi Riil atau Rumah Tangga Riil. Pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang-wewenang urusan tersebut didasarkan kepada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya.
- Otonomi Nyata, Bertanggung Jawab dan Dinamis. Daerah disertai suatu hal, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan di bidang tertentu. Otonomi yang nyata disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara obyektif di daerah. Otonomi yang bertanggung jawab selaras dan sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan. Otonomi yang dinamis dapat memberi dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan.¹⁰

Otonomi adalah *derivate* dari desentralisasi. Daerah-daerah otonom adalah daerah yang mandiri. Tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan. Semakin tinggi derajat desentralisasi, semakin tinggi tingkat otonomi daerah.

¹⁰ *Ibid*, hlm.27.

Menurut Ryas Rasyid pelaksanaan desentralisasi pada dasarnya adalah pelaksanaan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Dasar-dasar pemikiran yang digunakan dalam desentralisasi adalah:

Pertama, ada tiga komponen dari suatu bentuk pemerintahan daerah otonom yang konseptual dapat dianalogikan dengan bentuk negara. Ketiga komponen tersebut adalah bentuk pemerintahan itu sendiri yang berarti menyangkut asal kewenangan (*authority*), tindakan yang otoritatif, dan preferensi negara, pemerintah-pemerintah daerah. Dengan demikian, otonomi daerah juga merupakan salah satu perwujudan dari politik delegasi wewenang dan tanggung jawab dari lembaga pemerintah di atasnya kepada lembaga pemerintah di bawahnya.

Kedua, demokratisasi di bidang pemerintahan diwujudkan dengan desentralisasi kekuasaan secara besar kepada daerah otonom. Namun demikian, otonomi daerah yang dikehendaki sama sekali tidak mengarah kepada desentralisasi yang bebas tanpa kendali. Kewenangan yang diberikan tetap diletakkan dalam hubungan antara pusat dan daerah dalam konteks negara kesatuan dan karena itu ada beberapa bidang urusan pemerintahan yang memang tidak bisa didelegasikan kepada daerah.

Ketiga, ruang lingkup desentralisasi kekuasaan menyangkut segi-segi pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam menata manajemen

pemerintahannya, baik yang menyangkut aspek administrasi kelembagaan, maupun pengelolaan sumber-sumber termasuk dalam mengelola keuangan negara.¹¹

Jadi menurut Ryaas Rasyid dengan adanya perubahan dalam sistem pemerintahan daerah dari sistem yang cenderung sentralistik ke sistem yang lebih desentralistik tersebut sudah barang tentu mempengaruhi pola dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah, baik sejak perencanaan sampai pengawasan. Berbagai aktifitas yang semula lebih bersifat *topdown* menjadi tidak populer lagi dan digantikan dengan pola *bottom up* yang dipandang sangat demokratis. Pola dan mekanisme seperti ini akan mempengaruhi aktifitas manajemen dunia usaha.

2. Pemerintahan Daerah

a) Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹²

Menurut Surbakti pemerintahan adalah:

¹¹ Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah, Konsep dan Permasalahan dalam Implementasinya*, Makalah pada seminar Lustrum VI Lembaga Pendidikan Perkebunan, Reposisi dan Restrukturisasi BUMN Menghadapi Diberlakukannya Otonomi Daerah, Yogyakarta, 2 Februari 2000

¹² Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, *Tentang Pemerintah Daerah*, pasal 1 ayat 2

Secara etimologis pemerintah (*government*) berasal dari kata Yunani *kubernan* atau nahkoda kapal, artinya menatap kedepan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan.¹³

Selanjutnya Surbakti mengistilahkan pemerintah untuk menunjukkan *governance* (kepemerintahan) yang menyangkut masalah tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah (*government*) merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara.¹⁴

Pengertian kata pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, menurut Mariun, aspek pertama, yaitu segi kegiatan (dinamika) pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Kedua segi struktur fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan

¹³ Ramlan Surbakti, *Memasuki Ilmu Politik*, Jakarta PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1999, hlm 167-168.

¹⁴ *Ibid*, hlm 168-169

negara. Ketiga dari segi tugas dan kewenangan (fungsi), maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.¹⁵

b) Fungsi Pemerintahan Daerah

Beberapa ahli merumuskan fungsi pemerintahan sebagai berikut:

Menurut pendapat dari Robert S. fungsi pemerintahan adalah

- Menurut ilmu ekonomi adalah melakukan fungsi alokasi, distribusi, stabilisasi.
- Menurut ilmu administrasi negara adalah sebagai fungsi perumusan dan implementasi kebijakan.
- Menurut ilmu sosiologi adalah fungsi pengaturan dan pembimbingan masyarakat.
- Menurut ilmu hukum adalah fungsi pembuatan dan penegakan hukum.

Menurut James F. Anderson fungsi pemerintahan adalah:

- Menyediakan infrastruktur dan stabilitas ekonomi (kebijakan ekonomi).
- Menyediakan barang dan jasa kolektif.
- Menjembatani konflik dalam masyarakat.
- Menjaga kompetisi.
- Memelihara sumberdaya alam dan manusia.
- Menjamin akses minimal individu kepada barang dan jasa.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi pemerintahan adalah:

- Fungsi pengaturan (*regulation*)
- Fungsi pemberdayaan (*empowerment*)

¹⁵ Mariun, *Asas-asas Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta, Badan Penelitian dan Pengembangan Fisipol UGM 1979

- Fungsi pelayanan (*service*):
 - Menjamin keamanan Negara
 - Memelihara ketertiban
 - Menjamin penerapan hukum dan keadilan.
 - Pelayanan dan pekerjaan umum
 - Meningkatkan kesejahteraan sosial
 - Memelihara sumberdaya alam dan manusia

Dan instrumen yang digunakan untuk melaksanakan fungsi pemerintahan

adalah:

- *Government Provision* adalah pemerintah menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat tanpa memungut secara langsung kepada pengguna barang dan jasa tersebut.
- *Government Production* adalah pemerintah memproduksi barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dengan memungut biaya kepada masyarakat yang menggunakannya.
- *Subsidy* adalah pemerintah memberikan bantuan kepada kelompok yang ada dalam masyarakat atau swasta yang memproduksi barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat.
- *Regulation* adalah pemerintah membuat berbagai peraturan perundangan atau kebijakan mengenai berbagai sendi-sendi kehidupan masyarakat.

3. Kebijakan Publik

a) Pengertian Kebijakan Publik

Dalam literature politik, kebijakan publik (*public policy*) mempunyai banyak batasan dan definisi, secara umum "*kebijakan*" atau "*policy*" digunakan untuk menunjuk perilaku seorang atau sejumlah aktor (misalnya : *seorang aparat, suatu kelompok atau sebuah instansi Pemerintah*) dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seseorang atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Menurut *Carl Fiedrich* kebijakan publik adalah¹⁶:

"sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu".

Menurut Thomas R. Dye¹⁷:

" *Public Policy* adalah apapun yang dipilih oleh Pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan (*is what ever governments to do or not to do*)".

Kebijakan publik merupakan pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau

¹⁶ Carl Fiedrich, dalam Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta 1997, Hal. 3.

¹⁷ H. Affan Gafar, *Policy Procces and Formulation*, Hal.6

Pemerintah. Dalam kenyataannya kebijaksanaan tersebut telah banyak membantu para administrator baik publik maupun Pemerintah. Kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang terus menerus oleh Pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam Pemerintahan.¹⁸

Sebuah kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan pada pola ketergantungan¹⁹.

Menurut Anderson, konsep kebijakan publik ini mempunyai beberapa implikasi, yakni²⁰:

- Titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam sistem politik.
- Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat Pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan beserta pelaksanaannya.

¹⁸ Drs. Ulung Pribadi, M.Si, *op. cit*, Hal.43.

¹⁹ Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2003, Hal.75.

²⁰ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Hal. 18.

- Kebijakan adalah apa yang sebenarnya oleh Pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh Pemerintah.
- Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan Pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat Pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan Pemerintah. Dengan kata lain Pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang umum maupun khusus.

b) Model Kebijakan Publik

Dalam perumusan kebijakan publik terdapat beberapa model kebijakan publik. Menurut Thomas R. Dye yaitu²¹:

- Model Kelembagaan (institusional)

Formulasi kebijakan model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas Pemerintah. Sehingga apapun yang dibuat Pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan publik. Ini adalah teori yang paling sempit dan sederhana di dalam formulasi kebijakan publik. Model ini mendasarkan pada fungsi-fungsi kelembagaan dari Pemerintah, disetiap sektor dan tingkat, di dalam formulasi kebijakan.

²¹ Riant Nugroho D, *ibid*, hal. 108

Disebutkan Dye, ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu Pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal dan memang Pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (*koersif*) dalam kehidupan bersama. Teori kelembagaan sebenarnya merupakan derivasi atau turunan dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur dari pada proses atau perilaku politik. Prosesnya mengandaikan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga Pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya. Dan kelemahan dari pendekatan ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan dimana kebijakan diterapkan.

▪ Model Proses

Kebijakan publik merupakan juga proses politik yang menyertakan rangkaian :

- Identifikasi permasalahan yaitu mengemukakan tuntutan agar Pemerintah mengambil tindakan
- Prioritas formulasi kebijakan yaitu memutuskan isu apa yang dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan
- Perumusan proposal kebijakan yaitu mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut
- Legitimasi kebijakan yaitu memilih salah satu proposal yang dinilai terbaik untuk kemudian mencari dukungan politik agar dapat diterima sebagai sebuah hukum

- Implementasi kebijakan yaitu mengkoordinasikan birokrasi, menyediakan pelayanan, pembayaran dan pengumpulan pajak
- Evaluasi kebijakan yaitu melakukan studi program, melaporkan outputnya, mengevaluasi pengaruh (*impact*) dan kelompok sasaran dan non sasaran, serta memberikan rekomendasi dan penyempurnaan kebijakan.

Model ini memberitahu kepada kita bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, namun kurang memberikan tekanan kepada substansi seperti apa yang harus ada. Formulasi kebijakan sebagai sebuah proses bisa kita pahami melalui sebuah matriks sederhana yang dirumuskan oleh Charles O. Jones.

Tabel 1.01.

Matriks Pemahaman Formulasi Kebijakan Sebagai Sebuah Proses

Aktivitas Fungsional	Kategori dalam Pemerintahan	Sebagai sistem	Output
Persepsi	Masalah ke Pemerintahan	Identifikasi permasalahan	Permasalahan ke tuntutan penyelesaian
Definisi			
Agregasi			
Organisasi			
Representasi			
Formulasi	Tindakan dalam Pemerintahan	Pengembangan program/kebijakan	Proposal ke anggaran
Legitimasi			
Apropriasi			
Organisasi	Pemerintah ke masalah	Implementasi program/kebijakan	Pelayanan, pembayaran (gaji) dsb
Interpretasi			
Aplikasi			
Spesifikasi	Program/kebijakan ke Pemerintah	Evaluasi program/kebijakan	Pembenaran rekomendasi
Pengukuran			
Analisis			
Resolusi/terminasi	Resolusi atau perubahan	Terminasi	Solusi dan perubahan

Sumber Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2003

▪ Model Teori Kelompok

Model pengambilan kebijakan teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*). Inti gagasannya adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan dan keseimbangan adalah yang terbaik. Di sini individu dalam kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui massa menyampaikan tuntutan kepada Pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Dalam model ini peran sistem politik adalah untuk mememanajemen konflik yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan melalui :

- Merumuskan aturan main antar kelompok kepentingan
- Menata kompromi dan menyeimbangkan kepentingan
- Memungkinkan terbentuknya kompromi di dalam kebijakan publik
- Memperkuat kompromi-kompromi tersebut

Model teori kelompok sesungguhnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang di dalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif.

▪ Model Elit

Model teori elit berkembang dari teori politik elit massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuatan atau massa. Teori ini mengembangkan diri kepada kenyataan bahwa sedemokratis apapun, selalu

▪ Model Teori Kelompok

Model pembangunan kebijakan teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik kesembungan (convergence). Inti gagasannya adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan kesembungan dan kesembungan adalah yang terdisek. Di sini individu dalam kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui massa menyampaikan tuntutan yang berbeda-beda. Pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Dalam model ini peran sistem politik adalah untuk menajawab konflik yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan melalui :

- Menetapkan aturan main antar kelompok kepentingan
- Menata komposisi dan mengorganisasikan kepentingan
- Mempengaruhi terbentuknya komposisi di dalam kebijakan publik
- Memperkuat komposisi-komposisi tersebut

Model teori kelompok sesungguhnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang di dalamnya berbagai kelompok kepentingan berusaha untuk memperjuangi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif.

▪ Model Elit

Model teori elit berkembang dari teori politik elit massa yang didasarkan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu kelompok kekuasaan dan elit yang tidak memiliki kekuatan atau massa. Teori ini mengemukakan diri kepada kenyataan bahwa sedimentasi adalah

ada bias di dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit.

Ada dua penilaian dalam model ini yaitu negatif dan positif. Pada pandangan negatif dikemukakan bahwa pada akhirnya yang di dalam sistem politik, pemegang kekuasaan politiklah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan selera dan keinginannya. Dalam konteks ini rakyat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi sedemikian rupa agar tidak masuk dalam proses formulasi kebijakan. Pemilihan umumnya bukan bermakna partisipasi melainkan mobilisasi.

Pandangan positif melihat bahwa seseorang elit menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa Negara ke kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya. Pemimpin atau elit pasti mempunyai visi tentang kepemimpinannya dan kebijakan publik adalah bagian dari karyanya untuk mewujudkan visi tersebut.

Jadi model elit merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan di mana kebijakan publik merupakan perspektif elit politik. Prinsip dasarnya adalah karena setiap elit politik ingin mempertahankan status quo maka kebijakannya menjadi bersifat konservatif.

- Model Rasional (rational komprehensif)

Model kebijakan ini merupakan model yang dianggap paling ideal, model yang sempurna karena disamping dengan mempertimbangkan data-data dan informasi-informasi yang lengkap, akan tetapi juga bersifat menyeluruh meliputi

segi-segi kehidupan yang harus diperhatikan serta diperhitungkan secara mendalam dan seksama secara komprehensif.

Oleh karena itu prosedur-prosedur pengambilan keputusan itu demikian memerinci dan meliputi masalah sampai keakar-akarnya, maka metode yang dipergunakan dikatakan sebagai metode “akar”. Tahapan prosedur-prosedur yang dilakukan, meliputi :

- Pembuat keputusan dihadapkan kepada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain, atau setidaknya dinilai sebagai masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.
- Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau gagasan yang mempedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat diterapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingan.
- Identifikasi alternatif-alternatif pilihan untuk memecahkan masalah tersebut diteliti dengan seksama.
- Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih diteliti.
- Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif lainnya.
- Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya, yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang digariskan.

▪ Model Inkremental

Model Inkremental merupakan kritik terhadap model rasional. Dikatakannya, para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan dan menghindari konflik.

Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan di masa lalu. Model ini dapat dikatakan sebagai model pragmatis/praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambil kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu pengambil kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul di sekelilingnya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh Pemerintah yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga.

Pokok-pokok teori inkremental ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- Pemilihan tujuan, sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapainya dipandang sebagai suatu hal yang saling berkaitan dari pada sebagai sesuatu hal yang terpisah.
- Pembuat keputusan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang berlangsung berhubungan dengan pokok masalah dan alternatif ini hanya

dipandang berbeda secara inkremental atau menyusul bila dibandingkan dengan kebijakan sasaran yang ada sekarang.

- Bagi tiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi.
- Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan didefinisikan secara teratur, menyesuaikan sasaran dan tujuan sehingga menjadikan dampak dari masalah itu lebih dapat ditanggulangi.
- Bahwa tidak ada keputusan atau cara memecahkan yang tepat bagi setiap masalah. Batu ujian bagi keputusan yang baik terletak pada keyakinan bahwa berbagi analisis pada akhirnya akan sepakat pada keputusan tertentu. Meskipun tanpa menyepakati bahwa keputusan itu adalah yang paling tepat sebagai sarana untuk mencapai tujuan.
- Pembuat keputusan yang inkremental pada hakekatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih diarahkan untuk memperbaiki ketidaksempurnaan dari upaya-upaya kongkrit dalam mengatasi masalah sosial yang ada sekarang dari pada sebagai upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru dimasa yang akan datang.

▪ Model Demokratis

Model yang berintikan bahwa pengambil keputusan harus sebanyak mungkin mengelaborasi suara dari *stakeholders*. Model ini juga dapat disebut sebagai “Model Demokratis” karena menghendaki agar setiap “pemilik hak demokrasi” diikutsertakan sebanyak-banyaknya.

Model ini biasanya diperkaitkan dengan implementasi *Good Governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaanya.

Model ini kurang efektif dalam mengatasi masalah yang kritis, darurat, dan dalam kelangkaan sumberdaya namun jika dapat dilaksanakan model ini sangat efektif dalam implementasinya, karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan, karena setiap pihak bertanggungjawab atas kebijakanyang dirumuskan.

▪ Model Sistem

Menurut David Easton dalam pendekatan ini ada tiga komponen input, proses, dan output. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan Pemerintah.

Jadi formulasi kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil output dari sistem politik. Formulasi kebijakan publik dengan sistem politik dengan mengandalkan kepada masukan (*input*) yang terdiri dari dua hal yaitu tuntutan dan dukungan. Model ini merupakan model yang paling sederhana namun cukup komprehensif, meski tidak memadai lagi untuk digunakan sebagai landasan pengambil keputusan atau formulasi kebijakan publik.

c) Proses Pembuatan Kebijakan Publik

▪ Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah itu berkompetisi dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda perumus kebijakan. Pada akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa pembahasan masalah yang lain ditunda untuk sementara waktu yang lama.

▪ Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah yang tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan "bermain" untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

▪ Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

▪ Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber data finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

▪ Tahap Penilaian Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan public telah meraih dampak yang diinginkan.

d). Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan berasal dari kata *formulation* yang berarti perumusan. Jadi pada tahap formulasi kebijakan ini, para analis mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah. Untuk itu diperlukan suatu prosedur yang disebut "*forcasting*" dimana konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan dapat diungkapkan.

Menurut William N. Dunn formulasi kebijakan adalah:

“para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat pemerintah eksekutif, pemerintah peradilan dan tindakan legislatif”.²²

Dalam setiap keputusan atau proses politik terdapat tiga bagian penting yaitu input proses politik dan kemudian baru akan menghasilkan output. Didalam pembuatan keputusan maupun kebijakan juga menggunakan cara-cara diatas dan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- Masukan (*input*)

Dalam model tradisional input berasal dari lingkungan, kelompok, dengan cara tertentu dan berdampak terhadap sistem politik.dalam semua di lingkungan. Dalam semua lingkungan didefinisikan secara luas dalam istilah-istilah sosial, ekonomi, fisik dan politik.²³ Lingkungan tersusun tidak hanya individu, organisasi maupun partai politik yang memiliki kepentingan yang berlainan dan berusaha untuk mempengaruhi keputusan agar nantinya tidak merugikan kelompoknya.

- Proses Politik

Dalam proses ini terjadi pengolahan masalah-masalah yang telah terkumpul dari kelompok kepentingan yang secara terbuka mempengaruhi, mengemukakan pendapat kepada pembuat keputusan berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi.

²² William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 1999, Hal.24.

²³ Pendapat Bill Jenkins, dalam Michael Hill, *The Policy Proses*, Harvester Wheatsheaf, New York 1993, terjemahan Drs. Muhammad Zaenuri, M.Si, dalam *Proses Formulasi Kebijakan Publik*, Tahun 2003, Hal 10

Pemerintah dalam hal ini eksekutif dan legislatif memproses kebijakan yang nantinya akan membuahkan kebijakan. Terlalu sering hal ini dipandang sebagai kotak hitam yang dari dalamnya muncul berbagai kebijakan atau justru dimana sosiologis pola aksi politik bisa ditentukan dalam ukuran dan variasi mayoritas politik atau mode kontrol elit. Dalam proses keputusan alternatif, pilihan mulai diperhitungkan dan dipertimbangkan baik buruk dari akibat yang ditimbulkan dari keputusan tersebut. Dan proses ini dipandang sangat penting dari semua proses yang dijalankan karena ini merupakan hal yang pokok.

- **Keluaran (*output*)**

Kebijakan merupakan respon lingkungan terhadap dengan atau tidak ada tekanan (*pressure*). Kebijakan Pemerintah akan mendapat tekanan dari lingkungan apabila tidak memenuhi keinginan dari masyarakat atau lingkungan itu sendiri. Sebaliknya tidak akan ada tekanan apabila telah sesuai dengan aspirasi masyarakat bersangkutan. Analisis kebijakan sangat diperlukan untuk memahami apakah sudah terjadi pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan apabila sudah diterima akan segera dilaksanakan.

e). Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan perlu menelaah lebih detail hakekat sistem politik dan hubungan antar variabel seperti proses pengambilan keputusan atau outcome. Pemahaman lingkungan dan sistem politik sangat penting dan vital untuk diketahui. Karena tanpa pemahaman seperti respon terhadap kebijakan tidak akan dapat dipahami ataupun diantisipasi. Tujuan dari analisis kebijakan tersebut untuk

mengetahui apakah kebijakan tersebut terdapat kesesuaian maka sedera mungkin akan diadakan perubahan atau revisi.

E. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional merupakan usaha untuk menjelaskan suatu pembatasan pengertian atau penafsiran tentang variabel penelitian yang akan diuji antara konsep yang satu dengan konsep yang lain, agar tidak terjadi kesalahpahaman.

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah

2. Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna.

3. Kebijakan Publik

kebijakan publik adalah pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah.

4. Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan adalah proses penentuan kebijakan yang dilakukan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan publik.

5. APBD dan RAPBD

Anggaran pendapatan dan belanja daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. RAPBD adalah Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang disusun berdasarkan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) yang diputuskan secara bersama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD melalui sebuah Peraturan Daerah.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan terjemahan secara terperinci konsep yang ada dalam penelitian sehingga penelitian akan terarah dengan baik dan benar. Aspek-aspek dan indikator-indikator dalam proses formulasi kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- 1. Peraturan dalam proses formulasi kebijakan perencanaan pembangunan pada RAPBD tahun 2006 di Kabupaten Natuna.**
 - a) Peraturan perundang-undangan
 - b) Peraturan Pemerintah
 - c) Keputusan Menteri
 - d) Peraturan Daerah
 - e) Keputusan Bupati

2. Proses formulasi kebijakan perencanaan pembangunan pada RAPBD tahun 2006 di Kabupaten Natuna.

- a) Tahapan penetapan RAPBD
- b) Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD 2006

G. Metode Penelitian

Metodologi digunakan agar bisa berfikir secara sistematis dan agar bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

1. Jenis penelitian

- a. Sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif. Artinya bahwa penelitian ini sifatnya menuturkan, menganalisa dan mengklarifikasikan penyelidikan dengan teknik survey, interview, observasi. Sebagai ciri dari model deskriptif ini adalah yang pertama lebih memusatkan diri pada pemecahan masalah yang ada dan masih aktual. Kedua, data yang dikumpulkan mula-mula disusun dan dijelaskan kemudian dianalisis. Intinya metode ini merupakan penggambaran apa yang sudah ada dan terjadi, dan tidak menutup kemungkinan adanya pencarian atau penemuan baru dari obyek yang diteliti.²⁴

²⁴ Dr. Irawan Soehartono, "*Pengantar Penelitian Sosial*", PT. Raksodakarya Bandung, Tahun 1999 Hal. 35

2. Lokasi penelitian

- a. Lokasi penelitian ini adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Pemerintah Kabupaten Natuna, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Natuna.

3. Teknik pengumpulan data

- a. Dalam usaha pengumpulan data di lokasi penelitian digunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:
 - Wawancara (*interview*), merupakan metode pengumpulan data yang diperlukan dengan mengadakan tanya jawab. Manfaat dari teknik ini adalah menjelaskan sedetail mungkin pertanyaan yang akan kita ajukan.
 - Dokumentasi, adalah untuk melengkapi data yang penyusun perlukan dalam kaitannya mencari dan mengumpulkan data, maka kami menggunakan metode dokumentasi, karena metode ini mungkin sangat membantu dalam rangkaian penelitian agar dapat mengetahui hal-hal yang terjadi di lapangan. Selain itu penelitian juga menggunakan buku-buku maupun arsip yang ada di lokasi.
 - Observasi, yaitu suatu teknik pengumpulan data secara langsung dengan mengamati fenomena atau kejadian nyata tentang tema penelitian ini.

- b. Jenis data

Penelitian deskriptif ini menggunakan data:

- Data primer yaitu data langsung dari sumber atau dari lapangan, dalam hal ini melalui data wawancara yang diberikan kepada responden yaitu pihak Pemerintah Kabupaten Natuna yang diwakili oleh BAPPEDA dan anggota DPRD, untuk memperoleh keterangan berkaitan dengan proses formulasi perencanaan pembangunan pada RAPBD 2006 di Kabupaten Natuna.
- Data sekunder yaitu data yang didapat untuk membantu memecahkan permasalahan yang ada dalam penelitian ini, yang diambil melalui arsip-arsip atau dokumentasi, yakni teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mencatat data-data yang sudah ada pada lokasi penelitian.

c. Teknik analisa data

Teknik analisa data yang digunakan sesuai dengan tema diatas adalah analisa kualitatif. Dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa fenomena atau objek yang diteliti dan merelasikan data atas dasar teori yang ada secara runtut dan memakai makna yang bersifat menyeluruh. Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran atau angka-angka di dalam sebuah tabel yang merupakan data pelengkap. Dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut.

d. Unit analisis

Unit analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- Kepala dan staf Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Pemerintah Kabupaten Natuna

- **Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Natuna.**