

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

1. Pemerintahan

Konsep adalah pengertian yang utuh dan bulat tentang sesuatu hal. Sebuah konsep bisa terdiri dari beberapa kata atau kalimat, sub konsep yang pada gilirannya bisa dianggap sebagai konsep juga. Disatu pihak, konsep adalah satuan pengetahuan terkecil, dan pihak lain konsep adalah alat untuk merekam, “menangkap” atau “menjaring” suatu fakta pada suatu saat.¹²

Secara etimologi kata pemerintah berasal dari kata “perintah” yang kemudian mendapat imbuhan “pe” menjadi kata “pemerintah” yang berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus suatu Negara. Pemerintah juga merupakan satu badan penyelenggaraan atas nama rakyat untuk mencapai tujuan negara.

Menurut Efendi, Pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Sedangkan Pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau urusan pemerintah.¹³

Sedangkan menurut Supriyanto, Pemerintah adalah lembaga/badan yang melakukan kekuasaan untuk memerintah atau diperintah.¹⁴

¹²Talizuduhu Ndraha, *Kybernology Sebuah Titipan Sejarah*, Sirao Credentia Center, Yogyakarta, 2010, hal : 42

¹³Efendi, *Birokrasi*. PT. Tiara Wacana, Jakarta, 1992, hal 46

Pemerintah menurut Suryaningrat adalah : “Sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau urusan pemerintah”.¹⁵

Lebih jauh Ndraha mengatakan Pemerintahan adalah segenap perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan negara.¹⁶

Menurut perspektif Kybernologi, Pemerintahan itu adalah pelayanan kepada manusia dan masyarakat.¹⁷

Pemerintahan adalah pejabat atau aparatur atas pelaksana kekuasaan negara yang di dalamnya termasuk eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam melaksanakan wewenangnya untuk mewujudkan tujuan negara dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹⁸

Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari kinerja pemerintahan dan melaksanakan tugas dan fungsinya untuk mewujudkan tujuan negara.¹⁹

Suryaningrat mengemukakan bahwa disiplin ilmu yang tertua adalah ilmu pemerintahan karena sudah dipelajari sejak sebelum masehi oleh para filosof yaitu

¹⁴ Budi Supriyanto , *Manajemen Pemerintahan* , CV. Media Brilian, Tangerang, 2009, hal : 26

¹⁵Suryaningrat, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hal 10-11

¹⁶Muhadam Nabolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, Hal : 24

¹⁷Talizuduhu Ndraha, *Kybernologi beberapa Kontruksi Utama, jilid 1*, Sirao Credentia Center, 2005, hal : 192

¹⁸*Ibid*, hal : 26

¹⁹*Ibid*, hal : 23

Plato dan Aristoteles²⁰. Sementara Rosenthal berpendapat bahwa ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang kinerja internal dan eksternal dari struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum²¹

Menurut Ndraha, Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan layanan *civil* dalam hubungan pemerintahan (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.²²

Menurut Iver dalam Syafiie, pemerintahan adalah sebagai sesuatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bisa diperintah.²³

Pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial.²⁴

²⁰Inu Kencana Syafiie dan Andi Azikin, 2007, *Pertandingan Pemerintahan*, Bandung, Refika Aditama, hal : 9

²¹Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Pemerintahan (edisi revisi)*, Bandung, Mandar Maju, 2003, Hal : 34

²²Inu Kencana Syafiie dan Andi Azikin, *Perbandingan Pemerintahan*, Bandung, Refika Aditama, 2007, hal : 9

²³Inu Kencana Syafiie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung, PT Refika Aditama, 2005, hal.22

²⁴Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Bandung, Mandar Maju, 2004, hal. 9

Terselenggaranya Good Governance merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitimate sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.²⁵

Berbicara tentang penyelenggaraan pemerintahan maka tidak terlepas dari bicara masalah organisasi pemerintahan sebagai salah satu faktor penunjang keberhasilan pelaksanaan pemerintahan.

Menurut Gulick Organisasi adalah sebagai suatu alat saling hubungan satuan-satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang-orang yang ditempatkan dalam struktur kewenangan. Jadi dengan demikian pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh perintah para atasan kepada para bawahan yang menjangkau dari puncak sampai ke dasar dari seluruh badan usaha.²⁶ Sehingga Organisasi merupakan:

1. Wadah atau tempat terselenggaranya administrasi.
2. Di dalamnya terjadi berbagai hubungan antar individu maupun kelompok baik dalam organisasi itu sendiri maupun keluar organisasi.
3. Terjadinya proses dan pembagian tugas.

²⁵ibid. Hal 9

²⁶Inu Kencana Syafie, Ilmu Pemerintahan, Bandung, PT Mandar Maju, 1994, hal. 30

4. Berlangsung proses aktivitas berdasarkan kinerja masing-masing.²⁷

Disamping itu kepemimpinan pemerintahan akan turut mempengaruhi jalannya pemerintahan itu sendiri. Oleh sebab itu kepemimpinan pemerintahan Indonesia adalah : Jenis kepemimpinan yaitu kepemimpinan dibidang pemerintahan atau kepemimpinan yang dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintahan. Dengan mempergunakan istilah tersebut jelaslah yang dimaksudkan, satu jenis kepemimpinan tertentu, bukannya kepemimpinan yang lain-lain melainkan pemimpin mempunyai sifat universal dan merupakan gejala kelompok atau gejala sosial.²⁸

Adapun tugas-tugas pokok pemerintahan adalah:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah atau mengancam integritas negara melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan di antara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka.

²⁷Ibid. Hal 30

²⁸S Parmudji, *Kepemimpinan Pemerintahan Di Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, 1995, Hal 1.

4. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah atau yang akan lebih baik.
5. Meningkatkan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.²⁹

Seorang pemimpin haruslah mampu memberikan suatu kebijakan yang akan diberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh sebab itu harus dipahami adanya pengembangan kebijakan. Sehingga pengembangan kebijakan adalah lebih luas dan berkenaan dengan peningkatan pembuatan keputusan antar pemerintah (intra governmental) sebagai suatu keseluruhan.³⁰

Jadi dapat ditegaskan bahwa tujuan dari pemerintahan menurut Rasyid bahwa tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintahan modern dengan kata lain, pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat.

Sedangkan fungsi pemerintahan dapat dibagi menjadi empat bagian, yaitu: Pelayanan (public service), Pembangunan (development), Pemberdayaan

²⁹Ryaas Rasyid, Fungsi-Fungsi Pemerintahan, Jakarta, Badan Pendidikan dan Pelatihan Depdagri, 1997, Hal4

³⁰Hessel S Nogi , Kebijakan Publik Untuk Pemimpin Berwawasan Internasional, Yogyakarta, Penerbit Fatahillah, 2003, hal.1

(empowering), dan Pengaturan (regulation). Dengan mengutip D. Rosevelt dalam Rasyid mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahannya. Artinya fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. Jika pemerintah dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik, tugas pokok selanjutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan, pemberdayaan yang membuahkan kemandirian, serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran.³¹

Selanjutnya James E. Aderson dalam kaho mengemukakan bahwa fungsi pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Menyediakan infrastruktur ekonomi
2. Menyediakan beberapa jasa dan barang kolektif
3. Menjembatani konflik dalam masyarakat
4. Menjaga kompetensi
5. Memelihara sumber daya alam
6. Menjamin akses minimal setiap individu kepada barang dan jasa
7. Menjaga stabilitas ekonomi.³²

Sedangkan menurut Prajudi Atmosudirdjo mengatakan tugas pemerintah antara lain adalah tata usaha negara, rumah tangga negara, pemerintahan,

³¹Ryaas Rasyid, Nasionalisme dan Demokrasi Indonesia, Jakarta, Yarsip Watampone, 1998

³²Josef R Kaho. Dan Haryanto, Fungsi-fungsi Pemerintahan. Badan Pendidikan dan Pelatihan Deprtemen Dalam Negeri , 1997, hal: 8

pembangunan dan pelestarian lingkungan hidup, sedangkan fungsi pemerintah adalah pengaturan, pembinaan masyarakat, kepolisian dan peradilan.³³

2. Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau undang-undang. Oleh karena itu, otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintah sendiri. Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonom ini sering dihubungkan dengan otonomi daerah dan daerah otonom. Oleh karena itu akan dibahas pengertian otonomi, otonomi daerah dan daerah otonomi.

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

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

³³Inu Kencana Syafie, Manajemen Pemerintahan, Bandung, Pustaka Reka Cipta, 2011, hal :9

demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.³⁴

- b) Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004 merupakan revisi dari UU No. 22 Tahun 1999, bahwa Otonomi Daerah tentang pemerintah daerah adalah hak dan wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom sendiri selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukumnya yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁵
- c) Otonomi Daerah 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

³⁴ UU No. 22 Tahun 1999 *tentang Otonomi Daerah*.

³⁵ UU No. 32 Tahun 2004 *tentang Pemerintah Daerah*.

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁶

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

Menurut Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 23 tahun 2014, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Daerah Otonom atau disebut juga dengan daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari beberapa pengertian tentang otonomi, otonomi daerah, dan daerah otonomi diatas, disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a) Tujuan yang hendak dicapai dalam pemberian otonomi kepada daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, di mana pelimpahan kewenangan oleh pemerintahan pusat kepada daerah

³⁶ UU No. 23 Tahun 2014 *tentang Pemerintahan Daerah*.

mengandung konsekuensi yang berupa hak, wewenang, dan kewajiban bagi rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- b) Dalam penyerahan otonomi kepada daerah, harus dilihat kemampuan riil daerah tersebut atau dengan kata lain setiap penambahan urusan kepada daerah (pengembangan otonomi daerah secara horizontal) harus mampu memperhitungkan sumber-sumber pembiayaan atau kemampuan riil daerah.
- c) Pada dasarnya otonomi daerah adalah urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah untuk diselenggarakan menjadi urusan rumah tangga daerah.
- d) Bahwa desentralisasi merupakan suatu sistem pemerintahan di mana urusan-urusan pemerintah pusat diserahkan penyelenggaraannya kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan di daerah-daerah yang disebut daerah otonom.

Proses peralihan dari sistem dekosentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat serta bertujuan menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Ada beberapa keuntungan yang dapat diraih melalui kebijakan desentralisasi di lingkungan organisasi pemerintahan dari sudut pandang Ilmu Administrasi Negara.

Pertama, lebih mendekatkan pengambilan keputusan dengan masyarakat yang menjadi sarannya sehingga operasionalisasi keputusan dapat lebih realistik, efektif dan efisien. *Kedua*, meringankan beban organisasi pada level yang lebih tinggi sehingga dapat menggunakan waktu, energi dan perhatiannya ke sasaran permasalahan yang lebih strategis. *Ketiga*, membina kemampuan bertanggung jawab demi para penerima wewenang pada tingkat yang lebih rendah, sehingga secara langsung menciptakan iklim kaderisasi yang lebih empirikal dan sistematis. *Keempat*, dengan kewenangan yang diterimanya, kebanggaan para pengambilan keputusan dan pelaksana keputusan pada tingkat yang lebih rendah akan terbangun karena merasa dipercaya oleh pemerintah yang lebih tinggi. Kebanggaan ini bisa menjadi landasan bagi tertanamnya sikap dedikasi di kalangan aparatur di daerah.

Otonomi daerah pada dasarnya bukanlah tujuan, melainkan alat bagi terwujudnya cita-cita, keadilan, demokrasi dan kesejahteraan rakyat. Kebijakan otonomi daerah yang berorientasi kepada kepentingan rakyat tidak akan pernah terwujud apabila pada saat yang sama agenda demokratisasi tidak berlangsung.

Dalam penjelasan UU No. 23 Tentang Otonomi Daerah diterangkan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan

dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hakikat dan tujuan pemberian otonomi daerah, salah satunya, adalah mendekatkan pemerintah pada pelayanan public. Persoalannya sejauhmana pemerintah daerah sudah memberikan pelayanan public yang prima sesuai dengan tujuan dari kebijakan otonomi daerah tersebut. Untuk dapat memberikan pelayanan public yang prima paling tidak tergantung pada dua faktor. *Pertama*, dukungan aparat birokrasi dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelayan masyarakat. *Kedua*, faktor kepemimpinan kepala daerah yang mendotong dan memacu agar aparaturnya bekerja maksimal sebagai abdi masyarakat dengan melakukan inovasi-inovasi untuk menggerakkan roda pemerintahan³⁷.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

³⁷ Lili Romli, Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat lokal, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2007 hal 71

Ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi sebagai daerah otonomi daerah yaitu sebagai berikut: ³⁸

Pertama, adanya kesiapan SDM Aparatur yang berkeahlian. *Kedua*, adanya sumber dana yang pasti untuk membiayai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah. *Ketiga*, tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan Pemerintahan daerah. *Keempat*, bahwa otonomi daerah yang diterapkan adalah otonomi daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administratif pemerintah daerah, tetapi berlaku pula pada masyarakat (publik) dan badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Demikian pula dengan otonomi ini terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta.

Oleh karena itu, otonomi daerah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelma menjadi otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian pelayanan yang bersifat lokalitas (daerah setempat) demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Tujuan utama dari desentralisasi ini adalah disatu pihak membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan

³⁸ HAW Widjaja, Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia, Jakarta, Raja Grafindo, 2005, hal 10

domestik, sehingga pemerintah pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon, berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari kondisi tersebut. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Dilain pihak, dengan desentralisasi maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu, sehingga kapaailitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

Desentralisasi merupakan simbol adanya *trust* (kepercayaan) dari pemerintah pusat kepada daerah. Hal ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik, pemerintah daerah dapat berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi.

Pemberian otonomi daerah mengemukan tiga hal yang lebih desentralistik, yaitu sebagai berikut:³⁹

- a) Pembangunan masyarakat sebagai pengadaan pelayanan masyarakat

Pembangunan masyarakat identik dengan peningkatan pelayanan dan pemberian fasilitas social seperti kesehatan, gizi, pendidikan dan sanitasi yang secara keseluruhan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

³⁹ I Nyoman Sumaryadi, Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Jakarta, Citra Utama, 2005, hal 64

- b) Pembangunan masyarakat sebagai upaya terencana mencapai tujuan social yang kompleks dan bervariasi.

Pembangunan masyarakat dapat diartikan sebagai tujuan sosial yang sukar diukur seperti keadilan, pemerataan, peningkatanbudaya kedamaian dan sebagainya.

- c) Pembangunan social sebagai upaya terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia berbuat.
- d) Pembangunan disini merupakan derivasi dari paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia/ rakyat (*people centered 4evelopment*)

Pada masa sebelumnya, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan wewenang pemerintah daerah di bidang itu; misalnya berkenaan dengan hal perizinan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembagunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah.

Dengan berlakunya UU No 23 tahun 2004 tentang pemerintah daerah kewenangan-kewenangan tersebut didesentralisasikan ke daerah. Artinya pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Pemerintah pusat tidak lagi mempatron, apalagi mendominasi kepentingan di daerah. Hal ini dibuktikan dengan dilimpahkannya segala urusan

kepada pemerintah daerah kecuali yang menyangkut hukum dan perundang-undangan, agama, pertahanan dan keamanan, kebijakan dan politik luar negeri serta kebijakan fiskal.

3. Pengertian Kecamatan

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Kecamatan ialah:

- a. Daerah kabupaten/kota membentuk kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintah, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa
- b. Kecamatan sebagaimana dimaksud dibentuk dengan Perda kabupaten/kota berpedoman pada peraturan pemerintah
- c. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang pembentukan kecamatan yang telah mendapatkan persetujuan bersama bupati/walikota dan DPRD kabupaten/wali kota disampaikan kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat untuk mendapatkan persetujuan.⁴⁰

Pemerintah kecamatan merupakan tingkat pemerintahan yang mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat, hal ini yang kemudian menjadikan Camat sebagai ujung tombak dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan serta sebagian urusan otonomi yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota untuk dilaksanakan dalam wilayah kecamatan. Namun tugas tersebut

⁴⁰ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 221

tidak dengan serta merata memposisikan Camat sebagai kepala wilayah seperti pada waktu lalu.

Camat berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah, tugas-tugas umum pemerintahan yang diselenggarakan oleh Camat, meliputi:

- a. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat ;
- b. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan ;
- d. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum ;
- e. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan /atau kelurahan, dan ;
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa/kelurahan.

Selain melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan Camat juga melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah di atasnya untuk menangani sebagian urusan otomoni daerah, yang meliputi aspek perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan, kewenangan lain yang dilimpahkan. Pelimpahan sebagian wewenang ini dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi. Eksternalitas yang dimaksud adalah kriteria pelimpahan urusan pemerintahan dengan memperhatikan dampak yang timbul sebagai akibat dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat internal kecamatan, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan Camat. Sedangkan yang

dimaksud dengan efisiensi adalah kriteria pelimpahan urusan pemerintah dengan memperhatikan daya guna tertinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan dilingkup kecamatan. Apabila urusan pemerintahan lebih berdayaguna ditangani oleh kecamatan, maka urusan tersebut menjadi kewenangan Camat.

Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten dan daerah kota yang dipimpin oleh Camat. Camat mempunyai tugas secara umum memimpin penyelenggaraan pemerintahan, baik pemerintahan desa memiliki tugas dan kehidupan masyarakat serta penyelenggaraan koordinasi atas instansi vertikal, antara instansi vertikal dengan dinas di daerah dan antara instansi vertikal lainnya di kecamatan. Camat juga disebut sebagai atasan atau pimpinan dalam instansi yang dipimpinnya. Dengan kata lain bahwa Camat dituntut dapat menggerakkan serta membina para staf agar dapat melaksanakan tugas-tugasnya yang menjadi kewajiban sebagai pimpinan kecamatan.⁴¹

Sehingga dalam hal penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan pemerintah desa, Camat mempunyai peranan yang sangat penting, karena dalam hirarki pemerintahan kecamatan merupakan salah satu lembaga supra desa, yang mana salah satu tugasnya adalah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah desa dalam rangka tertib administrasi pemerintahan.

Lembaga supra desa terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kecamatan. Lembaga supra desa dimaksud selalu

⁴¹Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Pasal 66

melakukan pembinaan kepada desa melalui tugas pembantuan yang diberikan kepada desa. Sedangkan Camat tetap menjalankan fungsi pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di desa memiliki otonomi asli dengan struktur pemerintahan yang berbeda, yakni kepala desa sebagai unsur eksekutif di desa yang dipilih oleh masyarakat bukan ditunjuk oleh level pemerintahan di atasnya, begitu juga dengan ketua dan anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai unsur legislatif di desa.

Dalam upaya pembinaan dan pengawasan desa oleh Camat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa,⁴² mengisyaratkan bahwa Camat wajib membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah Desa. Pembinaan dan pengawasan tersebut, meliputi:

- a. Fasilitasi penyusunan peraturan Desa dan peraturan kepala Desa;
- b. Fasilitasi administrasi tata Pemerintahan Desa;
- c. Fasilitasi pengelolaan keuangan Desa dan pendayagunaan aset Desa;
- d. Fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- e. Fasilitasi pelaksanaan tugas kepala Desa dan perangkat Desa;
- f. Fasilitasi pelaksanaan pemilihan kepala Desa;
- g. Fasilitasi pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa;
- h. Rekomendasi pengangkatan dan pemberhentian perangkat Desa;
- i. Fasilitasi sinkronisasi perencanaan pembangunan daerah dengan pembangunan Desa;

⁴² Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, pasal 154 (2)

- j. Fasilitasi penetapan lokasi pembangunan kawasan perdesaan;
- k. Fasilitasi penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- l. Fasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban lembaga kemasyarakatan;
- m. Fasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- n. Fasilitasi kerja sama antar-Desa dan kerja sama Desa dengan pihak ketiga;
- o. Fasilitasi penataan, pemanfaatan, dan pendayagunaan ruang Desa serta penetapan dan penegasan batas Desa;
- p. Fasilitasi penyusunan program dan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat Desa;
- q. Koordinasi pendampingan Desa di wilayahnya; dan
- r. Koordinasi pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan di wilayahnya.

Setelah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa pada tingkat kecamatan, Camat wajib melaporkan hasil pembinaan dan pengawasan tersebut kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah, untuk dijadikan sebagai bahan evaluasi yang akan digunakan dalam pelaksanaan pembangunan terhadap masyarakat pada masa akan datang.

Selanjutnya dapat dilihat bahwa wewenang, tugas dan tanggung jawab Camat meliputi seluruh urusan pemerintahan, urusan umum maupun urusan daerah dalam ruang lingkup kecamatan ditambah dengan tugas-tugas yang non pemerintahan. Semua tugas mempunyai satu sasaran yaitu meningkatkan taraf hidup masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Karena masyarakat harus dinamis, kreatif dan bekerja sesuai dengan prinsip manajemen, ia tidak hentinya berusaha mencapai tujuan di atas dengan membuat rencana yang dilaksanakan, bukan yang

muluk-muluk dan khayal. Kapan dan dimanapun Camat bekerja harus selalu berusaha meningkatkan taraf hidup masyarakatnya dan akan selalu terdapat hal kemasyarakatan yang harus ditingkatkan, karena itu usaha peningkatan tersebut tidak akan ada habisnya. Kegiatan dan hasil usaha ini pulalah yang menjadi ukuran tentang sukses atau gagalnya Camat dalam melaksanakan wewenang tugas dan kewajibannya.

Dalam bidang administrasi, Camat berkewajiban mengawasi agar tindakan-tindakan diskriminatif atau perlakuan tidak adil terhadap masyarakat tidak dilakukan oleh siapapun juga.

Camat sebagai salah satu Pegawai Negeri Sipil Daerah yang berperan sebagai pelayanan masyarakat. Berdasarkan pasal 1 ayat (a) UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian Republik Indonesia, Pegawai Negeri Sipil adalah setiap Warga Negara Republik Indonesia telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴³ Sedangkan menurut pasal 2 ayat (2) PNS terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat.
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah.
- c. Disamping Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dalam mengangkat tidak tetap. Dan dalam pasal 3 dijelaskan bahwa Pegawai Negeri sebagai Aparatur Negara yang bertugas

⁴³Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

melayani masyarakat secara profesional, adil dan jujur dalam menyelenggarakan tugasnya serta bersikap netral dan menjamin kenetralannya tersebut.

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan, wajib melibatkan semua aparatur pemerintahan yang terkait. Oleh karena itu dalam pencapaian tujuan tersebut perlu dilakukan pendekatan multi fungsional. Artinya bahwa setiap persoalan harus ditinjau dari berbagai fungsi aparatur yang terkait, baik antara instansi di tingkat daerah.

Secara garis besar tugas pembinaan Camat terhadap pemerintah desa yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan pada dasarnya mempunyai kesamaan dalam pelaksanaan tugas-tugas pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah desa. Dan pada penelitian ini penulis hanya membahas peranan Camat dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintah desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

4. Kebijakan

Untuk mengetahui solusi penyelesaian permasalahan-permasalahan yang ada dalam penelitian ini, maka perlu adanya teori-teori yang sesuai dengan permasalahan yang dikaji. Sehingga permasalahan ini mampu diselesaikan seperti yang diharapkan.

Ruang lingkup studi kebijakan public sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor kehidupan masyarakat. Kebijakan publik dapat di pandang sebagai manajemen pencapaian tujuan nasional⁴⁴. Kebijakan public merupakan pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat⁴⁵, selanjutnya kebijakan public adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan.⁴⁶

Kebijakan (*policy*) adalah prosedur memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu, disebut juga bhwa kebijakan itu bentuk nyata (praktis) dari kebijakan. Dan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki peranan, berfikir, perasaan, dan harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Kebijakan adalah konstruksi mental yang didasarkan pada konseptualisasi dan spesifikasi elemen-elemen situasi dalam problemastik yang harus di aktualisasikan dalam bentuk suatu ketentuan yang dapat digunakan untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Kebijakan merupakan penjabaran-penjabaran nilai, makna dan hakekat yang dikandung kemudian di apresiasikan kedalam pernyataan baik lisan ataupun tertulis .

⁴⁴ Riant D Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. PT Elex media Kompitindo, Jakarta, 2004, hal: 51

⁴⁵ David Easton dalam M Irfan Islamy. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hal : 19

⁴⁶ Riant D Nugroho. *Public policy*. PT Gramedia, Jakarta, 2008, hal : 55

Kebijakan dalam konsep kebijakan pemerintah adalah sistem nilai kebijakan dan kebijaksanaan diatas yang lahir dari kearifan lembaga yang bersangkutan.⁴⁷kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Kebijakan adalah suatu program kegiatan yang dipilik oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan dan dapat berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan.⁴⁸

5. Implementasi Kebijakan

Pengertian Implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier menjelaskan konsep implementasi kebijakan, yaitu : “Didalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami “apa” yang syaratnya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yagn terjadi setelah proses pengesahan kebijakan Negara, beik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat atau peristiwa-peristiwa”.⁴⁹

⁴⁷ Taliziduhu Ndraha, Budaya Organisasi, Jakarta, Rineka Cipta, 2003, hal 439

⁴⁸ M Irfan Islamy, Prinsip- prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Jakarta, Sinar Grafika, hal 5

⁴⁹ Mazmanian dan Sabatier, dalam solichin, Pengantar Analisis Kebijakan Negara, Rhineka Cipta, Jakarta 1990, hal 123.

Pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi kalau tidak di implementasikan”.⁵⁰

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari kebijakan Negara yang telah disahkan, agar apa yang terkandung dalam kebijakan tersebut dapat diwujudkan dalam keadaan nyata sesuai dengan rencana yang ada, baik menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun usaha-usaha yang memberikan dampak pada masyarakat.

Menurut Meter dan Horn merumuskan secara sederhana faktor yang dapat mempengaruhi proses imlementasi kebijkan yang tidak sesuai dengan yang diharapkan, meskipun kebijakan pemerintah daerah sudah dirancang sedemikian rupa, hal-hal yang membuat suatu pelaksanaan kebijakan gagal antara lain:⁵¹

1. Kebijakan yang dibuat spesifikasinya tidak lengkap
2. Intansi yang ditunjuk untuk pelaksanaan kebijakan tidak cocok
3. Adanya tujuan yang saling berlawanan
4. Insentif yang tidak memadai
5. Ketidak jelasan arah kebijakan dengan implementasi kebijakan
6. Keterbatasan keahlian
7. Sumber administrasi yang tidak jelas
8. Kegagalan kominikasi

⁵⁰ Udoji, dalam Solikin, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta 1991, hal. 59.

⁵¹ Hessel Nogi S Tangkilisan, *Implementasi Kebijakan Publik, Transformasi Pikiran George Edward*, Lukman Offset dan Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2003, hal 14

Menurut Grindel keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi (content) dan konteks (context) kebijakan:

a. Isi Kebijakan (policy content)

Isi kebijakan ini meliputi :

1. Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan
2. Bentuk manfaat yang diberikan
3. Luasnya perubahan yang diinginkan
4. Letak pembuatan keputusan yang berkaitan dengan banyaknya instansi yang terlibat dalam pembuatan keputusan implementasi kebijakan
5. Pelaksanaan program
6. Sumber daya manusia (SDM) maupun non-SDM

b. Kontes implementasi

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik kelembagaan
3. Sikap tanggap dari para pelaksana

Keberhasilan implementasi kebijakan ini dapat dilihat dari terjadinya kesesuaian anatar pelaksana /penerapan kebijakan dengan desain, tujuan sasaran kebijakan itu sendiri serta memberikan dampak atau hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi.

lebih sulit melaksanakan suatu undang-undang dasar atau peraturan-peraturan dibandingkan dengan membentuknya. Mengeneai pelaksanaan (implementation) suatu kebijaksanaan, sesungguhnya sudah dipikirkan dan dipertimbangkan sejak kebijaksanaan tersebut dalam perumusan dalam proses penetapannya. Namun, perlu pula kita mengetahui dengan baik bagaimana pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah itu harus dilakukan.

Implementasi kebijakan adalah suatu keadaan dalam proses kebijaksanaan selalu terbuka untuk kemungkinan akan terjadinya perbedaan antara apa yang di harapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijaksanaan dengan apa yang sesungguhnya di capai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijaksanaan), perbedaan tersebut tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi birokrasi pemerintahan atau kelompok organisasi / aktor yang di percaya mengemban tugas mengimplementasikan kebijaksanaan tersebut.⁵²

Pada prinsipnya ada empat hal yang perlu dipenuhi dalam implementasi sebagai berikut.⁵³

1. Apakah kebijakan sendiri sudah tepat.

ketepatan kebijakan ini dinilai dari sisi *pertama*, sejauh mana kebijakan yang telah bermuatan hal-hal yang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.

⁵² I Nyoman Sumaryadi , *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta, Citra Utama, 2005, Hal: 80

⁵³ Riant D Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo, 2003, Hal: 160

Kedua, apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan mengenai perumusan kebijakan. *Ketiga*, apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang berwenang (misi kebijakan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

2. Tepat pelaksanaannya.

Teori implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah namun masih ada yang harus ikut berperan serta yaitu masyarakat dan swasta. Dimana kebijakan yang sifatnya monopoli, seperti pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bertujuan memberdayakan dan mengarahkan masyarakat, seperti pemberian pelayanan kesehatan yang mana pemerintah kurang efektif untuk melaksanakannya, sebaiknya dilaksanakan oleh pemerintah bersama swasta atau pihak ketiga.

3. Tepat target.

Ketepatan target berkenaan pada tiga hal *pertama*, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain. *Kedua*, apakah target dalam keadaan siap untuk diintervensi atau tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti alami, tapi juga apakah kondisi target mendukung atau menolak. *Ketiga*, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan lama yang sama tidak efektifnya.

4. Tepat lingkungan.

Ada dua lingkungan yang menentukan dalam implementasi kebijakan yaitu: *Pertama*, lingkungan kebijakan yaitu lingkungan interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. *Kedua*, lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri dari publik opini yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan.

Selanjutnya George C Edwards III menyatakan pendekatan yang digunakan terhadap studi implementasi kebijakan, dimulai dari sebuah intisari dan menanyakan apakah prakondisi untuk implementasi kebijakannya yang berhasil? Apakah rintangan primer untuk implementasi kebijakannya sukses? Untuk itu perlu dipertimbangkan empat faktor kritis dalam mengimplementasikan kebijakan publik yaitu:⁵⁴

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan alat kebijakan untuk menyampaikan perintah-perintah dan arahan-arahan (informasi) dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka-mereka yang diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Untuk itu perlu memahami arah penyampaian kebijakan. Tipe komunikasi yang diajukan oleh Edward III termasuk pada tipe komunikasi vertikal.

⁵⁴ Sujianto, Implementasi Kebijakan Publik, Konsep Teori Dan Praktek, Alaf Riau dan Prodi Ilmu Administrasi (PSIA) Pasca Sarjana Universitas Riau Pekanbaru, 2008, hal 38

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan karena bagaimanapun baiknya kebijakan atau program dirumuskan tanpa ada dukungan sumberdaya yang memadai maka kebijakan akan mengalami kebijakan kesulitan dalam mengimplementasikannya. Sumber daya yang dimaksudkan mencakup jumlah staff pelaksana yang memadai dengan keahlian yang memadai, informasi, weweng atau kewenangan dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menjamin kebijakan dijalankan sesuai dengan apa yang diharapkan. Memadai yang dimaksudkan adalah jumlah para pelaksana harus sesuai dengan jumlah tugas yang dibebankan maupun kemampuannya, dan keterampilan yang dimiliki baik teknis maupun material. Indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi dari sumber daya adalah:

- a. Jumlah staff atau pelaksana dan kemampuannya baik secara teknis maupun material
- b. Dukungan fasilitas baik berupa dana maupun infrastruktur lainnya di lapangan
- c. Wewenang para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan.

3. Sikap (disposisi)

Kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan, ini seiring dengan apa yang dikemukakan oleh Meter and Horn disposisi yang diartikan sebagai motifasi psikologis para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

Menurutnya ada tiga hal yang terdapat didalam disposisi atau sikap pelaksana yang merupakan unsure penting dalam implementasi yaitu:

- a. Pemahaman dan pengetahuan para pelaksana terhadap kebijakan
 - b. Arah respon dari para pelaksana terhaadp palaksana implementasi kebijakan (penerimaan dan penolakan)
 - c. Intensitas dari respon.
4. Struktur Birokrasi.

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui dan bagaiman cara melakukannya, implementasi bisa jadi belum efektif karena ketidak efinienan struktur birokrasi yang ada. Birokrasi merupakan salah satu bahan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksanaan kebijakan.

- a. Prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau yang sering disebut sebagai Standart Operating Procedures (SOP).
- b. Adapun pengaruh struktur organisasi bagi implementasi SOP adalah menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi.
- c. Fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit organisasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintahan.

Ripley dan Franklin mengemukakan bahwa setidaknya ada tiga faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu ⁵⁵:

1. Kejelasan tujuan-tujuan program dan tingkat konsensus diantara pelaksana atas tujuan-tujuan tersebut.
2. Tingkat perubahan dari kebiasaan-kebiasaan lama yang dikehendaki program.
3. Tipe-tipe orang yang memperoleh manfaat dan klien terbatas, yaitu orang dan kelompok yang menjadi target implementasi.

Adapun Grindle berpendapat bahwa implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai proses administrasi dan sekaligus sebagai proses politik, dimana keberhasilan dari implementasi tersebut akan ditentukan oleh berbagai faktor-faktor tersebut dikelompokkan dalam dua kategori, yaitu:⁵⁶

1. Faktor content of policy (isi kebijakan) meliputi :
 - a. Kepentingan yang dipengaruhi

Implementasi suatu program akan ditentukan oleh seberapa jauh perubahan-perubahan yang dituntut oleh program itu akan mengancam kepentingan-kepentingan tertentu dalam masyarakat. Kelompok-kelompok masyarakat yang merasa terancam oleh program akan menampakkan sikap oposisinya baik secara terbuka maupun terselubung. Oleh karena itu, semakin besar

⁵⁵ Sujianto, Implementasi Kebijakan Publik, Konsep Teori Dan Praktek, Alaf Riau dan Prodi Ilmu Administrasi (PSIA) Pasca Sarjana Universitas Riau Pekanbaru, 2008, hal 46- 47

⁵⁶ Sujianto, Implementasi Kebijakan Publik, Konsep Teori Dan Praktek, Alaf Riau dan Prodi Ilmu Administrasi (PSIA) Pasca Sarjana Universitas Riau Pekanbaru, 2008

adanya kelompok yang dirugikan, maka proses implementasi program tersebut akan semakin sulit.

b. Tipe keuntungan atau manfaat

Jika suatu kebijakan atau program menjanjikan suatu keuntungan atau manfaat yang jelas bagi kelompok sasaran, maka dukungan terhadap implementasi program akan mudah diperoleh. Begitu juga sebaliknya, jika kelompok sasaran tidak dapat memahami keuntungan atau manfaat yang bakal diperoleh dari suatu program, maka akan sulit diperoleh dukungan bagi proses implementasi program. Oleh karena itu para implementor harus mampu menciptakan opini bagi kelompok sasaran untuk meyakinkan mereka terhadap keuntungan yang bakal dapat diraihinya.

c. Luasnya perubahan yang diharapkan

Semakin luas perubahan yang diharapkan dari implementasi suatu program terhadap kelompok sasaran akan semakin sulit implementasi program tersebut memperoleh dukungan dari kelompok sasaran tersebut. Setiap implementasi suatu program atau kebijakan harus diusahakan strategi yang dapat meminimalkan perubahan pada kelompok sasaran.

d. Ruang lingkup pengambilan keputusan

Keputusan yang diambil oleh sekelompok kecil pembuat kebijakan di instansi pusat akan lebih mudah diimplementasikan dibandingkan dengan keputusan

yang diambil oleh pembuat kebijakan yang ada di instansi yang ada di daerah. Ini disebabkan karena untuk proses implementasi dibutuhkan tanggung jawab lebih besar dari para pembuat kebijakan.

e. Pelaksana-pelaksana program

Untuk implementasi program dibutuhkan implementor yang tepat baik ditinjau dari segi kualitas maupun kuantitas. Selain itu implementor harus komitmen terhadap program. Karena dengan komitmen yang tinggi akan dapat mendorong mereka untuk mengembangkan berbagai upaya untuk mencapai hasil yang maksimal.

f. Sumber-sumber yang terlibat

Agar implementasi dapat berjalan secara efektif, maka implementor harus mempunyai kemampuan yang cukup dan didukung oleh sumberdaya yang memadai.

2. Faktor context of implementation (kontek lingkungan atau suasana implementasi) meliputi :

a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari actor yang terlibat

Program diimplementasikan dalam suatu suasana politik tertentu yang melibatkan banyak kepentingan. baik dilingkungan politisi, birokrat maupun kekuatan sosial dan bisnis dalam masyarakat. Masing-masing aktor dalam kadar tertentu mempunyai kekuasaan dan strategi tersendiri untuk

memperjuangkan kepentingannya. Perbedaan kepentingan ini merupakan ancaman lancarnya implementasi suatu program.

b. Karakteristik lembaga dan rezim

Karakteristik lembaga pelaksana akan mempunyai pengaruh terhadap implementasi suatu program. Lembaga yang besar, profesional, koordinatif dan adaptif akan memudahkan implementasi program.

c. Pemenuhan dan daya tanggap

Respon dari para implementor dapat dilihat dari kemauan dan kemampuan untuk memahami keinginan dan tuntutan masyarakat, bersifat fleksible dalam memahami prosedur kerja dan aturan formal yang berlaku, memprioritaskan kepentingan masyarakat diatas kepentingan pribadi, peka terhadap ketidakpuasan dan ketidakadilan yang berkembang dalam masyarakat serta setiap langkah disesuaikan teradap perkembangan kebutuhan masyarakat.

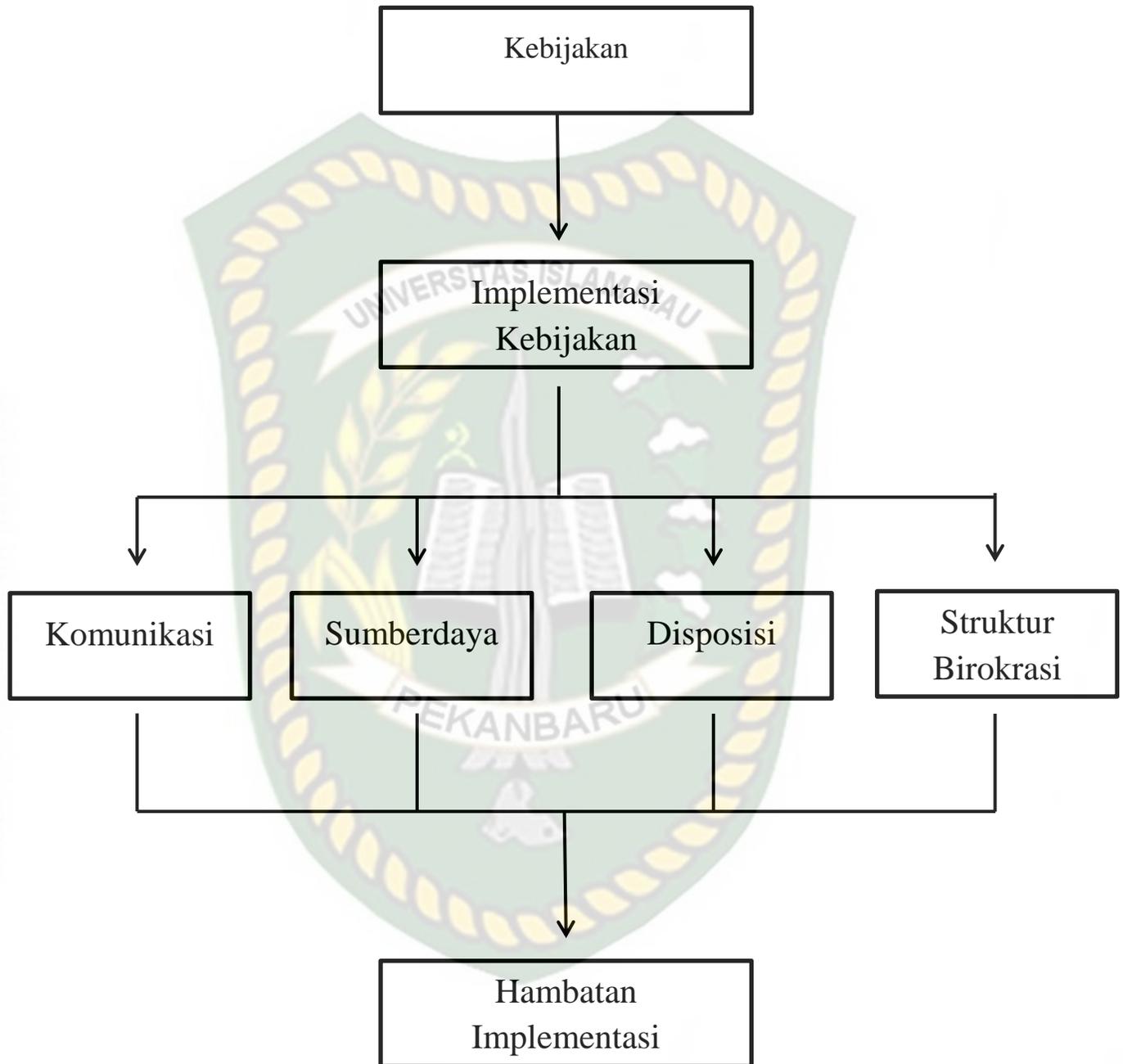
2.2 Kerangka Pemikiran

Untuk mengetahui sejauh mana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 06 Tahun 2012 Tentang Pemekaran dan Pembentukan Kecamatan Lingga Timur Kabupaten Lingga yang mencakup proses komunikasi, kemampuan sumberdaya, proses disposisi dan kejelasan struktur birokrasi. Dengan alasan tersebut peneliti memutuskan untuk menggunakan teori George C. Edward, dikarenakan teori tersebut menyebutkan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat

variable, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur. Dari proses implementasi kebijakan empat indikator tersebut dapat diketahui apa saja hambatan dalam implementasi kebijakan pemekaran Kecamatan Lingga Timur.



Gambar 1. Kerangka Pemikiran



2.3 Defenisi Konsep

Konsep adalah istilah dan defenisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak: kejadian, keadaan, kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu social. Adapun konsep penelitian ini adalah:

1. Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari kebijakan Negara yang telah disahkan, agar apa yang terkandung dalam kebijakan tersebut dapat diwujudkan dalam keadaan nyata sesuai dengan rencana yang ada, baik menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun usaha-usaha yang memberikan dampak pada masyarakat.
2. Pemekaran Kecamatan adalah pembentukan kecamatan dari kecamatan lama dengan berdasarkan syarat- syarat tertentu. Pembentukan kecamatan adalah pemberian status wilayah tertentu sebagai kecamatan di kabupaten/ kota. Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/ kota dengan Peraturan daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah