

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lahirnya reformasi sejak bulan Mei 1998 merupakan dimulainya suatu tatanan yang baru bangsa Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan-perubahan yang mendasar terjadi pada seluruh sendi-sendi kehidupan, baik itu sosial, politik, ekonomi, budaya maupun disendi-sendi kehidupan lainnya dinegri ini. Begitu pula yang terjadi dengan penyelenggaraan Pemerintahan daerah di Indonesia. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok pemerintahan daerah dinilai sudah tidak lagi mencerminkan dinamika perkembangan yang terjadi dimasyarakat. Tuntutan untuk dilimpahkan kewenangan yang luas, yang nyata dan bertanggung jawab kepada daerah agar dapat mengelola segala potensi yang terdapat didaerah menurut prakarsanya sendiri, yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah .

Pelaksanaan desentralisasi sebagai mana yang tercermin dari Undang-Undang tersebut bukan hanya sebagai tuntutan formil yuridis semata, melainkan juga merupakan kebutuhan riil Indonesia. Sebagai Negara yang sedang berkembang yang berhadapan dengan zaman yang serba efisien⁷. Dimasa lalu banyak masalah yang terjadi didaerah yang tidak tertangani secara baik, karena keterbatasan. kewenangan pemerintah daerah, hal tersebut antara

⁷ Rian Nugroho , Otonomi Daerah : *Desentralisasi Tanpa Revolusi* , PT.Elex Media komputindo

lain yang berkenaan dengan konflik pertanahan, kebakaran hutan, pengelolaan pertambangan.

Subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah⁸. Mempersoalkan tentang desentralisasi dan otonomi daerah tidak bisa terlepas dari segi-segi politik, pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan. Mempersoalkan desentralisasi dan otonomi daerah bukan hanya sekedar mempersoalkan penyerahan urusan yang seolah-olah merupakan hak dan kewajiban masyarakat di daerah untuk mengembangkan dirinya sendiri yang menjadi masyarakat mandiri, melalui pelaksanaan desentralisasi dengan memberikan kewenangan kepada daerah. Dengan diberikannya kewenangan yang besar kepada daerah kabupaten/kota akan menimbulkan masalah, peluang dan tantangan bagi Pemda kabupaten/kota yaitu antara lain :

1. pemerintah kabupaten/kota menuntut meningkat kretifitas dalam mengembangkan kegiatan produktifitas dan menggalang kerja sama dengan daerah otonomi lain, swasta, dan masyarakat dalam rangka mensejahterakan rakyatnya.
2. pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kebebasan untuk menjalin kerjasama menguntungkan antara daerah dan lembaga keuangan dan swasta.

⁸. Afan Gaffar, Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002 hal 173

3. pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki tugas, wewenang dan tanggung jawab lebih besar dan luas dalam upaya melayani masyarakat, serta membuka lapangan kerja, berusaha mengatasi permasalahan spesifik didaerahnya. sehingga perlu diperjelas beberapa urusan dan lingkungan kegiatan yang menjadi tugas dan tanggung jawab.
4. tuntutan peningkatan kualitas yang menjadi tugas dan tanggung jawab dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
5. pengembangan dan reorganisasi dinas dan lembaga pemerintah daerah kabupaten/kota.
6. penambahan karyawan/aparat pemerintah kabupaten / kota.
7. penambahan alokasi kegiatan pemerintah.
8. pengembangan dan atau reorganisasi peraturan perundangan-undangan⁹.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah telah mengubah paradigma sentralisasi pemerintahan kearah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai subsistem pemerintah. Dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi manajemen pemerintah daerah dan pelayanan masyarakat sebagai daerah otonom¹⁰. Dengan adanya perubahan dalam sistem pemerintahan daerah dari sistem yang cenderung sentralistik tersebut, sudah barang tentu mempengaruhi pola dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan

⁹ Skripsi Ikhsan Fathoni, *Proses Formulasi Pemerintah Daerah* (studi kasus peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 12 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman), ilmu pemerintahan.

¹⁰ Dharma Setyawan *Salam Manajemen Pemerinatahan Indonesia*, Djambatan ,Jakarta 2002, hal 213.

didaerah, baik sejak perencanaan sampai dengan berbagai aktifitas yang semula lebih bersifat *top down* menjadi tidak populer lagi dan digantikan pola *bottom up* yang dipandang sangat demokratis¹¹.

Perubahan paradigma tersebut sekaligus juga merupakan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kesanggupan dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan lokal sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat lokal. Sehingga pemerintah daerah dituntut untuk dapat meningkatkan kinerjanya secara signifikan dalam mengurus rumah tangga daerah dan pelayanan umum akan semakin berat ketingkat yang paling rendah.

Dengan dan berkurangnya pengaturan-pengaturan yang bersifat *uniform atau seragam* secara nasional. Dampak lain dari kecenderungan diatas adalah semakin mengecilnya organisasi lembaga pemerintahan pusat dan propinsi, yang diimbangi dengan semakin membesarnya organisasi lembaga pemerintah lokal. Selain itu juga, dengan membesarnya kewenangan yang dimiliki lembaga pemerintah lokal maka organisasi pemerintah daerah dapat menjadi lebih luwes sehingga dapat dengan mudah menyesuaikan diri dengan mudah perkembangan keadaan dalam hal ini tuntutan kebutuhan masyarakat.

Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi adalah tentang pembentukan kecamatan, karena pembentukan kecamatan hanya ditetapkan dengan peraturan daerah. Berbeda

¹¹ Riant Nugroho, Otonomi Daerah : *desentralisasi tanpa Revolusi* PT. Elex Media Komputindo hal 20

dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang mengharuskan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menitik beratkan pada daerah kabupaten dan atau kota tersebut, mendorong pemerintah kabupaten pekalongan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yaitu salah satunya dengan melakukan pemekaran kecamatan. Hal ini sangat menarik untuk dipelajari karena apakah dengan pemekaran kecamatan akan dapat berhasil guna dan berdaya guna bagi pembangunan di Kabupaten Pekalongan dan bermanfaat secara luas bagi masyarakat di Kabupaten Pekalongan dan pada khususnya di Kecamatan Wonokerto.

Fenomena pemekaran kecamatan merupakan hal yang baru yang menjadi kewenangan daerah kabupaten dan atau kota. Karena dalam keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2000 tentang pedoman pembentukan kecamatan dinyatakan bahwa dalam membentuk kecamatan baru dapat ditetapkan dengan peraturan daerah, hal ini berbeda dengan peraturan perundangan sebelumnya yang menyatakan bahwa dalam membentuk kecamatan baru ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Hal tersebut tentunya berimplikasi kepada bagaimana pemerintah daerah dapat membuat kebijakan tentang pemekaran kecamatan yang mempunyai nilai-nilai keadilan dan tidak berimplikasi negatif terhadap kehidupan masyarakat. Dan untuk mengetahui apakah kebijakan tersebut baik untuk rakyat atau tidak, perlu diketahui dari proses kebijakannya.

Karena dalam proses kebijakan akan diketahui masukan, gagasan ataupun pendapat dari masyarakat tentang kebijakan yang akan dibuat. Sehingga kebijakan yang akan dibuat setelah diimplementasikan tidak bertentangan dengan keinginan dari masyarakat.

Selain itu juga alasan dalam melakukan penelitian ini adalah fenomena penataan, pemecahan dan pemekaran daerah hampir selalu menjadi polemik yang timbul dalam masyarakat. Dalam melakukan penataan, pemecahan, pemekaran daerah permasalahan yang sering muncul adalah bahwa masyarakat menginginkan keadilan dalam menikmati hasil-hasil dari pembangunan. Sehingga dalam melakukan penataan, pemecahan, pemekaran daerah perlu melibatkan masyarakat dalam merumuskan kebijakan penataan, pemecahan, dan pemekaran daerah. Karena dalam era otonomi daerah masyarakat merupakan subyek dan sekaligus sebagai obyek kebijakan.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat diambil kesimpulan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Pemekaran Kecamatan Wonokerto?

C. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan di dalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang akan dilakukan

Menurut Sofyan Effendi, teori adalah unsur penelitian yang paling besar peranannya bagi penelitian. Oleh karena itu didalam unsure inilah peneliti mencoba menerangkan fenomena alami yang menjadi pusat penelitiannya¹². Lebih jauh lagi F.N Kerlinger mengemukakan bahwa teori adalah serangkaian asumsi, konsep dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep-konsep¹³. Kerangka dasar teori dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan

a. Pengertian kebijakan

Thomas R Dye mendefinisikan kebijakan sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do* “¹⁴ (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak untuk dilakukan). Selanjutnya Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan itu harus meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan

¹³ Ibid

¹⁴ Drs. M. Irfan Islamy, MPA, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hal 18

permintaan keinginan pemerintah atau pejabat saja. disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah termasuk kebijakan.

Hal ini disebabkan karena "sesuatu yang tidak dilakukan" oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan "sesuatu yang dilakukan" oleh pemerintah¹⁵. sedangkan Irfan Islamy menambahkan bahwa kebijakan publik adalah "serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat¹⁶.

Dalam konsep demokrasi moderen, kebijakan negara tidaklah hanya berisi pemikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan dalam kebijakan-kebijakan negara. setiap kebijakan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik.

b. Proses kebijakan

Menurut Hoogwood dan Gun yang diikuti oleh Abdul Wahab, kebijakan dapat diartikan sebagai proses yang selanjutnya dikemukakan sebagai berikut :

"kalau kita memandang kebijakan sebagai suatu proses, maka pusat perhatian diberikan tahap-tahap yang biasanya dilalui oleh kebijakan tersebut dan pada umumnya tahap-tahap atau aspek-aspek proses kebijakan tersebut mencakup isu-isu dan penyusunan agenda pemerintah, perumusan dan isi kebijakan, pelaksana kebijakan dan program evaluasi dampak revisi kebijakan atau pengakhiran kebijakan¹⁷".

¹⁵ Ibid

¹⁶ Ibid

¹⁷ Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta 1990, hal 22

Charles Bullock, James E. Anderson dan David W. Braddy, yang pendapatnya dikutip oleh Santoso mengatakan:

Proses kebijakan adalah berbagai aktivitas, mulai mana kebijakan pemerintah dibuat. Proses kebijakan itu terdiri dari enam tahapan yaitu :

1. Perumusan masalah
2. Pembuatan agenda
3. Pembuatan kebijakan
4. Adopsi kebijakan
5. Penerapan kebijakan
6. Evaluasi kebijakan¹⁸

Sedangkan pendapat Hoogerwerf mengenai penggunaan istilah atau fase dalam proses kebijakan mengatakan:

Istilah tahap atau fase yang memberi kesan adanya urutan tertentu, lebih baik kita hindarkan karena urutan-urutan dari tahap dapat berbeda-beda sebagai sambungan dari literatur maka kita akan mengambil lima proses bagian yaitu :

1. Penyiapan kebijakan
2. Penentuan kebijakan
3. Pelaksanaan kebijakan
4. Penilaian kebijakan
5. Umpan balik (*feed back*)¹⁹.

¹⁸ Ibid

¹⁹ Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, Jakarta 1983, hal 47

Menurut Willam N. Dunn, proses pembuatan kebijakan adalah proses politik yang berlangsung dalam tahap-tahap pembuatan kebijakan politik yang saling tergantung yaitu:

1. Penyusunan agenda kebijakan
2. Formulasi kebijakan
3. Adopsi kebijakan
4. Implementasi kebijakan
5. Penilaian kebijakan²⁰.

Dari proses-proses berbagai pendapat diatas, penulis merumuskan proses kebijakan tersebut sebagai rangkaian dari keseluruhan proses bagian, berupa penyusunan agenda kebijakan, pelaksanaan kebijakan, formulasi kebijakan pelaksanaan kebijakan, pengesahan kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Menurut Willam N Dund proses politik yang berlangsung dalam tahap-tahap pembuatan kebijakan politik yang saling tergantung. Sebagai mana yang tercantum diatas dijelaskan sebagai berikut:

1. Penyusunan Agenda kebijakan

Menurut Cobb dan ellden, yang dikutip oleh Irfan Islamy mengartikan agenda pemerintah sebagai serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/ otoritatif.

²⁰ Willam N Dunn, *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta hal 79.

Berdasarkan pengertian diatas penulis merumuskan bahwa dalam penyusunan agenda pemerintah, tidak semua masalah-masalah yang timbul dan berkembang akan dimasukan kedalam agenda pemerintah. Masalah-masalah tersebut dapat masuk kedalam agenda pemerintah apabila pembuat kebijakan menaruh atau memberikan perhatian khusus terhadap masalah-masalah umum (*public problem*). Oleh karena itu masalah-masalah umum begitu banyaknya maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan masalah-masalah umum yang perlu atau seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara mendalam.

Apabila sudah ditentukan dari masalah tersebut, maka timbullah isu kebijakan yang dapat segera dimasukkan kedalam atau ditampilkan kedalam agenda pemerintah.

2. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan adalah merupakan suatu proses yang mencakup didalamnya antara lain mengenai masalah kebutuhan atau tuntutan yang mendapat tanggapan pemerintah atau selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang digariskan. Sehubungan dengan hal tersebut langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi masalah yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas mungkin terhadap masalah tersebut.

Identifikasi masalah dalam hal ini dapat diartikan sebagai rangkaian aktifitas mulai dari mendiskusikan segala sesuatu yang terjadi kemudian melakukan penelitian, menginterpretasikan data, menyiapkan usulan-usulan, kemudian mengembangkan untuk membentuk suatu strategi dalam merumuskan masalah-masalah tersebut.

Jadi formulasi kebijakan dapat disimpulkan sebagai suatu upaya merumuskan dan memilih kemungkinan dari berbagai macam pemecahan masalah yang baik untuk pemenuhan kebutuhan ataupun tuntutan dari masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah.

3. Pengesahan Kebijakan

proses pengesahan kebijakan, menurut Anderson yang dikutip oleh Irfan Islamy, biasanya diawali dengan kegiatan "*persuasion*" dan "*bargaining*". *Persuasion* diartikan sebagai usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri, sedangkan kegiatan *bargaining* dapat diartikan sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidak-tidaknya sebagai tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat dirumuskan. Serangkaian tindakan yang dapat bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.

Baik *persuasion* maupun *bargaining* Kedua-duanya saling melengkapi sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut

akan dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan. Dari pengertian diatas dapat diartikan bahwa pengesahan kebijakan adalah penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip yang diakui dan ukuran yang diterima. Landasan utama untuk melakukan pengesahan itu adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara sistem politik dan sebagainya.

Apabila suatu usulan kebijakan diberikan legitimasi (pengesahan) oleh pemerintah yang berwenang, maka usulan kebijakan yang sah (legitimate) dalam pelaksanaannya mempunyai sifat mengikat dan memaksa bagi pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan.

4. Pelaksanaan Kebijakan

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

Oleh sebab itu implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Semua kebijakan, apapun bentuknya dimaksudkan untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan masyarakat sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik, artinya para pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut.

Kurangnya informasi mengakibatkan adanya hambatan yang kurang tepat, baik pada obyek kebijakan maupun pada pelaksanaan. Dari isu kebijakan yang akan dilakukan dan hasil kebijakan tersebut yang kemudian dapat berpengaruh pada tingkat dukungan atau partisipasi masyarakat terhadap isi kebijakan tersebut.

Sebab musabab yang bertentangan dengan pembagian potensi diantara aktor-aktor yang terlibat. Struktur dari organisasi pelaksana dapat juga mengakibatkan masalah dan apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan tugas atau dengan pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Jadi dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat dicapai. Aspek-aspek tersebut adalah komunikasi, sumber daya disposisi atau sikap pelaksana, struktur birokrasi.

5. Penilaian Kebijakan

Penilaian kebijakan negara 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 pelaksanaan kebijakan.

Akan tetapi dapat terjadi pada seluruh aktifitas-aktifitas fungsional yang lain dalam proses kebijakan dengan demikian penilaian kebijakan dapat mencakup tentang isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan dampak kebijakan. jadi penilaian kebijakan dapat dilakukan pada fase perumusan masalahnya. Formulasi usulan kebijakan, implementasi, legitimasi kebijakan dan lain-lainnya .

Charles O. Jones mengartikan penilaian kebijakan sebagai “ an activity designed to judge the merits of government programs which varies significantly in the spesialisasion of object, the techniques of measurment, and the methods of analysis “ (suatu aktifitas yang dirancang untuk menilai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya, teknik-tekniknya pengukurannya dan metode analisisnya)²¹.

Penilaian kebijakan negara banyak dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan Negara dan dampak kebijakan negara itu mempunyai banyak dimensi, dimana hal ini harus dipertimbangkan dengan seksama dalam melaksanakan penilaian terhadap kebijakan negara. adapun menurut Anderson, dimensi dampak kebijakan negara itu adalah sebagai berikut :²²

²¹ Ibid hal 78

²² Ibid hal 115 – 116

1. Dampak kebijakan yang diharapkan (*intended consequences*) atau tidak diharapkan (*unintended consequences*) baik pada masalahnya maupun pada masyarakatnya.
2. Dampak kebijakan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran atau tujuan utama dari kebijakan tersebut. ini biasanya disebut "*externalitas*" atau "*spillover effects*". dampak kebijakan ini bisa positif dan pula negatif.
3. Dampak kebijakan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.
4. Dampak kebijakan terhadap "biaya" langsung atau *direct cost*. menghitung biaya setiap rupiah program kebijakan pemerintah (*economic cost*) relatif lebih mudah dibandingkan dengan menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif (*social cost*)
5. Dampak kebijakan terhadap biaya tidak langsung (*indirect cost*) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat seringkali biaya seperti ini jarang dinilai, hal ini sebagian disebabkan karena sulitnya hal tersebut dikualifikasikan (diukur).

Dengan demikian rencana pemerintah kabupaten pekalongan dalam pemekaran kecamatan bukan mengatas namakan kepentingan golongan akan tetapi benar-benar keinginan anggota masyarakat.

Analisis kebijakan deskripsi analisis kebijakan yang diberikan oleh E. S Quade seperti yang dikutip oleh Wiilliam N Dunn adalah :

“Setiap jenis analisa yang menghasilkan dan menyajikan informasi sehingga dapat menjadi dasar bagi para pengambil kebijaksanaan didalam menguji pendapat-pendapat mereka, dalam analiasa kebijakan, kata analisa digunakan dalam pengertian yang paling umum”.

Kata tersebut secara tidak langsung menunjukkan penggunaan intuisi dan mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan pemecahan kedalam komponen-komponennya tetapi 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 berupa pemikiran yang keras dan teliti, sedang lainnya membutuhkan data luas sehingga dapat dihitung dengan matematika ²³.

Sedangkan menurut Willam N Dunn analisa kebijakan adalah :

“sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argument untuk menghasilkan dan memenidahkan informasi yang relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan ditingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan”²⁴.

²³ William N Dunn , *Analisa Kebijakan Publik* , Hanindita , Yogyakarta 1998 hal 44 – 45

²⁴ Ibid

Dari kedua pengertian diatas dapat penulis simpulkan bahwa analisa kebijakan publik adalah 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 diambil (*exanti*) dan setelah tindakan (*expost*)

2. Implementasi Kebijakan.

Studi mengenai pelaksanaan kebijakan harus dibedakan dari evaluasi kebijakan, Santoso mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (*policy Implementation*) mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan public melalui pembahasan mengenai factor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, seperti masalah kepemimpinan dan interaksi politik diantara pelaksana kebijakan, sedangkan pelaksanaannya kebijakan itu tidak hanya bersifat teknis administrative belaka, tetapi melibatkan juga masalah-masalah politik, dengan demikian studi implementasi kebijakan mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal itu terjadi dan tidak berhenti hanya pada pertanyaan apa yang terjadi²⁵.

Memperkuat pertanyaan Amir Santoso diatas bahwa pelaksanaan kebijakan itu tidak hanya bersifat teknis administrative belaka, Abdul Wahab mengemukakan:

Fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan Negara (*policy science*) disebut "policy delivery system" (*system penyampaian/penerusan kebijakan Negara*) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didiasai secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki²⁶.

²⁵ Rencana umum tata ruang Kota Serpong.

²⁶ Amir Santoso, *Jurnal Ilmu Politik* 3, *Suatu Pengantar*, Gramedia, Jakarta 1989, hal 8

Jelas sekali banyak pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan. Semua kebijakan Negara, apapun bentuknya, dimaksud untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan masyarakat sesuai dengan aturan-aturan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan pemerintah.

Suatu kebijakan pemerintah/Negara akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau Negara. Dengan demikian kalau mereka tidak bertindak/berbuat sesuai dengan keinginan pemerintah, maka kebijakan tersebut menjadi tidak efektif.

Menurut Anderson dalam Sungkomo (1994) implementasi adalah upaya mewujudkan pilihan dan keputusan untuk menjadi kenyataan. Sementara pendapat lain menyatakan implementasi tidak dapat dipisahkan dari proses perencanaan sekalipun hanya menunjuk kepada hasil akhir. Hal ini menunjukkan tanggung jawab perencanaan.

Secara sederhana tujuan implementasi kebijakan publik adalah untuk mendapatkan arah agar tujuan-tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Karena itu, hal ini akan menyangkut pada sistem pelaksanaan kebijakan yang merupakan alat khusus yang disusun untuk mencapai tujuan khusus. Dengan demikian, kebijakan publik merupakan pernyataan tujuan secara luas, sasaran dan cara-cara yang diterjemahkan kedalam program-program tindakan yang

dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam kebijakan. Keseluruhan proses penerapan kebijakan baru biasa dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dari sasaran tersebut. Program kemudian diperinci lagi dalam beberapa proyek yang saling terkait dan sengaja didisain untuk mencapai keseluruhan sasaran kebijakan. atau dengan kata lain menyebutkan proyek-proyek sebagai instrument yang lazim digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan.

Untuk lebih memahami pentingnya implementasi kebijakan maka dikembangkan beberapa model implementasi kebijakan, yakni model implementasi menurut D.A.Masmanian dan P.A. sabatier, grindle serta model van horn,. Sebagai berikut:

a. Model Daniel Masmanian dan Paul A sabtier

bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan Negara adalah mengidentifikasi variable-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar yaitu:

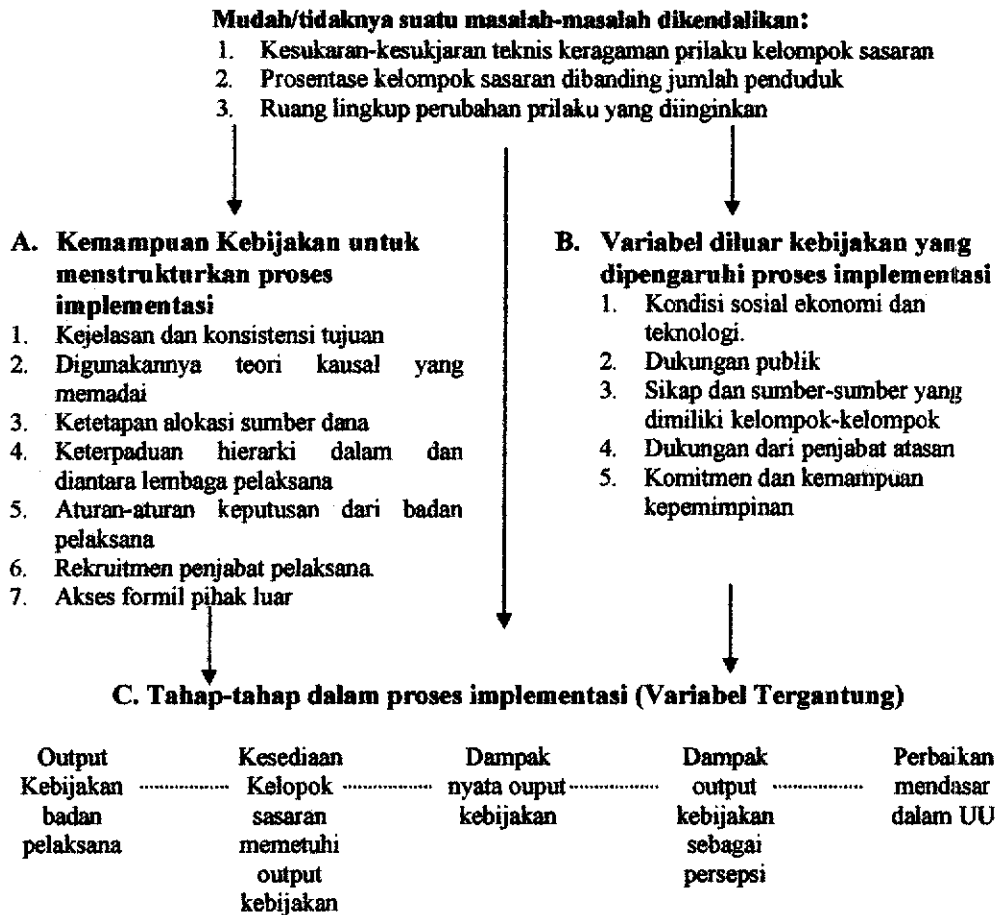
1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap, dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implentasinya.
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Menurut Masmanian dan Sabater, ada dua persoalan mendasar dalam implementasi kebijakan, yaitu kebijakan dan lingkungan kebijakan, menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan, sehingga model ini disebut model *top down*. Lebih lanjut dijelaskan variabel dilaur kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi adalah :

1. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi.
2. Dukungan publik
3. Sikap sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok
4. Dukungan dari pejabat atasan
5. Komitmen dari kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Gambar 1

Model Implementasi Kebijakan Menurut Masmanian dan Sabatier



b. Model Grindle

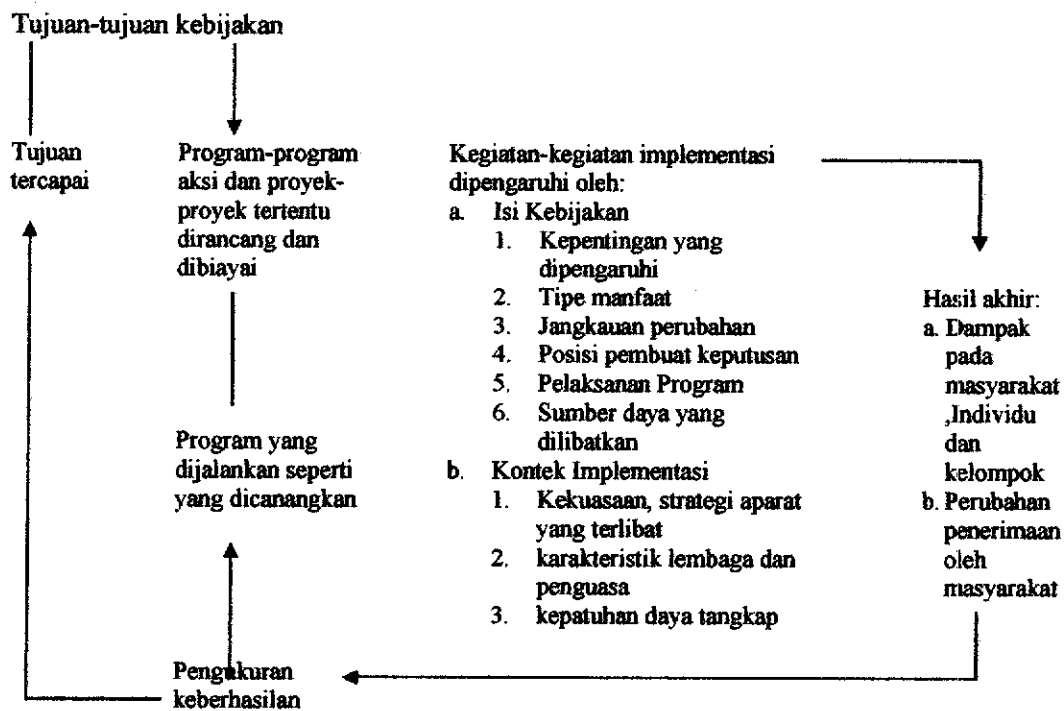
Menurut model Grindle bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat adanya tiga dimensi-dimensi analisis dalam organisasi yaitu tujuan, pelaksanaan tugas dan kaitan organisasi dengan lingkungan. Ide dasar Grindle adalah bahwa kebijakan ditransformasikan menjadi

program aksi maupun proyek individual dengan yang telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan

Untuk lebih jelasnya akan digambarkan dalam model berikut:

Tabel 1.2

Model implementasi kebijakan menurut Grindle



(sumber : Samudra Wibawa, 1991:23)

Isi Kebijakan :

1. Kepentingan yang dipengaruhi.

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan.

2. Tipe manfaat.

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual dan simbiosis akan lebih mudah diimplementasikan.

3. Derajat perubahan yang diharapkan

Kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberikan hasil yang bermanfaat jelas dibandingkan yang bertujuan sikap dan penerima kebijakan.

4. Letak pengambilan keputusan.

Kedudukan pembuat kebijakan akan mempengaruhi implementasi selanjutnya pembuatan kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang dalam pengkoordinasian organisasi dibawahnya.

5. Pelaksana Program

Keputusan siapa yang ditugasi untuk mengimplemntasikan program yang ada dapat mempengaruhi prosesn implementasi dan Hasil akhir diperoleh dalam hal ini tingkat kemampuan,

keefektifan dan dedikasi yang tinggi akan berpengaruh pada proses.

6. Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk, besar dan asal sumber daya akan menentukan pelaksana kebijakan. Kontek implementasi meliputi:

a. Strategi yang digunakan dalam konteks, kekuasaan dari bahan pelaksana ataupun elite politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi pelaksana kebijakan.

b. Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan sangat berpengaruh pada proses.

c. Kepatuhan dan daya tanggap, kepatuhan bisa berupa dukungan dari elit politik, kesediaan instansi pelaksana birokrat yang ditugasi melaksanakan program dari elit politik, juga kepatuhan penerima manfaat/program sasaran program. Sedangkan daya tangkap merupakan kepekaan lembaga public seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan.

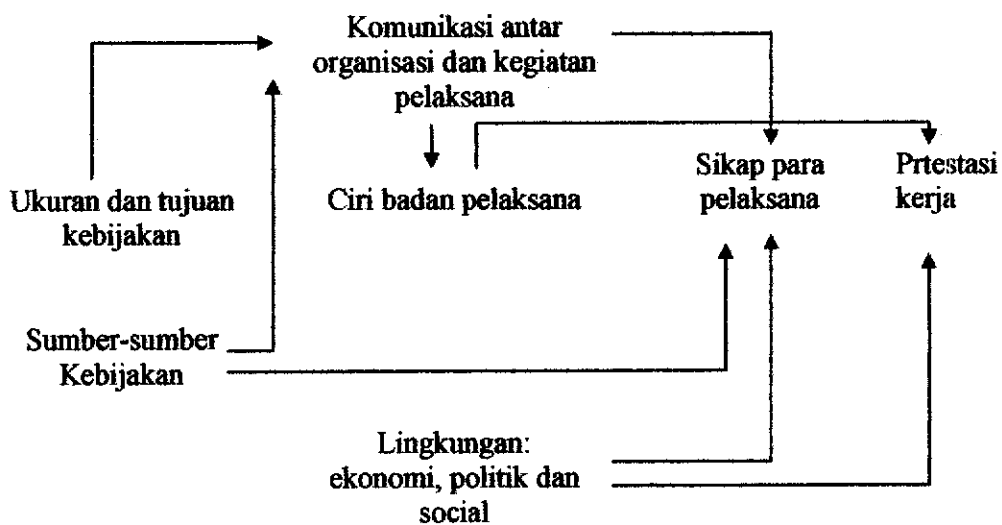
c. Model Van Meter dan Van horn.

Van meter dan Van horn mengemukakan bahwa variable-variabel kebijaksanaan bersangkutan patut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar hubungan didalam lingkungan sistem

politik dengan kelompok-kelompok sasaran, akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana mengantarkan pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program dilapangan.

Untuk lebih jelasnya, model dari Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut:

Gambar 3
Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter Dan Van Horn



Dengan melihat berbagai pendapat dari para ahli tentang implementasi yang diuraikan dimuka terdapat beberapa kesamaan dalam pendekatan implementasi. Hal ini terlihat karena ada elemen yang sama sekali terminologi yang dikemukakan berlainan. Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan. Implementasi

kebijakan akan dikatakan berhasil memenuhi lima kriteria keberhasilan yang menurut Nakamura adalah:

1. Pencapaian tujuan keberhasilan
2. Efisiensi
3. Kepuasan kelompok sasaran.
4. Daya tanggap klien.
5. Sistem pemeliharaan

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

Efisiensi pelaksanaan kebijakan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksana. Kepuasan kelompok sasaran memberikan arti pada pelaksanaan program yang dilaksanakan. Partisipasi dan peran aktif dari masyarakat merupakan daya tanggap yang positif untuk mendukung keberhasilan kebijakan karena masyarakat merasa ikut memiliki terhadap kebijakan dan ikut bertanggung jawab dengan hasil atau tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan.

Sistem pemeliharaan dimaksudkan untuk keberlangsungan dan kelancaran suatu kebijakan dilaksanakan. Dengan pemeliharaan yang intensif dan kontinyu maka suatu kebijakan akan mudah diimplementasikan.

Sedangkan menurut Edward III ada empat hal yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

- a. Komunikasi sebagai upaya penyampaian suatu pesan dari komunikator sehingga menimbulkan dampak tertentu terhadap komunikan. Dalam implementasi kebijakan komunikasi difungsikan untuk menghubungkan antara aparat pelaksana ataupun penyampaian pesan dari pemerintah kepada publik.
- b. Sumber daya, dukungan sumber daya sangat diperlukan untuk implementasi kebijakan. Dimana sumber daya tersebut berupa sumber daya manusia(SDM) sebagai pelaksana kebijakan ataupun sumber dana untuk mendukung kelancaran pelaksana kebijakan yang mutlak diperlukan.
- c. Organisasi pelaksana, sebagai wadah untuk menjalankan dan mengkoordinasikan setiap pelaksana dan jalan tidaknya suatu kebijakan²⁷.

Sedangkan menurut Van Meter dan Vana Horn yang dikutip Abdul wahab Faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap implementasi kebijakan terhadap adalah:

1. Sasaran dan Standar kebijakan

Suatau kebijakan haruslah memiliki sasaran dan standart yang akan dicapainya. Standar dan sasaran menjelaskan rincian tujuan kebijakan secara menyeluruh. Melalui penentuan standar dan

²⁷ Solichin Wahab, *Analisa Kebijaksanaan*, Reneke cipta, Jakarta, 1999

sasaran akan diketahui keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai.

2. Sumber daya

Kebijaksanaan menuntut ketersediaan sumber daya yang akan memperlancar implementasi. Sumber daya bisa berupa dana dan intensif lain yang akan mendukung implementasi secara efektif.

3. Pola komunikasi inter organisasi yang jelas.

Implementasi yang efektif selalu akan menuntut standard dan sasaran kebijakan yang jelas. Kejelasan ini ditunjang dengan pola komunikasi inter organisasi yang jelas sehingga tujuan yang akan dicapai tersebut dapat dipahami oleh para pelaksana kebijakan.

4. Karakteristik badan pelaksana

Berkaitan dengan karakteristik birokrasi pelaksana meliputi norma, dan pola hubungan yang potensial maupun aktual sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi.

5. Kondisi sosial ekonomi dan politik

Menurut model ini, kondisi sosial ekonomi dan politik juga berpengaruh terhadap efektifitas implementasi kebijakan.

Yang merupakan fokus analisis dari berbagai model implementasi tersebut diatas adalah pencapaian tujuan-tujuan formal kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan.

Implementasi kebijakan yang dalam operasionalnya adalah program, dalam prosesnya terdapat tiga unsur pendukung yang penting dan mutlak. Unsur pendukung ini yaitu:

1. Adanya program yang dilaksanakan.
2. Target group, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran yang diharapkan akan menerima manfaat dan pelaksana program tersebut, baik perubahan maupun peningkatan.
3. Unsur pelaksana (Implementor) yaitu organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan proses implementasi tersebut²⁸.

Kebijakan atau program yang diimplementasikan tersebut pada dasarnya merupakan tindakan nyata yang dilakukan pemerintah dalam usaha tujuan pembangunan, sedangkan pembangunan itu sendiri adalah peningkatan kemampuan orang untuk mempengaruhi masa depannya, ini berarti bahwa kebijakan yang diimplementasikan bukan saja perlu membuahkan perubahan fisik tetapi juga menghasilkan hal dengan cara tertentu sehingga masyarakat memperoleh kemampuan yang besar untuk memilih dan menanggapi perubahan tersebut.

3. Pemekaran Wilayah

a. Wilayah

Dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004, tentang pemerintahan daerah yang dimaksud dengan wilayah administratif

²⁸ Abdullah M Syukur, *Teknik-Teknik Implementasi Kebijakan*, Gramrdia, Jakarta 1988, hal 52.

adalah wilayah kerja Gubernur selaku wakil pemerintah. Dalam keputusan Gubernur No.5 Tahun 2002 tentang organisasi persiapan pemerintahan daerah kabupaten Pekalongan menyebutkan wilayah administratif yang selanjutnya disebut wilayah adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintah umum di daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, didalam pasal 2 Undang-Undang No.32 Tahun 2004, pembagian daerah administratif ditetapkan sebagai berikut:

1. Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah propinsi, daerah kabupaten, daerah kota bersifat otonomi.
2. Daerah propinsi berkedudukan juga sebagai daerah administrasi. Wilayah-wilayah tersebut dikepalai oleh seorang kepala wilayah yang dalam pasal 31 dan 32 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pembagian wilayah administratif ditetapkan sebagai berikut:
 1. Kepala daerah Propinsi disebut Gubernur yang karena jabatannya juga sebagai wakil pemerintah.
 2. Kepala daerah Kabupaten disebut Bupati.
 3. Kepala Daerah Kota disebut Walikota.

b. Pemekaran Wilayah

Tujuan pemekaran wilayah kecamatan adalah semata-mata untuk lebih mengefisienkan rentang kendali penyelenggaraan pemerintah, meningkatkan hasil guna penggalan pendayagunaan sumber daya, meningkatkan penyebaran dan pemerataan hasil-hasil

pembangunan, meningkatkan pelayanan sosial ekonomi, meningkatkan pembangunan kesatuan politik dan kesatuan bangsa serta lebih meningkatkan peranan otonomi kabupaten. Adapun realisasi dari upaya pemekaran wilayah tersebut adalah dibentuknya kecamatan wonokerto yang mana merupakan upaya kongrit pemerintah kabupaten pekalongan untuk pemekaran kecamatan. Ini mengandung pengertian bahwa dengan dibentuknya kecamatan wonokerto diharapkan dapat meratakan penyebaran hasil-hasil pembangunan, memperbaiki pelayanan kepada masyarakat serta untuk lebih meningkatkan efektifitas peningkatan penyelenggaraan pemerintahan. Rencana pembentukan kecamatan wonokerto tersebut dalam prosesnya tidak terlepas dari penilaian terhadap potensi-potensi daerah dalam mendukung terwujudnya kecamatan yang mandiri dan mampu bersaing dengan kecamatan-kecamatan yang sebelumnya sudah berdiri.

4. Pemerintah kabupaten

a. pengertian

Secara etimonologis pemerintah berasal dari kata perintah yang kemudian mendapat imbuhan sebagai berikut :

Mendapat awalan "pe" menjadi kata pemerintah yang berarti badan atau organ elite yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus dalam suatu Negara.

Mendapat akhiran “an“ yang berarti perihal, cara berbuat atau urusan dari badan yang berkuasa dan memiliki legitimet tertentu. Sedangkan menurut Mariun pengertian pemerintah itu dibedakan menjadi dua yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit adalah :

1. pemerintah dalam arti luas adalah segala sesuatu tugas kewenangan atau kekuasaan Negara yang mengikuti pembidangan dari teori Montesqieu yang meliputi bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif.
2. pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan atau kekuasaan dalam bidang eksekutif saja.

Jadi pemerintah adalah badan, organ, alat kelengkapan Negara yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus dalam suatu Negara. Dalam UU No. 32 Tahun 2004, pasal 2 menyatakan bahwa Negara kesatuan Reuplik Indonesia dibagi dalam daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang bersifat otonom²⁹.

Jadi Pemerintah 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 prakarsa dan aspirasi masyarakat.

²⁹ Undang-Undang Otonomi daerah (UU No 22, 23 , 25) Tahun 1999, Citra Umbara 2001

b. Dasar pembentukanya

UU 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, dan sebagai Undang-Undang pelaksana dari ketentuan Undang-undang tersebut adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti dari Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah dalam ketentuan pasal 2 ayat 1 dan 2 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 ditentukan sebagai berikut, dalam menyelenggarakan pemerintahan, wilayah Negara kesatuan Indonesia dibagi kedalam wilayah kabupaten dan daerah kota yang bersifat otonom dan daerah propinsi berkedudukan sebagai wilayah administrasi.

c. Susunan pemerintah Daerah

Didalam Undang -Undang No .32 Tahun 2004 pasal 4 disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah kabupaten dan daerah kota. daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan ekonomi potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lainnya yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. dengan adanya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini maka sudah tidak dipakai lagi tingkatan daerah otonomi, daerah tingkat I dan daerah tingkat II.

C. DEFINISI KONSEPSIONAL

Digunakan konsep penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan secara tepat tentang fenomena yang hendak diteliti. Konsep ini juga digunakan untuk menggambarkan secara abstrak tentang kejadian, keadaan kelompok yang menjadi pusat perhatian dalam ilmu sosial. definisi konseptual yang digunakan oleh penyusu pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. kebijakan

Serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan dan berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat .

2. Implementasi kebijakan

Suatu aktifitas untuk merumuskan berbagai alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah publik untuk kemudian dituangkan dalam kebijakan publik.

3. Pemekaran Wilayah

Tindakan yang meliputi penghapusan, pembentukan, pemecahan/ pemekaran dan penggabungan dua atau lebih kecamatan baru yang didasarkan atas persyaratan yang ditetapkan dengan memperhatikan kondisi wilayah, penduduk, desa/kelurahan dikecamatan setempat.

4. Pemerintah kabupaten

Penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten yang dipimpin oleh bupati sebagai kepala dan dibantu oleh perangkat daerah

D. DEFINISI OPERASIONAL

Yang dimaksud dengan definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahu bagaimana mengukur suatu variabel . dengan kata lain definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksana untuk mengukur suatu variabel. Adapun indikator-indikator dari formulasi kebijakan Pemekaran Kecamatan adalah :

A. Implementasi Kebijakan Pemekaran Kecamatan Wonokerto

1. Latar belakang implementasi kebijakan pemekaran kecamatan

- a. Faktor Politis
- b. Faktor Ekonomis
- c. Faktor Sosial

2. Proses implementasi kebijakan pemekaran kecamatan

- a. Studi Banding
- b. Sosialisasi

B. Partisipasi masyarakat dalam proses implementasi kebijakan pemekaran kecamatan.

- a. Proses Sosialisasi
- b. Masukan Terhadap Kebijakan
- c. Tanggapan Terhadap Masukan dari Masyarakat

E. METODE PENELITIAN

Penelitian adalah salah satu cara (dari beberapa cara) untuk mengumpulkan dan memahami informasi serta menentukan beberapa jawaban dari pertanyaan yang ada. dalam penelitian ini kita bekerja dalam sebuah kerangka kerja, menggunakan prosedur, teknik dan metode yang dapat mengenai validitas dan realibilitasnya, dan berusaha untuk menyimpang (bias) serta bersifat obyektif sedangkan penelitian ilmiah merupakan kegiatan yang sistematis dan terstruktur, melalui pengamatan empiris, dengan menggunakan dalil-dalil yang logis dalam rangka untuk menjawab permasalahan secara benar³⁰.

Dalam penelitian sosial terdapat berbagai cara untuk membedakan jenis metode penelitiannya, tetapi secara umum metode penelitian dapat dibagi menjadi dua yaitu metode penelitian kuantitatif dan kualitatif. Pengertian untuk metode penelitian kuantitatif menggunakan pendekatan statistik dalam analisa data penelitiannya, sedangkan kualitatif menggunakan analisis deskriptif.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah menggunakan metode kualitatif diskriptif, yaitu suatu metode yang lebih mendasar pada fenomenologis yang mengutamakan penghayatan. metode kualitatif berusaha memahami dan mentafsirkan makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif penulis,

³⁰ Muchamad Zaenuri, Diklat kuliah : *Metode Penelitian Sosial* (1) Jurusan Ilmu Pemerintahan

dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, suatu situasi kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. tujuan dari penelitian diskriptif ini adalah untuk memberikan suatu gambaran, diskripsi atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

2. Unit Analisis Data

Unit analisis dalam penelitian ini adalah lingkup susunan organisasi kecamatan Wonokerto kabupaten pekalongan yang terdiri dari:

- a. Camat Wonokerto
- b. Sekertaris Kecamatan Wonokerto
- c. Para Kepala Seksi Kecamatan Wonokerto
- d. Staf Kecamatan Wonokerto

3. Jenis Data

Dalam penelitian ini digunakan dua jenis data sebagai bahan penyusunan penulis penelitian skripsi ini, adapun dua jenis itu adalah:

a. Data Primer

Adalah data yang diperoleh dari responden dan atau berupa keterangan pihak-pihak terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian.

b. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh dari hasil bahan-bahan dokumenter tentang daerah penelitian yang meliputi pengamatan dan pencacatan dokumen.

4. Teknik pengumpulan data

Terdapat dua pendekatan yang dapat digunakan dalam mengumpulkan data tentang suatu situasi, seseorang, masalah dan fenomena. kadang kala informasi yang kita butuhkan sudah tersedia, dan kita tinggal mengolah saja. tetapi kadang kala data tersebut harus tersebut harus kita cari dan kita kumpulkan lebih dahulu, berdasarkan cara pengumpulan data, maka dapat kita kategorikan menjadi data primer dan data sekunder .

Data yang kita peroleh dengan pendekatan pertama berasal dari sumber primer. Contoh dalam penggunaan sumber sekunder antara lain penggunaan data dari jurnal, majalah, data-data primer adalah data yang didapat secara langsung dengan melakukann serangkaian pengamatan (observasi), melakukan wawancara, melakukan dokumentasi (pemetretan merekam melalui kamera video, dan Lain-lain). dan dalam penulisan skripsi ini nantinya akan dipadukan antara data sekunder dan data primer, dikarenakan penulis tidak seluruh data dapat diperoleh dengan hanya mengandalkan salah satu data sebagai dasar analisis skripsi yang saya tulis. Mengenai komposisi dari perpaduan data tersebut akan dikembangkan sesuai dengan kebutuhan saat penelitian maupun pada saat penyusunan laporan hasil penelitian disusun.

Berdasarkan uraian diatas maka dalam pelaksanaan penelitian ini penulis menggunakan kuisisioner jenis kombinasi terbuka dan tertutup, sedangkan penyampaian secara langsung ditujukan kepada responden. kuisisioner akan digunakan dalam penelitian ini jika dalam pelaksanaannya penulis tidak dimungkinkan untuk bertemu dan mewawancarai pejabat di Kecamatan Wonokerto, sebagai penjelasan pada unit analisa dan diperjelas pada metode sampling.

a. Kuisisioner

Membuat daftar pertanyaan yang telah disiapkan terlebih dahulu dalam sebuah angket dari hasil jawaban responden merupakan data penelitian. Masri Singarimbun membagi jenis pertanyaan dalam kuisisioner menjadi 3 jenis pertanyaan , adalah :

1. Pertanyaan Tertutup

Kemungkinan jawabannya sudah ditentukan terlebih dahulu dalam responden tidak diberi kesempatan memberikan jawaban lain.

2. Pertanyaan Terbuka

Kemungkinan jawaban tidak ditentukan dahulu dan responden tinggal menjawab.

3. Pertanyaan Tertutup dan Terbuka

Jawaban sudah ditentukan tetapi kemudian disusul dengan pertanyaan terbuka.

5. Alasan Penelitian

Alasan peneliti melakukan penelitian ini didasari atas keingintahuan terhadap kebijakan pemerintah Kabupten Pekalongan melalui Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Kecamatan Wonokerto, Kecamatan Siwalan dan Kecamatan Karangdadap guna mempercepat pelayanan dibidang pemerintahan serta meningkatkan potensi daerah.

6. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah ingin melihat bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2001 Tentang Pemebentukan Kecamatan Wonokerto, Kecamatan Siwalan dan Kecamatan Karangdadap apakah Implementasi kebijakan tersebut telah sesuai atau belum. Sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai secara nyata berdasarkan dengan yang apa terjadi dilapangan (riil).

7. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Memberikan informasi apakah kebijakan yang dibuat pemerintah Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2001 Tentang Pemebentukan Kecamatan Wonokerto, Kecamatan Siwalan dan Kecamatan Karangdadap telah berjalan dengan baik atau belum baik.

2. Dapat digunakan sebagai barometer dalam merumuskan metode atau cara baru dalam menyelesaikan permasalahan pemekaran wilayah dalam upaya meningkatkan potensi daerah.

8. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN, yang berisikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Dasar Teori, Kerangka Konseptual, Definisi Operasional, Metode Penelitian.

BAB II : GAMBARAN DAERAH PENELITIAN, yang berisi Gambaran Daerah Kecamatan Wonokerto, Struktur Organisasi Pemerintahan Kecamatan dan Data Sumber Daya Manusia Dikantor Kecamatan Wonokerto.

BAB III : PEMBAHASAN, yang berisi tentang penjabaran atas Implementasi Kebijakan Pemekaran Kecamatan Wonokerto?

BAB IV : PENUTUP, yang berisi kesimpulan dan saran dari pembahasan