

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak reformasi, muncul dorongan untuk memperbaiki sistem pembangunan nasional Indonesia agar lebih bersifat merata dan adil dimana tidak hanya terpusat di tangan Pemerintah Nasional. Dorongan agar terwujud perubahan itu kencang disuarakan agar daerah memiliki kewenangan yang luas untuk mengelola wilayahnya sendiri melalui desentralisasi dan otonomi daerah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan menjadi suatu terobosan yang dapat mendorong kemandirian daerah dalam mempercepat pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dilatarbelakangi oleh kondisi Bangsa Indonesia pada era sebelumnya yang hanya terpusat di Jakarta. Pembagian kekuasaan era sebelumnya cenderung dilakukan dengan tidak adil dan tidak merata, terutama di daerah dengan sumber kekayaan alam melimpah, yakni pada daerah-daerah yang berada di Indonesia bagian Timur (Muqoyyidin, 2013). Tuntutan besar untuk melakukan otonomi daerah ini kemudian terwujud dengan dilakukannya perubahan ketentuan pada Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya mengatur tentang prinsip otonomi yang seluas-luasnya, nyata, dan bertanggungjawab. Adanya ketentuan tersebut pemerintah daerah dapat memiliki kewenangan dalam menyusun kebijakan daerahnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat setempat (Marpaung, 2010).

Salah satu bagian dari pelaksanaan desentralisasi sendiri ialah melalui pemekaran daerah atau pembentukan daerah-daerah baru. Pemekaran daerah pada dasarnya bagian dari usaha yang dimaksudkan agar daerah-daerah baru dapat tumbuh berkembang secara mandiri serta dapat menyelenggarakan otonomi daerah sehingga harapan untuk meningkatnya kualitas pelayanan kepada masyarakat, percepatan pembangunan, terutama pada wilayah pelosok, besarnya partisipasi masyarakat di daerah dalam Pemerintahan dapat terwujud. Ditinjau dari aspek politik, pemekaran wilayah sendiri dapat menumbuhkan perasaan yang sama antar masyarakat dalam suatu daerah pemekaran baru yang akan memperkuat *civil society*, agar lebih aktif dalam kehidupan politik. Pemerintah daerah pun akan terpacu dalam menciptakan inovasi-inovasi baru dalam pelayanan publik yang akan menjadi sumber pendapatan daerah (Marpaung, 2010).

Kebijakan pemekaran daerah sendiri sudah cukup lama menjadi tren di Indonesia. Merujuk pada data Kementerian Dalam Negeri bahwa dalam rentan waktu tahun 1999 dan 2009, adanya penambahan 514 daerah otonom baru, dimana dari jumlah tersebut diketahui terdapat penambahan jumlah provinsi bertambah sebanyak 7 provinsi, jumlah kabupaten bertambah sebanyak 164 daerah, serta jumlah kota turut bertambah sebanyak 34 kota (Ditjen Otonomi Daerah, 2011). Berikut adalah tabel yang menjelaskan tentang peningkatan jumlah daerah otonom baru di Indonesia dari tahun 1999 sampai dengan 2009.

Tabel 1.1 Jumlah Daerah Otonom Baru Dalam Rentang Tahun 1999-2009

No	Wilayah	Tahun		Persentase
		1999	2009	
1	Provinsi	26	33	27
2	Kabupaten	234	398	70
3	Kota	59	93	58
	Total	319	524	

Sumber : (Ditjen Otonomi Daerah, 2011)

Munculnya daerah-daerah baru yang dari segi jarak lebih dekat dengan masyarakat tersebut diharapkan mampu membawa berbagai manfaat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Salah satu fenomena hasil pemekaran yang telah menunjukkan hasil positifnya ditemukan di Kabupaten Pasaman Barat. Semenjak memisahkan diri dari daerah induk yakni Kabupaten Pasaman, Kabupaten Pasaman Barat mengalami peningkatan dalam memberikan pelayanan dasar baik segi kualitas dan kuantitas. Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat juga mampu menyelenggarakan proses pengembangan kapasitas dalam tiga dimensi, yaitu individu staff, kelembagaan, dan sistem. Proses pengembangan kapasitas tersebut dilakukan melalui program pendidikan dan pelatihan serta program studi lanjutan. (Khairul *et al.*, 2019). Sama halnya dengan Kabupaten Pasaman Barat, gambaran positif pada daerah otonom baru terjadi di Kota Tasikmalaya. Berdasarkan penilaian terhadap seluruh kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat dengan analisis tipologi kelas dan IDE (Hamri *et al.*, 2015), Kota Tasikmalaya masuk dalam kategori daerah dengan perkembangan yang lebih cepat dibandingkan daerah induknya, yaitu Kabupaten Tasikmalaya. Hasil rata-rata indeks diversitas entropi yang memberi gambaran perekonomian, Kota Tasikmalaya memperoleh nilai lebih tinggi, yakni

sebesar 0,85 dibanding Kabupaten Tasikmalaya yang sebesar 0,711 (Hamri *et al.*, 2015).

Adanya gambaran kondisi pada dua wilayah tersebut memang menjadi harapan besar bahwa melalui pemekaran daerah dapat menjadi salah satu usaha untuk mencapai percepatan pembangunan di daerah namun demikian pada kenyataannya tidak sedikit kebijakan pemekaran yang diambil justru menimbulkan persoalan baru. Kebijakan pemekaran daerah di Indonesia seringkali muncul sebagai desakan dari para elit tanpa memperhitungkan banyaknya sumber daya yang dimiliki dengan kemampuan untuk mengelola pemerintahan baru. Berdasarkan hasil penelitian Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah Pada Sembilan Daerah Otonom Baru (Bappenas, 2008), diperoleh kesimpulan bahwa meski dalam penataan berbagai aspek guna menyelenggarakan pemerintahan telah diupayakan tetapi secara umum tidak satupun daerah hasil pemekaran yang bisa dikategorikan mampu. Berbagai permasalahan yang terjadi diantaranya jumlah kelembagaan atau SKPD yang berlebihan sehingga kondisi terjadi justru menimbulkan inefisiensi dan inefektivitas dalam organisasi pemerintah yang ada. Permasalahan lain yang muncul juga terlihat pada aspek keuangan, dimana persoalan utama yang terjadi pada daerah otonom baru ialah ketidakmampuan daerah baru tersebut untuk mengelola sumber dayanya secara optimal. Kondisi ini tercermin pada besaran Pendapatan Asli Daerah atau PAD yang lebih kecil jika dibanding dengan besaran dana transfer yang berasal dari Pemerintah Pusat (Bappenas, 2008).

Permasalahan lain juga muncul dari sisi penyusunan kebijakannya. Hal tersebut tidak terlepas dari adanya regulasi yang cukup longgar di tingkat Pusat sehingga banyaknya proses pemekaran wilayah menjadi relatif lebih mudah dengan kompromi proses teknokratis yang fleksibel, seperti kriteria kelayakan yang mudah dipenuhi karena dilakukan akumulasi nilai dengan indikator lain serta standar minimal untuk kelulusan syarat yang dapat dirasionalisasi (Marpaung, 2010). Kondisi ini turut ditambah dengan proses pemekaran yang pelaksanaannya dilakukan melalui dua pintu, yaitu institusi pemerintah dan unsur legislatif sehingga dapat menjadi celah bagi daerah untuk bisa mendorong terwujudnya pemekaran karena apabila salah satu pihak tidak memberikan dukungannya dalam kebijakan pemekaran wilayah maka masih terdapat unsur lain yang diharapkan dapat membantu untuk mewujudkan pemekaran tersebut (Mulyawan, 2016).

Berdasarkan Laporan Akhir Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 2011 yang dikeluarkan oleh Ditjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri bahwa pada awal era otonomi daerah proses pembentukan kota maupun kabupaten baru lebih banyak berangkat dari usul Pemerintah Pusat dan hanya sebagian kecil daerah yang berawal dari perubahan status atau yang disebut transformasi daerah otonom dimana prosesnya berawal dari transisi teknokratis. Adapun diketahui bahwa dalam beberapa tahun terakhir daerah-daerah baru yang terbentuk sebagian besar berangkat dari usul DPR (Ditjen Otonomi Daerah, 2011). Secara lebih lanjut gambaran terbentuknya daerah dari proses usulannya dapat diketahui sebagai berikut :

Tabel 1.2 Daerah Baru Menurut Proses Usulan

No	Proses Usulan	Jumlah	Persentase
Usia Pemerintahan 0-3 tahun			
1.	Pemerintah Pusat	5	8.77
2.	DPR	52	91.23
3.	Perubahan Daerah Otonom	0	0
Usia Pemerintahan di atas 3 tahun			
1.	Pemerintah	87	61.7
2.	DPR	32	22.7
3.	Transisi Daerah Otonom	22	15.6

Sumber : (Ditjen Otonomi Daerah, 2011)

Berdasarkan hasil evaluasi terhadap daerah-daerah tersebut juga diketahui bahwa dibandingkan dengan daerah kabupaten/kota baru hasil pemekaran yang terbentuk dari proses transisi daerah otonom, kinerja daerah baru yang lahir dari usul DPR dengan Pemerintah Pusat secara umum nilainya lebih rendah. Kondisi ini disebabkan proses transisi memberi ruang persiapan bagi daerah induk dan calon daerah yang akan dimekarkan untuk memastikan berbagai aspek yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Adanya persoalan-persoalan tersebut yang mengakibatkan setiap kebijakan pemekaran wilayah di berbagai daerah selalu menimbulkan perdebatan dan pembahasan yang sangat panjang. Salah satu daerah yang mengambil kebijakan pemekaran wilayah paska reformasi adalah Kota Surakarta.

Kota Surakarta merupakan salah satu daerah yang memiliki aktivitas ekonominya tumbuh dengan pesat di Provinsi Jawa Tengah. Pesatnya perkembangan

ekonomi yang diikuti pula dengan pertumbuhan penduduk pada akhirnya menjadikan Kota Surakarta sebagai daerah terpadat di Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan data yang dimuat oleh Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2015, kepadatan penduduk di wilayah ini sudah mencapai 11.634 jiwa penduduk per kilometer persegi, jumlah ini disusul oleh Kota Tegal dengan kepadatan yang mencapai 7.136 kilometer persegi, dan Kota Magelang dimana kepadatannya mencapai 6.666 kilometer persegi. Kota Surakarta sendiri memiliki luas wilayah sebesar 44,04 kilometer persegi. Meskipun secara kewilayahan Kota Surakarta masih dikatakan sebagai daerah yang kecil, akan tetapi Kota ini memiliki jumlah penduduk yang cukup besar. Pada tahun 2015 jumlah penduduk Kota Surakarta tercatat telah mencapai 512.230 jiwa penduduk dan tersebar di 5 kecamatan dan 51 kelurahan, dimana salah satunya Kelurahan Kadipiro. Kelurahan Kadipiro merupakan kelurahan yang paling besar, bukan hanya dari sisi luas wilayah melainkan juga dari jumlah penduduknya. Jumlah penduduk di Kelurahan Kadipiro pun terus mengalami peningkatan seiring dengan berkembangnya daerah ini.

Tabel 1.3 Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk Menurut Kelurahan di Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta Tahun 2016

No	Kecamatan	Luas (Ha)	Penduduk
1	2	3	4
1	Mangkubumen	79,70	9.525
2	Keprabon	31,80	3.114
3	Timuran	31,50	2.773
4	Punggawan	36,00	4.169
5	Ketelan	25,00	3.465
6	Kestalan	20,80	2.959

1	2	3	4
7	Gilingan	127,20	19.833
8	Setabelan	27,70	3.989
9	Manahan	128,00	10.590
10	Sumber	133,30	17.511
11	Nusukan	206,30	30.477
12	Kadipiro	508,80	53.484
13	Banyuanyar	125,00	13.759
	Total	1.481,10	175.648

Sumber : (Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, 2016)

Berdasar pada data tersebut diketahui bahwa Kelurahan Kadipiro memiliki cakupan wilayah yang sangat luas dan jumlah penduduknya paling banyak dibandingkan dengan daerah lain. Hal ini yang kemudian memberi pengaruh terhadap aktivitas pelayanan publik yang tidak optimal. Tidak sedikit pengurusan dokumen administratif yang kemudian memakan waktu cukup lama karena kompleksnya beban tugas tidak sebanding dengan jumlah aparatur kelurahan yang ada (Pemerintah Kota Solo, 2018). Kondisi tersebut juga mengakibatkan besarnya tugas sosial yang harus dipikul oleh Lurah Kadipiro selama ini meskipun pada kenyataannya besaran tunjangan yang diberikan kepada para Lurah di Kota Surakarta tidak terdapat perbedaan antara mereka yang ditugaskan di kelurahan yang memiliki cakupan wilayah yang sempit atau luas serta berpenduduk banyak atau sedikit (Pemerintah Kota Solo, 2018). Pemerintah Kota Surakarta sendiri telah mulai melakukan kajian terhadap pemekaran Kelurahan Kadipiro ini sejak tahun 2010 dan dapat terlaksana pada tahun 2017.

Tahun 2017 Pemerintah Kota Surakarta menetapkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 14 Tahun 2017 yang mengatur pemekaran wilayah di Kelurahan Kadipiro menjadi tiga daerah baru, yaitu Kelurahan Kadipiro, Kelurahan Banjarsari, dan Kelurahan Joglo. Berikut ini merupakan tabel hasil pemekaran wilayah Kelurahan Kadipiro, Kota Surakarta.

Tabel 1.4 Pemekaran Kelurahan Kadipiro, Kota Surakarta

Pemekaran Kecamatan	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)
Banjarsari	2,33	18.866
Kadipiro	1,81	23.268
Joglo	0.86	13.398

Sumber : (Peraturan Daerah Kota Solo Nomor 14 Tahun 2017)

Kebijakan pemekaran di Kelurahan Kadipiro ini diharapkan menjadi jalan keluar bagi Pemerintah Daerah Kota Surakarta untuk memecahkan permasalahan beban kerja di wilayah tersebut. Hal ini dikarenakan kondisi sebelumnya dimana lebih dari 55 ribu jiwa penduduk dilayani oleh satu pemerintahan kelurahan kini menjadi dilayani oleh tiga kelurahan.

Munculnya kebijakan pemekaran wilayah ini dilakukan dengan maksud mampu menggeser beban wilayah serta mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, akan tetapi adanya kebijakan tersebut juga tidak terlepas oleh besarnya akibat yang akan ditimbulkan, seperti perpindahan dokumen administratif kependudukan bagi warga yang tinggal di wilayah yang dimekarkan serta keharusan

untuk melakukan penyesuaian terhadap batas-batas wilayah yang baru. Akibat lain yang akan timbul dari adanya pembentukan kelurahan baru ini juga barang tentu akan menimbulkan dana yang tidak sedikit dimana dibutuhkannya beban biaya pembangunan infrastruktur, personil, dan kelembagaan baru. Upaya meningkatkan kualitas dan kemudahan memperoleh layanan publik dengan jalan memperpendek rentang kendali dan birokrasi pada kebijakan ini juga menimbulkan tantangan baru. Hal tersebut mengingat rentang kendali dan birokrasi tidak hanya dilihat dari aspek geografis saja melainkan juga struktur organisasi. Adanya kebijakan pemekaran kelurahan baru tentu akan menciptakan struktur di tingkat kelurahan baru. Jika ditinjau dari sisi administrasi kewilayahan, Kota Surakarta sendiri pada dasarnya adalah daerah dengan jumlah kelurahan terbanyak kedua setelah Kota Semarang meskipun jika dibandingkan dengan luas wilayahnya Kota Surakarta menempati urutan ketiga sebagai daerah dengan luas wilayah paling kecil di Provinsi Jawa Tengah sehingga dari aspek rentang kendali Kota Surakarta termasuk daerah dengan rentang kendali yang cukup pendek. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 1.5 Administrasi Kewilayahan Menurut Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015

No	Kabupaten/ Kota	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Kelurahan	Jumlah Kecamatan
1	2	3	4	5
Kabupaten				
1.	Cilacap	2.138,51	15	24
2.	Purbalingga	777,65	15	18
3.	Banjarnegara	1.069,74	12	20
4.	Kebumen	1.282,74	11	26
5.	Banyumas	1.327,59	30	27

1	2	3	4	5
6.	Wonosobo	984,68	29	15
7.	Purworejo	1.034,82	25	16
8.	Magelang	1.085,73	5	21
9.	Boyolali	1.015,07	6	19
10.	Klaten	655,56	10	26
11.	Wonogiri	1.822,37	43	25
12.	Karanganyar	772,20	15	17
13.	Sukoharjo	466,66	17	12
14.	Sragen	946,49	12	20
15.	Grobogan	1.975,85	7	19
16.	Blora	1.794,40	24	16
17.	Rembang	1.014,10	7	14
18.	Pati	1.491,20	5	21
19.	Kudus	425,17	9	9
20.	Jepara	1.004,16	11	16
21.	Demak	897,43	6	14
22.	Semarang	946,86	27	19
23.	Temanggung	870,23	23	20
24.	Kendal	1.002,27	20	20
25.	Batang	788,95	9	15
26.	Pekalongan	836,13	13	19
27.	Pemalang	1.011,90	11	14
28.	Tegal	879,70	6	18
29.	Brebes	1.657,73	5	17
Kota				
1.	Tegal	34,49	27	4
2.	Pekalongan	44,96	27	4
3.	Semarang	373,67	177	16
4.	Salatiga	52,96	23	4
5.	Surakarta	44,04	51	5
6.	Magelang	18,12	17	3

Sumber : (Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah, 2016)

Kebijakan pemekaran yang terjadi di Kelurahan Kadipiro Kota Surakarta sendiri penyusunan yang dilakukan mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 31 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan, dimana salah satu persyaratan minimal yang harus dipenuhi ialah batas luas wilayah kelurahan baru yang ada di daerah Jawa dan Bali sekurang-kurangnya 3 kilometer persegi dengan jumlah penduduk mencapai 4.500 jiwa (Solopos.com, 2017). Jika merujuk pada ketentuan tersebut maka dapat diketahui bahwa pada dasarnya Kelurahan Kadipiro sendiri tidak memenuhi persyaratan sebagaimana diatur pada peraturan tersebut. Hal ini dikarenakan luas wilayah yang dimiliki oleh Kelurahan Kadipiro hanya sebesar 5,08 kilometer persegi sehingga apabila dilakukan pemekaran wilayah menjadi dua ataupun lebih maka wilayah ini tetap tidak memenuhi syarat yang ditetapkan. Hal ini pula yang dalam prosesnya sempat dipertanyakan banyak pihak termasuk dari beberapa Fraksi di DPRD Kota Surakarta.

Permasalahan lain yang muncul sebagai akibat pemekaran Kelurahan ini ialah kondisi dua dari tiga Kantor Kelurahan hasil pemekaran baru, yakni Kelurahan Joglo dan Kelurahan Kadipiro mengalami kekurangan pegawai sehingga mengakibatkan kedua Kelurahan ini masih belum bisa beroperasi bahkan setelah satu tahun resmi mendapat kode administrasi kewilayahan dari Kementerian Dalam Negeri. Hal ini tidak terlepas sebagai akibat dari masalah komposisi kepegawaian di Pemerintah Kota Surakarta pada umumnya yang sudah tidak ideal. Komposisi pegawai Kelurahan di Kota Surakarta sendiri pada kondisi sebelumnya berjumlah sekitar 12 hingga 16 pegawai namun kini jumlahnya hanya mencapai 7 hingga 10 pegawai (Jawa Pos Radar Solo, 2019). Kondisi tersebut semakin bertambah berat ketika adanya pemekaran di

wilayah Kadipiro yang sebelumnya hanya terdapat satu Kelurahan menjadi tiga Kelurahan. Persoalan ini menyebabkan kegiatan operasional kedua Kelurahan ini masih terpusat di Kecamatan Banjarsari, sedangkan pelayanan administrasi kependudukannya masih dikelola di Kantor Kelurahan Banjarsari yang merupakan Kantor Kelurahan lama (rri.co.id, 2019).

Berbagai persoalan yang muncul tersebut menjadi akibat yang tidak dapat dipisahkan dari suatu kebijakan yang diambil oleh Pemerintah. Kebijakan publik sendiri hakikatnya lahir karena adanya berbagai masalah yang akan atau bahkan telah menimbulkan dampak yang besar di masyarakat yang hendak dipecahkan namun pada kenyataannya proses pembentukan kebijakan publik tidak dapat dilihat dari aspek rasional saja, melainkan juga ditinjau dari aspek politik. Kebijakan publik juga merupakan bagian dari fenomena politik karena melibatkan banyak pihak yang memiliki banyak kepentingan, baik dalam proses penyusunannya.

Tidak semua permasalahan yang berkembang di tengah masyarakat secara serta merta dapat diakomodir dalam kebijakan. Guna mendorong suatu permasalahan maupun solusi atas permasalahan menjadi suatu kebijakan pemerintah maka harus melalui rangkaian proses pengagendaan kebijakan atau agenda setting. Agenda setting merupakan tahap yang amat penting di dalam perumusan suatu kebijakan. Pada proses ini tidak hanya terkait berbagai pihak yang akan saling mengupayakan agar permasalahan yang dibawanya dapat diakomodir dalam agenda Pemerintah tetapi juga meliputi upaya penyelesaian yang diambil oleh pemangku kebijakan dalam merespon

permasalahan yang berkembang tersebut. Berdasarkan persoalan-persoalan tersebut, penelitian ini ditujukan untuk mengkaji proses agenda setting dalam perumusan kebijakan pemekaran wilayah Kelurahan Kadipiro beserta model dari proses pengagendaaan kebijakan tersebut.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasar latarbelakang masalah yang dijelaskan di atas, maka dalam penelitian ini dirumuskan masalah, sebagai berikut :

1. Bagaimana proses agenda setting dalam perumusan kebijakan Pemekaran Kelurahan Kadipiro, Kota Surakarta?
2. Bagaimana model agenda setting dari proses perumusan kebijakan Pemekaran Kelurahan Kadipiro, Kota Surakarta tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini ialah untuk mengetahui dan menganalisis :

1. Proses agenda setting dalam perumusan kebijakan Pemekaran Kelurahan Kadipiro, Kota Surakarta
2. Menentukan model agenda setting dari proses perumusan kebijakan Pemekaran Kelurahan Kadipiro, Kota Surakarta

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari adanya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah

Melalui penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para pemangku kebijakan dalam meningkatkan kualitas kebijakan.

2. Bagi Masyarakat

Melalui penelitian ini diharapkan masyarakat Kelurahan Kadipiro, Kota Surakarta dapat mengetahui bagian dari proses penyusunan kebijakan tentang pemekaran yang akan dilakukan oleh Pemerintah Kota Surakarta.

3. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan terkait tahapan proses agenda setting dalam penyusunan suatu kebijakan publik

1.5 Tinjauan Teori

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah bagian dari acuan yang digunakan penulis dalam di dalam melakukan suatu kajian penelitian. Adanya penelitian-penelitian terdahulu dapat menjadi rujukan bagi peneliti dalam memperluas teori yang dipakai dalam kajian yang dilakukan. Penelitian terdahulu juga dapat membantu peneliti untuk menemukan kelebihan maupun kekurangan dari kajian yang pernah dilakukan sebelumnya agar menjadi bahan rujukan bagi peneliti dalam menyusun kajiannya. Berikut beberapa hasil penelitian terdahulu yang dipakai sebagai rujukan dalam penelitian ini :

Tabel 1.6 Matriks Penelitian Terdahulu

No	Penulis, Tahun	Tujuan dan Metode	Hasil	Perbedaan Penelitian
1	2	3	4	5
1	Budiatmoko, Trianto, 2005	<p>Tujuan Penelitian : untuk mengetahui</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alur penetapan agenda masuknya permasalahan program Guru Bantu di Kabupaten Tegal 2. Aktor-aktor yang terlibat dalam proses agenda tersebut 3. Menentukan model agenda setting <p>Metode penelitian : Deskriptif kualitatif</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agenda setting dimulai dari munculnya permasalahan utama yang dirasakan para guru bantu terhadap program ini yang kemudian dibentuknya wadah FKGBT dan turut diangkat media massa hingga persoalan ini mendapat sorotan oleh DPRD setempat yang kemudian menerbitkan rekomendasi kepada pemerintah untuk menindaklanjuti persoalan ini 2. Aktor-aktor yang terlibat, yakni Pemerintah setempat, unsur legislatif, Persatuan Guru Bantu Indonesia (PGBI) Kabupaten Tegal, dan media massa 3. Model dari proses agenda setting yang terjadi dalam program Guru Bantu Kabupaten Tegal tersebut termasuk ke dalam model <i>outside initiation</i> dimana agenda yang terbetuk berangkat dari unsur eksternal Pemerintah 	Perbedaan dengan penelitian ini ialah terletak pada objek penelitian, tujuan penelitian, serta teori. Objek penelitian yang diangkat oleh peneliti, yaitu tentang kebijakan pemekaran wilayah di Kelurahan Kadipiro. Pada penelitian ini, tujuan yang hendak diketahui ialah proses agenda setting serta model agenda setting dalam perumusan kebijakan pemekaran wilayah. Adapun terkait teori yang dipakai ialah kombinasi teori John W. Kingdon, Mark Rushefky, Roger W. Cobb dan Charles D. Elder, dan Anderson.

1	2	3	4	5
2	Maman; dkk, 2016	<p>Tujuan Penelitian : untuk mengetahui penyusunan agenda kebijakan dan aktor yang terlibat dalam proses pembentukan Kabupaten Bandung Barat tahun 2007</p> <p>Metode Penelitian : Deskriptif kualitatif</p>	<p>1. Penyusunan agenda pembentukan Kabupaten Bandung Barat berangkat dari masalah kesejahteraan masyarakat yang rendah serta kondisi kewilayahan Kabupaten Bandung yang cukup luas. Agenda ini dapat terealisasi dengan ditetapkannya UU No. 12/2007. Namun demikian dalam agenda pembentukan wilayah ini turut dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang pada saat itu terlibat dalam perumusan kebijakan guna menysasar proyek-proyek pemerintah</p> <p>2. Aktor-aktor yang terlibat diantaranya masyarakat, LSM, Komite Pembentukan Kabupaten Bandung Barat, Pemerintah dan DPRD Kabupaten Bandung, Tim Kosorsium, Media, dan Forum 14 Kecamatan sebagai pihak kontra</p>	<p>Teori yang dipakai pada penyusunan penelitian ini kombinasi teori John W. Kingdon, Mark Rushefky, Roger W. Cobb dan Charles D. Elder, dan Anderson. Adapun locus penelitian ini berada di Kelurahan Kadipiro, Kecamatan Banjarsari, Kota Surakarta.</p>
3	Choirunisa, Nabila, 2018	<p>Tujuan Penelitian : untuk mengetahui proses agenda setting dan aktor-aktor yang terlibat penyusunan program Desa Layak Anak di Desa Panggungrejo</p> <p>Metode Penelitian : Deskriptif kualitatif</p>	<p>1. Agenda setting program ini berawal dari isu privat dimana adanya seorang anak yang mengalami kekerasan non fisik di dalam keluarga hingga akhirnya melibatkan pihak luar. Dalam keberjalanannya masalah kekerasan anak tersebut meluas sampai mendorong masyarakat berkerjasama dengan pemerintah dan NGO memulai program Desa Layak Anak</p> <p>2. Aktor atau pihak yang terlibat dalam proses agenda setting ini ialah Pemerintah Desa setempat, Dinas PPPAP dan KB, dan Lembaga Pemerhati Anak dan Masyarakat</p>	<p>Objek penelitian yang diangkat pada penelitian ini adalah terkait kebijakan pemekaran wilayah. Pada penelitian ini, tujuan yang hendak diketahui ialah proses agenda setting serta model agenda setting dalam kebijakan pemekaran wilayah. Teori yang digunakan kombinasi teori John W. Kingdon, Mark Rushefky, Roger W. Cobb dan Charles D. Elder, dan Anderson.</p>

1	2	3	4	5
4	Puspita, Ratih Indah, 2016	<p>Tujuan Penelitian : mengkaji proses agenda kebijakan penyelesaian kasus pelanggaran rencana tata ruang wilayah oleh CV. Evergreen Indogarment Tuntang</p> <p>Metode Penelitian : Deskriptif kualitatif</p>	<p>Agenda kebijakan dalam upaya penyelesaian kasus pelanggaran Rencana Tata Ruang Wilayah berawal dari kemunculan indikasi penyimpangan lahan bangunan gudang yang dirubah menjadi tempat produksi. Adapun aliran kebijakan tercermin dari pembahasan bersama diantara instansi untuk memberikan tenggat waktu 6 bulan guna memindahkan lokasi produksi. Aliran politik yang terjadi ialah dengan munculnya aktor <i>backing</i> yang memobilisasi masyarakat untuk mendukung CV Evergreen Indogarment sehingga terjadi negosiasi dan <i>lobbying</i> dengan pemerintah</p>	<p>Perbedaan pada penelitian ini ialah pada objek penelitian serta teori yang yang dipakai. Pada penelitian ini, objek penelitiannya terkait kebijakan pemekaran wilayah. Adapun untuk teori yang dipakai pada penelitian ini merupakan kombinasi teori John W. Kingdon, Mark Rushefky, Roger W. Cobb dan Charles D. Elder, dan Anderson.</p>
5	Dharmawan and Nurmandi, 2015	<p>Tujuan Penelitian : untuk mengetahui proses pengagendaaan kebijakan pembangunan perbatasan di wilayah Kepulauan Riau oleh Pemerintah.</p> <p>Metode Penelitian : Deskriptif kualitatif</p>	<p>Proses agenda kebijakan pembangunan di perbatasan Kepulauan Riau, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aliran Masalah Akses masyarakat di perbatasan yang sangat rendah akibat sarana prasarana, layanan kesehatan dan pendidikan, keamanan, telekomunikasi, serta transportasi yang tidak memadai 2. Aliran Politik Meliputi proses membangun partisipasi masyarakat, dukungan anggaran pemerintah pusat dan daerah, NGO, akademisi, LSM. 3. Aliran Kebijakan Pada proses ini dibahas berbagai alternatif kebijakan, diantaranya pengembangan industri pengolahan dan perikanan, pariwisata, pengembangan sumberdaya manusia, dan lainnya. 	<p>Objek pada penelitian ini ialah terkait kebijakan pemekaran wilayah. Di samping itu, teori yang digunakan pada penelitian ini ialah kombinasi teori John W. Kingdon, Mark Rushefky, Roger W. Cobb dan Charles D. Elder, dan Anderson.</p>

1	2	3	4	5
6	Rahayu, Sri Lestari, 2010	<p>Tujuan Penelitian : Untuk menggambarkan kondisi kemampuan Daerah Otonomi Baru dengan daerah induk paska era otonomi daerah</p> <p>Metode Penelitian : Deskriptif kualitatif</p>	<p>Berdasarkan hasil evaluasi, diketahui bahwa tidak semua kebijakan pemekaran daerah di Indonesia membawa dampak positif Pemekaran yang terjadi di banyak daerah ternyata masih belum mampu mewujudkan kemandirian, bahkan justru menambah beban dana transfer Pemerintah Pusat ke daerah tiap tahunnya. Selain itu, anggaran pembangunan yang diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah baru justru besarnya jauh lebih kecil dibandingkan dengan besaran yang digunakan untuk kegiatan rutin</p>	<p>Fokus kajian pada penelitian ini ialah berkaitan dengan mengkaji proses agenda setting sebagai langkah awal dari perumusan kebijakan publik yang dibuat.</p>
7	Khairul <i>et al.</i> , 2019	<p>Tujuan Penelitian : Untuk menilai pengembangan kapasitas individu staf pemerintah di Kabupaten Pasaman Barat</p> <p>Metode Penelitian : Deskriptif kualitatif</p>	<p>Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat awal terbentuk sebagai daerah baru harus menghadapi persoalan kurangnya pegawai yang mumpuni sedangkan daerah ini sendiri dituntut untuk bisa menjawab persoalan buruknya layanan publik. Sebagai upaya menyelesaikan persoalan ini, Bupati Pasaman Barat menyelenggarakan :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Program pendidikan dan pelatihan untuk staf pemerintah Kabupaten Pasaman Barat. Adapun program pendidikan dan pelatihan yang disediakan meliputi, pelatihan fungsional, teknis, dan program pelatihan ketrampilan 2. Program studi lanjutan, dimana Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat menyediakan program lanjutan, seperti izin belajar dan beasiswa program 	<p>Kajian pada penelitian rujukan cenderung pada evaluasi atas penyelenggaraan Pemerintahan daerah baru sedangkan pada penelitian ini fokusnya pada proses agenda setting perumusan kebijakan pemekarannya. Di samping itu lokus pada penelitian ini berada di Kelurahan Kadipiro, Kecamatan Banjarsari, Kota Surakarta.</p>

1	2	3	4	5
8	Adhayanto, Oksep, Handrisal and Irman, 2016	<p>Tujuan Penelitian : Untuk melakukan kajian kelayakan pada pemekaran Kecamatan Sugie Besar dengan berpedoman pada PP No 19 Tahun 2008</p> <p>Metode Penelitian : Kualitatif dan kuantitatif</p>	<p>Dari kajian diperoleh hasil sebagai berikut :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ketentuan Teknis Nilai yang diperoleh dari kajian kependudukan, luas daerah dan rentang kendali, aspek ekonomi, serta sarana prasarana ialah sebesar 368 atau kategori Mampu. 2. Ketentuan Administrasi Dalam hal ini calon kecamatan tidak memenuhi syarat karena adanya 3 desa di lingkup wilayah ini yang usia pemerintahannya di bawah 5 tahun 3. Ketentuan Fisik Kewilayahan. Dari 3 indikator persyaratan diketahui kecamatan induk tidak memenuhi salah satu indikator persyaratan karena cakupan wilayahnya menjadi 6 kelurahan. Dengan demikian syarat pemekaran ini tidak terpenuhi. 	<p>Perbedaan penelitian rujukan dengan penulisan penelitian ini ialah terkait fokus kajian dan lokus. Fokus pada penelitian ini adalah terkait agenda setting kebijakannya. Adapun lokus penelitian berada di Kelurahan Kadipiro, Kecamatan Banjarsari, Kota Surakarta.</p>
9	Hamri, Ebed, <i>et al.</i> , 2015	<p>Tujuan Penelitian : membandingkan struktur perekonomian Kota Tasikmalaya dengan daerah induknya</p> <p>Metode Penelitian : Analisis tipologi klassen, <i>Indeks Diversitas Entropi</i>, dan <i>Location Quotient</i>.</p>	<p>Berdasar penelitian, gambaran perekonomian Kota Tasikmalaya terlihat lebih maju dibanding daerah induknya. Nilai ini didasarkan hasil rata-rata <i>Location Quotient</i> serta rata-rata indeks diversitas entropi Kota Tasikmalaya lebih tinggi nilainya dibanding daerah induknya, yakni Kabupaten Tasikmalaya, Kota Banjar, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Garut, dan Kabupaten Pangandaran</p>	<p>Fokus kajian pada penelitian yang disusun oleh penulis ialah terkait dengan proses agenda setting kebijakan pemekaran wilayah. Di samping itu terkait dengan lokus penelitian berada di Kelurahan Kadipiro, Kecamatan Banjarsari, Kota Surakarta.</p>

1	2	3	4	5
10	Santoso, Lukman, 2017	Tujuan Penelitian : Untuk menganalisis: -Latar belakang pemekaran Kabupaten Pesawaran -Implikasi administratif dan sosio-politik yang ditimbulkan setelah terjadinya pemekaran Metode Penelitian : Deskriptif kualitatif	Berdasarkan penelitian ini, ditemukan - Latar belakang dilakukannya pemekaran Kabupaten Pesawaran didominasi faktor politik dengan bingkai argumentasi kesejarahan. Artinya dorongan pemekaran daerah ini tidak murni berasal dari aspirasi masyarakat. - Dampak yang timbul pada aspek administratif meliputi, adanya sengkabut lokasi kantor pemerintah kabupaten, perpindahan asset, anggaran dan infrastruktur yang minim, pelayanan publik yang buruk, dan terbengkalainya pemilukada. Adapun implikasi pada sektor sosio-politik meliputi menguatnya warna kedaerahan, tingkat kesejahteraan masyarakat yang rendah, dan menguatnya politik kepentingan para elit.	Pada penelitian yang dilakukan oleh penulis fokus kajian adalah terkait proses agenda setting kebijakan dengan tujuan untuk mengetahui proses agenda setting perumusan kebijakan pemekaran wilayah. Di samping itu lokus penelitian yang diambil oleh penulis berada di Kelurahan Kadapiro, Kecamatan Banjarsari, Kota Surakarta.

1.5.2 Administrasi Publik

Istilah administrasi berasal dari bahasa Latin “*ad*” dan “*ministrate*” yang memiliki arti *to serve* atau melayani. Administrasi dalam arti sempit berasal dari bahasa Belanda, *bestuur*, yang berkaitan dengan kegiatan tata usaha atau manajemen dalam kegiatan organisasi sementara dalam arti luas, istilah administrasi berasal dari bahasa Inggris yang memiliki makna proses kerjasama sekesekelompok orang untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien (Anggara, 2012). Adapun definisi publik sendiri dapat memiliki makna orang banyak, umum, atau orang banyak. Kimball Young sendiri

(dalam Kadir, 2020:36) memberikan pandangannya sebagai sekelompok individu dengan kepentingan yang sama.

Waldo (dalam Muhammad, 2019:30) mengemukakan bahwa administrasi publik atau administrasi negara sebagai organisasi dan manajemen pemerintah untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Adapun Nicholas Henry (dalam Keban, 2014:3) memberi pandangannya bahwa administrasi publik adalah perpaduan teori dan praktek yang ditujukan untuk menyusun suatu kebijakan agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Masih berkaitan dengan definisi administrasi publik, Pfiffner dan Presthus (dalam Kadir, 2020:42) berpendapat bahwa administrasi publik dikaitkan dengan upaya koordinasi yang dilakukan oleh individu maupun kelompok dalam menjalankan kebijakan publik.

Perkembangan disiplin ilmu dapat ditelusuri dari perubahan paradigma atau cara pandangnya. Apabila paradigma tertentu mendapat tantangan dari luar maka akan terjadi krisis sehingga kepercayaan terhadap paradigma tersebut akan luntur atau berkurang sehingga di dalam praktiknya kemudian akan muncul paradigma-paradigma baru. Di dalam perkembangan ilmu administrasi publik, perubahan ini pernah terjadi beberapa kali dimana terlihat pada pergantian cara pandang baru seperti yang dikemukakan Nicholas Henry (Keban, 2014). Nicholas Henry mengungkapkan terdapat lima paradigma di dalam administrasi publik, sebagai berikut :

a. Paradigma yang pertama (1900-1926), yaitu dikotomi politik dan administrasi.

Dalam paradigma ini dijabarkan bahwa politik lebih memusatkan perhatian pada rumusan suatu kebijakan yang didasari dari aspirasi atau kehendak masyarakat, sedangkan administrasi memusatkan perhatian pada implementasi suatu kebijakan. Pada paradigma ini adanya pemisahan politik dengan administrasi yang terwujud melalui pemisahan lembaga legislatif yang berperan dalam menyuarakan dan mendorong aspirasi masyarakat dengan lembaga eksekutif sebagai pelaksana kebijakan. Administrasi pun dipandang sebagai sesuatu yang bebas nilai yang diarahkan pada pencapaian efisiensi dari birokrasi pemerintah sebagai lokus, sedangkan fokusnya kurang dibahas mendalam

- b. Paradigma kedua (1927-1937), ialah prinsip-prinsip administrasi publik. Pada paradigma ini prinsip-prinsip administrasi yang meliputi POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*) menjadi fokus dari administrasi publik yang dikembangkan luas. Adapun lokus paradigma ini tidak dijelaskan terperinci karena dianggap dapat berlaku dimana saja.
- c. Paradigma ketiga (1950-1970), ialah administrasi Negara sebagai ilmu politik. Pemisahan antara politik dengan administrasi di dalam paradigma ini dianggap sebagai suatu yang tidak mungkin sehingga pada paradigma ini ilmu administrasi merupakan ilmu politik dimana lokusnya ialah birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya menjadi kabur karena prinsip-prinsip administrasi publik mengandung banyak kelemahan.
- d. Paradigma keempat (1956-1970), yaitu administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Prinsip-prinsip manajemen yang sebelumnya pernah dikenalkan,

seperti analisis manajemen, penggunaan teknologi, analisa manajemen, kemudian di dalam paradigma ini secara mendalam dikembangkan kembali. Berbagai prinsip tersebutlah yang selanjutnya menjadi fokus pada paradigma ini. Adapun lokusnya menjadi tidak jelas karena berbagai prinsip manajemen yang menjadi fokus dianggap mampu diterapkan dimana saja, bukan hanya pada bisnis.

- e. Paradigma yang kelima (1970-sekarang), yaitu paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik. Lokus dan fokus administrasi publik dalam paradigma ini sudah jelas. Lokus administrasi publik meliputi berbagai masalah dan kepentingan publik. Adapun untuk fokus pada paradigma ini ialah teori organisasi, manajemen publik, dan kebijakan publik.

Pada tahun 1978, bersamaan dengan terjadinya tekanan inflasi yang dialami Pemerintah California saat itu telah mendorong dilakukannya reformasi dalam sistem administrasi publik guna menciptakan birokrasi yang lebih efektif dan efisien. Kondisi ini yang kemudian menjadi awal munculnya paradigma baru *Reiventing Government* dan *Good Governance* (Suwitri, 2011). William Hudnut (dalam Suwitri, 2011:15) mengungkapkan bahwa pada paradigma *Reiventing Government* atau wirausaha birokrasi, administrasi publik meminjam ilmu administrasi bisnis untuk merubah cara-cara kerja yang lama menjadi lebih kreatif, inovatif, dan mampu mengambil resiko. Berbagai program yang sifatnya hanya mengurus anggaran mulai diubah menjadi penghasil uang. Penghargaan yang diberikan juga didasarkan atas ukuran kinerja.

Wirausaha birokrasi sendiri harus dilaksanakan dengan prinsip pemerintahan yang baik. Prinsip inilah yang kemudian disebut dengan *Good Governance*, yaitu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan yang mengelola berbagai urusan baik yang berhubungan dengan aspek sosial, politik, maupun ekonomi dalam hubungan antara masyarakat, pihak swasta, dan pemerintah (dalam Ahmad, 2012:10). Prinsip ini memiliki beberapa karakteristik yang meliputi, partisipasi, *rule of law*, transparansi, responsifitas, consensus orientation, equity, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis.

1.5.3 Kebijakan Publik

1.5.3.1 Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan suatu perangkat pedoman bagi suatu tindakan dalam rangka menyelesaikan suatu permasalahan yang muncul. Kebijakan dapat diartikan pula sebagai ketetapan y

ang berisi berbagai prinsip yang digunakan sebagai rujukan dalam bertindak guna mencapai tujuan tertentu (Winegan, 2019:8). Fredrick (Muadi, MH and Sofwani, 2016) mengutarakan pendapatnya bahwa kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan seseorang, kelompok, ataupun pemerintah dalam suatu kondisi dengan berbagai kendala maupun kesempatan di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut untuk mencapai tujuan tertentu. Sejalan dengan Fredrick, sebagai pilihan alternatif tindakan terbaik, kebijakan menurut W.I Jenkins (Winegan, 2019:8) meliputi rangkaian

keputusan yang diambil oleh seseorang atau sekelompok aktor politik dimana di dalamnya memuat cara-cara dalam melaksanakannya guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Adapun istilah publik dapat dimaknai sebagai sekelompok individu yang terikat dengan suatu isu tertentu. Nugroho (Winegan, 2019:9) berpandangan bahwa publik bukan hanya rakyat atau stakeholders, melainkan termasuk tempat bagi warga negara saling berinteraksi dan tempat bagi masyarakat berkembang.

Di dalam Literatur, definisi terkait kebijakan publik sendiri terdapat berbagai macam. Paterson (Keban, 2014:31) mengungkapkan pandangannya tentang kebijakan publik yang menjadi bagian dari tindakan Pemerintah yang berkaitan dengan “siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana”. Selanjutnya Bucholz (Winegan, 2019:10) turut memberikan penafisiran tentang kebijakan publik sebagai suatu yang secara nyata dilakukan oleh pemerintah, bukan hanya sekedar pernyataan atau sasaran tindakan yang diinginkan. Kebijakan publik di dalamnya meliputi berbagai tujuan dan sasaran yang dipakai oleh Pemerintah dalam usahanya mengatasi berbagai persoalan yang muncul di masyarakat. Kemudian definisi lainnya disampaikan Chandler dan Plano (Kadji, 2016:8) yang penting juga didiskusikan. Chandler dan Plano mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah bagian dari usaha untuk menyelesaikan berbagai masalah publik dengan memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki. Mereka menambahkan bahwa kebijakan publik menjadi bentuk keterlibatan Pemerintah terhadap berbagai kepentingan orang yang tidak mampu di dalam masyarakat sehingga mereka bisa bertahan hidup, bangkit, dan ikut serta dalam Pemerintahan. Disini dapat

terlihat bahwasanya kebijakan hanya melulu berhubungan dengan pemanfaatan strategis dari sumberdaya melainkan terdapat pula aspek moral yang sangat mendalam (Keban, 2014).

Dari berbagai definisi kebijakan publik yang dikemukakan para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa secara umum kebijakan publik diartikan sebagai upaya yang diambil oleh Pemerintah yang bertujuan pada usaha pencapaian kesejahteraan masyarakat, dimana diwujudkan dalam bentuk peraturan-peraturan, perundangan-perundangan, dan sebagainya. Kebijakan publik bersifat mengikat dan harus dipatuhi oleh seluruh anggota masyarakat tanpa terkecuali. Secara substansi, kebijakan publik meliputi segala aktivitas yang dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka menyelesaikan persoalan publik. Kebijakan publik ditujukan pada langkah-langkah untuk memecahkan berbagai persoalan di masyarakat agar dapat memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik (Indiahono, 2009). Namun begitu, kebijakan publik menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan (Taufiqurokhman, 2014:13), diharapkan mampu memuat nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Hal tersebut memiliki maksud bahwa apabila suatu kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah bertentangan dengan nilai-nilai di masyarakat tentu di dalam pelaksanaannya akan menuai penolakan dalam implementasinya.

1.5.3.2 Tahap-Tahapan Kebijakan Publik

Dalam merumuskan atau menyusun satu kebijakan tentu akan selalu menjadi suatu proses yang kompleks karena harus melalui rangkaian aktivitas yang panjang

serta keterlibatan berbagai pihak. Para ahli sendiri telah lama mengkaji kebijakan publik dan membagi proses-proses penyusunannya ke dalam beberapa tahap. Dun (Indiahono, 2009:21) menjelaskan tahap-tahapan dalam kebijakan publik pada lima fokus kajian, diantaranya :

a. Penyusunan Agenda Kebijakan

Penetapan agenda atau agenda setting dalam proses penyusunan kebijakan memegang peranan yang penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat ke dalam agenda pemerintah. Agenda setting biasa dipakai sebagai bagian untuk memberi sorotan atas isu yang dianggap oleh masyarakat perlu ditindaklanjuti demi mencegah dampak negatif yang lebih besar.

b. Formulasi Kebijakan

Satu atau beberapa masalah yang telah disepakati masuk dalam agenda kebijakan selanjutnya dibahas oleh para pembuat kebijakan kemudian dicari alternatif-alternatif pilihan yang ada. Pada proses formulasi kebijakan inilah diambil alternatif-alternatif penyelesaian yang terbaik.

c. Adopsi Legitimasi Kebijakan

Tahap ini meliputi tahapan untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan pemangku kepentingan. Hal ini tidak dapat dipisahkan dari tahap perumusan kebijakan yang menjadi tahap kritis dari proses kebijakan karena adanya pertimbangan yang menjadi perhatian terkait dampak nyata yang muncul dari pilihan alternatif tersebut sehingga di dalam proses ini akan terjadi tarik menarik kepentingan sosial, politik, dan ekonomi.

d. Implementasi

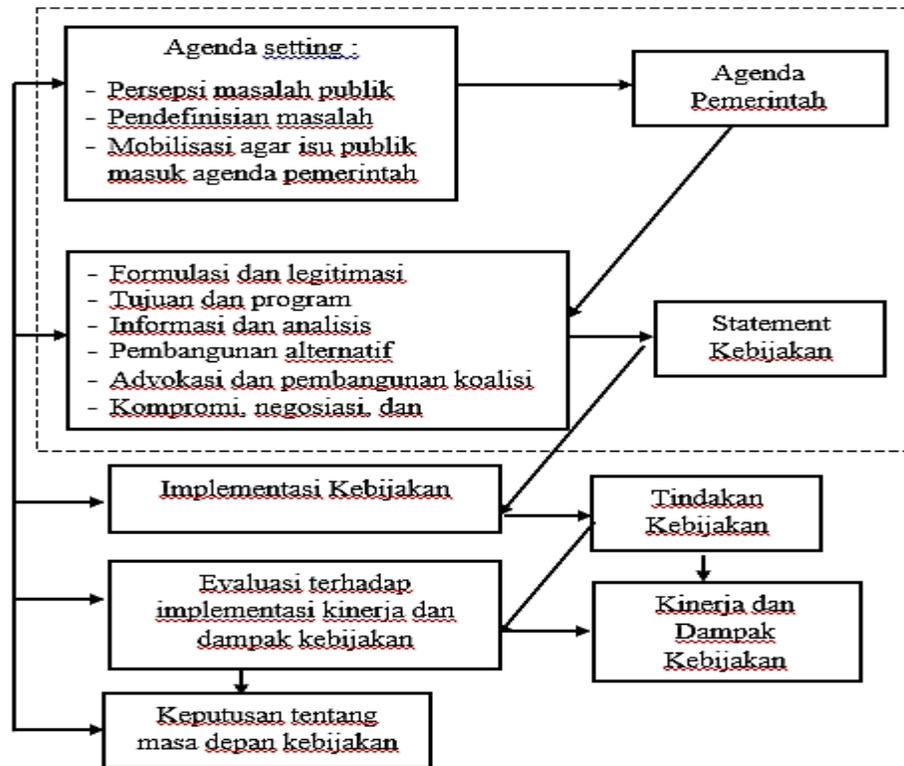
Seringkali implementasi dipandang hanya sebagai pelaksanaan hal-hal yang telah diputuskan. Pada kenyataannya tahap implementasi sendiri memegang peran yang amat penting karena memuat apa dan bagaimana melaksanakan kebijakan. Hal ini memiliki arti implementasi kebijakan menjadi tahap yang paling menentukan apakah suatu rencana yang telah disusun bisa berhasil serta mencapai hasil yang optimal atau tidak.

e. Monitoring dan Evaluasi

Tahap ini pada dasarnya menjadi bagian dari tindakan untuk menilai keterkaitan antara rancangan kebijakan yang dirumuskan dengan praktiknya atau implementasinya yang dilihat dari dampak yang timbul atas kebijakan tersebut. Monitoring dilakukan saat program atau kebijakan sedang berjalan, sedangkan evaluasi dilakukan pada saat kebijakan atau program telah selesai dilaksanakan.

Ripley (Indiahono, 2009:22) mengungkapkan bahwa terdapat 2 siklus dalam tahapan kebijakan, yaitu siklus pendek dan siklus panjang.

Gambar 1.1 Tahapan Kebijakan Menurut Model Ripley



Sumber : (Dwiyanto Indiahono, 2009:22)

Siklus pendek kebijakan terdiri atas penyusunan awal suatu agenda, ditetapkannya agenda pemerintah, formulasi dan legitimasi serta ditetapkannya kebijakan. Adapun siklus panjang kebijakan meliputi, penyusunan awal suatu agenda, ditetapkannya agenda kebijakan, formulasi dan legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, tindakan kebijakan, kinerja dan dampak kebijakan, evaluasi, serta keputusan akhir dari hasil evaluasi kebijakan. Dalam hal ini, kebijakan dilihat sebagai suatu siklus yang dapat mengalami perkembangan, dimana kebijakan tersebut melewati rangkaian proses implementasi, monitoring, dan evaluasi.

1.5.4 Agenda Setting

1.5.4.1 Definisi Agenda Setting

Istilah agenda setting memiliki dua kata kunci, yaitu *'agenda'* dan *'setting'* yang berarti usaha-usaha penyiapan. Agenda setting bisa diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan untuk menentukan suatu hal tertentu agar mendapat prioritas dari pemilik agenda. Pada penyusunan kebijakan publik, agenda setting adalah tahapan yang paling awal dan penting karena tahapan inilah yang menentukan isu-isu yang berkembang di tengah masyarakat untuk selanjutnya dibawa dalam agenda pemerintah (Santoso, 2010:72). Layne D. Hoppe (Budiatmoko, 2005) mengemukakan bahwa :

“Agenda” (comes) to have meaning in terms of specific patterns of action in government-particularly those in the early stages of policy development. An analysis of agenda-selling processes (becomes) an analysis of how problems developed, how they were defined, the courses of action formulated to act on these problems, the legitimation of one course of action over another, the emergence of policy system designed to act on such problems on a continuing basis.

("Agenda" adalah sebuah istilah terkait tindakan yang diambil pemerintah khususnya pada proses awal perkembangan suatu kebijakan publik. Analisis tentang penyusunan agenda akan menjadi sebuah analisis tentang bagaimana suatu permasalahan dikembangkan, didefinisikan, dikemukakannya pilihan-pilihan tindakan untuk pemecahan masalah, legitimasi terhadap tindakan terpilih, dan munculnya sebuah sistem kebijakan untuk menghadapi permasalahan yang tengah dihadapi tersebut).

Pendapat lainnya, dikemukakan oleh Barbara Nelson (Winarno, 2012:83) mengutarakan bahwa proses agenda kebijakan merupakan suatu proses dimana para pemangku kebijakan menyadari munculnya masalah-masalah baru yang dalam perjalanannya mulai memberi perhatian secara serius atas masalah tersebut dan

memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk memberi tanggapan masalah itu. Selanjutnya, Joko Widodo (Maman; dkk, 2016) mengungkapkan bahwa kegiatan agenda setting merupakan kegiatan membuat masalah publik menjadi masalah kebijakan. Adapun Kraft dan Furlong (Abdal, 2015:95) mendefinisikan agenda setting sebagai proses bagaimana masalah-masalah yang muncul mendapatkan sorotan dari pemangku kepentingan, dirumuskan, lalu diarahkan masuk ke dalam agenda politik. Keadaan ini terjadi diakibatkan adanya persoalan-persoalan yang ada di masyarakat yang berkembang dan dirasa oleh sebagian besar masyarakat sebagai suatu ketidaknyamanan dan membutuhkan tindakan pemerintah guna mengubah keadaan tersebut.

Thomas A. Birkland (Birkland, 2007) di tempat berbeda mengutarakan bahwa agenda setting meliputi kumpulan masalah, termasuk yang berkaitan dengan penyebabnya, solusinya, maupun hal-hal lain dari masalah publik yang dalam perjalanannya mendapat perhatian dari masyarakat serta pejabat publik. Agenda dalam praktiknya juga sama seperti daftar rancangan peraturan perundangan yang ada di badan legislatif yang kemudian mendapat prioritas untuk ditangani. Hilgartner dan Bosk (dalam Frank Fischer, ed. al. 2007) menambahkan bahwa agenda setting atau penetapan agenda merupakan proses dimana masalah beserta solusi alternatif dari masalah tersebut bisa mendapatkan atau kehilangan perhatian dari para elit atau pemangku kebijakan. Persaingan antar kelompok kepentingan untuk mendapatkan agenda Pemerintah berjalan sangat ketat karena tidak ada insititusi manapun yang

memiliki kemampuan untuk menangani semua kemungkinan alternatif kebijakan untuk semua masalah yang muncul di masyarakat dalam satu waktu. Agenda kebijakan pada dasarnya ada di setiap tingkatan Pemerintah, baik yang ada di tiap badan pada Pemerintah Pusat, badan legislatif, negara bagian atau Pemerintah Daerah, dimana setiap masalah yang terjadi didiskusikan, didisposisi, atau sedang dipertimbangkan. Semua masalah yang ada ini umumnya dikategorikan berdasarkan sejauh mana sebuah institusi mampu mengambil keputusan akhir untuk memberlakukan atau menolak kebijakan tersebut.

Berdasar pendapat-pendapat di atas bisa diambil kesimpulan bahwa agenda setting merupakan upaya-upaya untuk mendorong suatu isu atau permasalahan yang berkembang di masyarakat menjadi agenda kebijakan pemerintah. Suatu isu yang berkembang dan menjadi masalah publik, didorong untuk masuk dalam agenda pemerintah untuk dapat ditindaklanjuti pada proses perumusan kebijakan atau formulasi kebijakan dalam rangka penyelesaian masalah tersebut.

1.5.4.2 Proses Agenda Setting

Pada hakikatnya, dalam level individu sekalipun, menyusun suatu agenda memang bukanlah hal yang sederhana. Hal tersebut dikarenakan seringkali ada berbagai pilihan yang harus dihadapkan pada keterbatasan kemampuan. Aktivitas dalam menyusun agenda di level negara pun kompleksitasnya lebih tinggi. Ada begitu banyak kebutuhan di masyarakat serta alternatif kebijakan yang dapat diambil

sementara sumber daya yang dimiliki oleh negara terbatas sehingga harus dikelola secara cermat agar dapat dipertanggungjawabkan kepada publik (Santoso, 2010). Suatu isu yang diangkat dalam agenda Pemerintah tentu menyangkut banyak orang bahkan termasuk keselamatan bersama serta bersifat jangka panjang sehingga menuntut suatu tindakan untuk penyelesaiannya. Dalam pandangan John W. Kingdon (Santoso, 2010:75), agenda setting meliputi proses mengarahkan berbagai isu (*problem stream*) yang muncul sebagai akibat dari dinamika politik (*political stream*) pada proses penyusunan agenda menuju jendela kebijakan (*policy stream*).

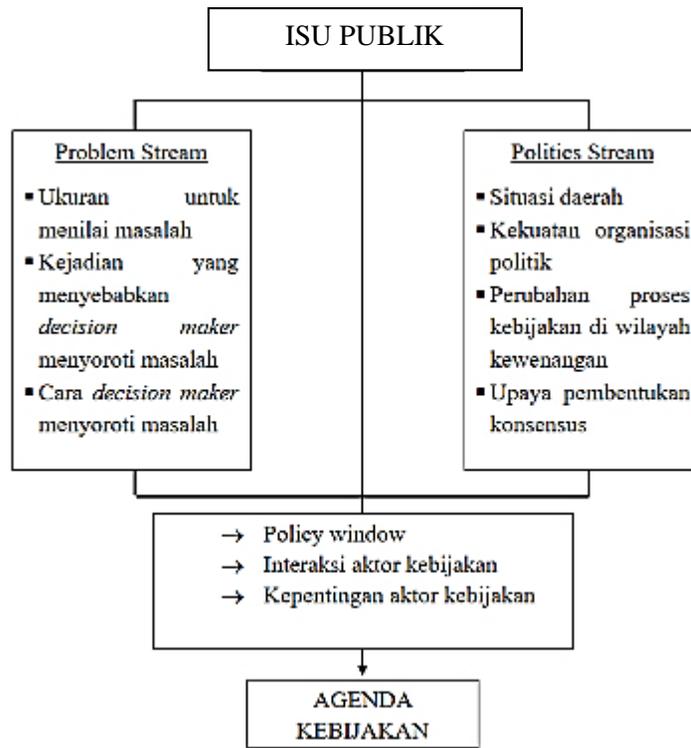
Penyusunan suatu agenda kebijakan sendiri dimulai dari berbagai permasalahan dirasakan di tengah masyarakat. Masyarakat sebagai suatu sistem kepentingan kehidupan akan selalu dipenuhi oleh berbagai persoalan atau isu. Sebagian dari isu-isu muncul dalam perjalanan waktu pada akhirnya mencapai pada titik kritis yang berpotensi menimbulkan dampak yang besar. (Taufiqurokhman, 2014:151).

Suatu masalah yang terjadi masyarakat tentu tidak dapat serta merta masuk ke dalam agenda resmi pemerintah. Hal tersebut mesti didukung dan didorong oleh unsur lainnya, yakni dorongan. Dorongan politik tersebut mencakup dapat meliputi berbagai komponen, diantaranya kondisi politik nasional, mobilisasi dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan, serta pembangunan konsensus (Dharmawan and Nurmandi, 2015). Kondisi politik nasional dalam hal ini meliputi gambaran opini publik atas isu yang diangkat. Adapun dalam dorongan kelompok kepentingan dapat berasal dari partai politik, unsur legislatif, maupun media massa. Pada proses pembangunan konsensus antara kelompok-kelompok kepentingan dengan Pemerintah atau institusi

terkiat terjadi proses tawar menawar (*bargaining*), pengelompokan prihal (*bandwagons*), dan pembayaran jasa (*tipping*) (Dharmawan and Nurmandi, 2015).

Isu-isu yang terjadi di tengah masyarakat yang selanjutnya mendapatkan dorongan kuat dalam suatu dinamika politik maka isu tersebut akan sampai pada suatu kondisi yang disebut sebagai jendela kebijakan atau *policy window* atau *policy stream*. Pada tahapan ini muncul berbagai usulan kebijakan dari berbagai pemangku kebijakan maupun kelompok lain, dimana usulan-usulan tersebut berhadapan satu sama lain (Dharmawan and Nurmandi, 2015). Dinamika antar usulan-usulan atau gagasan yang dibawa oleh masing-masing kelompok atau pemangku kebijakan akan memberi gambaran perubahan yang dapat terjadi sebagai bagian dari suatu proses seleksi apakah ide-ide yang diangkat akan diterima, ditolak, atau bahkan dikombinasikan dengan ide yang lain. Usulan atau gagasan yang disepakati sebagai agenda ini harus memenuhi berbagai hal, seperti kelayakan teknis, kesesuaian dengan berbagai nilai yang berkembang dalam masyarakat, dan bisa mengantisipasi hambatan di masa yang akan datang (Dharmawan and Nurmandi, 2015). Secara ringkas tahapan agenda setting menurut John W. Kingdon (1995) dimulai dari penjaringan isu hingga agenda kebijakan, sebagai berikut :

Gambar 1.2 Ringkasan Alur Proses Agenda Setting Menurut John W. Kingdon



Sumber : John W. Kingdon (Santoso, 2010:79)

Pendapat John W. Kingdon tersebut tidak jauh berbeda dengan yang dikemukakan oleh Mark Ruseffky (Dharmawan and Nurmandi, 2015) bahwa suatu isu akan menjadi agenda melalui tiga urutan. Pertama, pengidentifikasian masalah. Tahapan kedua, yaitu proses kebijakan dalam mencari penyelesaian masalah. Peran yang berasal dari para akademisi, birokrat, dan para ahli akan lebih dominan pada tahapan ini. Adapun tahapan ketiga, meliputi dukungan politik. Proses yang terjadi biasanya meliputi perubahan-perubahan atas usul kebijakan yang berasal dari opini publik, hasil pemilihan umum, kelompok kepentingan, serta ideologi dalam lembaga legislatif yang banyak dipertimbangkan atau didiskusikan. Sosok pemimpin politik pada tahap ini juga menjadi faktor yang penting dalam penyusunan agenda tersebut.

Terkait dengan hal ini apakah pemimpin politik akan mengambil sikap berdasar atas pertimbangan-pertimbangan politik semata, kepentingan masyarakat secara luas, ataukah didorong oleh alasan keduanya hingga kemudian masalah tersebut ditanggapi dan diusulkan suatu penyelesaian masalahnya.

Roger W. Cobb dan Charles D. Elder (Budiatmoko, 2005) turut membagi proses agenda kebijakan ke dalam dua macam yaitu agenda sistemik dan agenda institusional. Agenda sistemik atau disebut agenda publik merupakan seluruh isu yang secara umum dinilai sebagai masalah publik dan memerlukan penanganan pemerintah Adapun agenda institusional atau disebut agenda kebijakan meliputi proses dimana pembuat kebijakan yang berwenang secara aktif dan serius mempertimbangkan dan mengkaji suatu isu untuk diagendakan (Madani, 2020).

Anderson (Maman; dkk, 2016) turut memberikan pandangannya tentang bagaimana suatu agenda kebijakan ditetapkan. Ia mengungkapkan bahwa proses penyusunan agenda kebijakan pemerintah terdiri atas

a. *Private problems*

Penyusunan agenda kebijakan diawali dari suatu masalah yang muncul di masyarakat. Permasalahan yang terjadi dalam hal ini umumnya berawal dari suatu hal yang dirasakan pada tingkat individu, dimana dampak atau akibat yang dirasakan terbatas pada sejumlah orang.

b. *Public problems*

Kondisi saat masalah yang terjadi di masyarakat terus menerus terjadi hingga dirasakan oleh sebagian atau bahkan seluruh masyarakat lalu masalah ini berubah menjadi *public problems*. *Public problems* atau masalah publik ini dikhawatirkan menimbulkan dampak yang besar bahkan dapat dirasakan oleh pihak-pihak yang tidak terlibat langsung.

c. *Issues*

Suatu masalah yang telah menjadi masalah publik maka kemudian berlanjut ke dalam tahapan *issue*. Hal tersebut mengandung arti dimana berbagai masalah publik yang ada saling bertentangan satu sama lain serta munculnya perbedaan-perbedaan pendapat yang ada di masyarakat terkait solusi untuk menyikapi masalah publik tersebut.

d. *Systemic agenda*

Semua isu yang telah dirasakan oleh sebagian besar masyarakat kemudian mendapat sorotan dari berbagai pihak hingga didesakkan agar dapat masuk dalam agenda Pemerintah.

e. *Institutional agenda*

Berbagai permasalahan yang telah masuk dalam agenda Pemerintah yang diprediksi menimbulkan dampak yang besar selanjutnya dibahas secara aktif dan serius oleh pembuat keputusan untuk dirumuskan dalam suatu kebijakan.

Berdasarkan pendapat para ahli terkait proses agenda setting di atas, dapat diketahui bahwa secara garis besar proses agenda setting kebijakan meliputi :

a. Identifikasi masalah

Menentukan isu-isu atau permasalahan-permasalahan yang muncul dan dirasakan oleh sebagian besar masyarakat untuk memicu usaha-usaha penanganan pemerintah. Penentuan isu ini didasarkan atas penilaian objek permasalahan serta umpan balik atas permasalahan tersebut.

b. Dinamika kelompok kepentingan

Suatu kondisi yang menunjukkan berbagai sikap maupun tindakan dari para kelompok kepentingan, baik itu pemangku kebijakan, aktor politik, media, bahkan pandangan publik itu sendiri atas isu yang berkembang.

c. Agenda kebijakan

Suatu proses dimana isu yang diangkat berhasil masuk ke dalam agenda Pemerintah. Pada proses ini dilakukannya kajian-kajian yang serius sebagai langkah tindak lanjut termasuk memunculkan alternatif kebijakan yang dapat diambil untuk selanjutnya dibangunnya kesepakatan bersama antar kelompok kepentingan.

1.5.4.3 Model Agenda Setting

Model agenda setting kebijakan secara umum memberi gambaran atas proses prumusan kebijakan. Anderson (Madani, 2020) menegaskan bahwa model atau tipe pengambilan kebijakan yang dikaitkan dengan proses pembahasan dalam agenda setting kebijakan publik dibedakan menjadi tiga pola, diantaranya *bergainning* (pola

kerjasama), *persuasion* (pola persuasif atau meyakinkan pihak lain), dan *commanding* (pola pengarahan). Di dalam pola *bergainning* terdapat upaya-upaya seperti negosiasi (*negotitation*), saling memberi dan menerima (*take and give*), serta kompromi (*compromise*). Model agenda ini diidentifikasi dengan melihat pada peran aktor yang terlibat. Pola *bergainning* ini terjadi dalam suatu kondisi dimana masing-masing dari aktor maupun kelompok aktor yang terlibat memiliki kewenangan dan posisi tertentu sehingga dapat melakukan penyesuaian dalam proses pembahasannya. Pada model *persuasive*, adanya polarisasi kelompok aktor untuk meyakinkan kelompok aktor yang lain untuk turut terlibat menentukan kebijakan publik atau memberi perhatian seriusnya atas isu yang berkembang. Adapun dalam model *commanding*, proses pengambilan agenda kebijakan publik menempatkan adanya pola hierarki, dimana kelompok aktor yang satu menjadi superordinate dan kelompok aktor yang lain menjadi subordinat (Madani, 2020).

Roger Cobb, Jennie-Keith Ross, dan Marc Howard Ross sendiri dalam jurnal *Agenda Building as a Comparative Political Process* (Cobb, Ross and Ross, 1976) mengidentifikasi model dasar dari agenda setting kebijakan menjadi tiga bentuk, yakni. Model dasar agenda setting ini diidentifikasi berdasarkan inisiatif serta perluasan dari isu yang dibawa.

- Model Inisiatif Luar (*Outside Initiation Model*)

Jenis model ini, munculnya isu-isu diinisiasi dari kelompok-kelompok di luar pemerintah formal. Bagi kelompok-kelompok ini, dalam menarik perhatian serius dari para pemangku kebijakan atas isu-isu yang mereka hadapi biasanya

mereka berusaha menciptakan tekanan atau melalui berbagai cara. Kelompok-kelompok luar ini juga tak jarang berupaya memperluas isu dengan menghubungkan masalah yang dihadapi dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh kelompok lain dengan populasi yang besar untuk menciptakan tekanan yang cukup bagi para pengambil kebijakan dan mendapatkan tempat dalam agenda publik.

- Model Inisiatif Dalam (*Inside Initiation Model*)

Inisiatif kebijakan pada model ini berasal dari internal pemerintah atau kelompok-kelompok yang memiliki akses khusus ke dalam keputusan politik. Model ini tentu memiliki perbedaan dengan model sebelumnya, karena pihak yang pertama kali membawa usul kebijakan tidak perlu berusaha untuk memperluas agenda publik, yakni memaksakan pembuat kebijakan untuk menempatkan isu ke dalam agenda formal. Ekspansi atau adanya upaya-upaya tertentu biasanya ditujukan untuk mempengaruhi pihak-pihak lain yang mempunyai peran dalam implementasi kebijakan saja. Pemrakarsa kebijakan juga cenderung membatasi perluasan isu agar tidak menjadi agenda publik. Para birokrat juga cenderung tertutup untuk menghindari adanya salah memahami teknis yang dapat memicu debat publik.

- Model mobilisasi (*Mobilization model*)

Model ini biasanya banyak terjadi di negara yang menganut sistem satu partai. Sumber inisiatif di dalam model mobilisasi ini ialah pemimpin politik. Isu yang masuk biasanya cenderung tanpa terjadi suatu tekanan dari kelompok

kepentingan di masyarakat. Pemimpin politik yang memprakarsai program sendiri biasanya berusaha memperluas isu melalui upaya mobilisasi atau kampanye dengan tujuan agar kelompok-kelompok masyarakat dapat memberikan dukungan politik untuk melaksanakan program karena menganggap program yang ditawarkan relevan dengan persoalan mereka.

1.5.5 Pemekaran Wilayah

1.5.5.1 Konsep Pemekaran Wilayah

Pemekaran daerah dimaknai sebagai proses pembentukan dua atau lebih daerah baru. Konsep pemekaran sendiri pada dasarnya memiliki keterikatan dengan konsep pengembangan wilayah. Pengembangan wilayah dalam hal ini dijelaskan oleh Oktavilia (dalam Mulyawan, 2016:4) bahwa berawal dari teori lokasi yang dikemukakan Von Thunen bahwa suatu kegiatan perekonomian akan berjalan dan terpusat di daerah-daerah tertentu karena adanya ketersediaan faktor-faktor yang dapat memberi kemudahan dalam suatu proses produksi. Hal tersebut mempunyai makna bahwa pengembangan wilayah melalui pembentukan pusat-pusat pemerintahan yang baru diharapkan mampu mengurangi ketimpangan dan kesenjangan antar daerah. Adanya suatu daerah baru hasil pemekaran juga dipandang akan mampu menciptakan pusat pelayanan yang lebih dekat dan mudah diakses oleh masyarakat. Konsep ini pula didukung oleh Khairullah Cahyadin (dalam Mulyawan, 2016:5) bahwasanya masyarakat yang tinggal di wilayah-wilayah baru hasil pemekaran atau pembentukan

akan menerima manfaat yang lebih banyak dari pusat pemerintahan baru karena adanya kemudahan akses kepada layanan publik.

Pemekaran daerah di Indonesia sendiri tidak terlepas dari prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang berjalan sejak reformasi. Otonomi daerah saat itu menjadi salah satu tuntutan yang kencang disuarakan oleh masyarakat akibat adanya kesenjangan yang besar antara pembangunan yang terjadi di Pulau Jawa dengan yang berada di wilayah lain (Santoso, 2012:103). Menyikapi tuntutan tersebut pun Pemerintah akhirnya mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dimana salah satu esensi yang terkandung di dalamnya ialah adanya pendelegasian kewenangan yang selama ini bertumpuk di tangan Pemerintah Pusat menjadi berada di Pemerintah Daerah dengan tujuan adanya pengelolaan sumberdaya-sumber daya yang ada di tingkat lokal secara optimal sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui percepatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat (Santoso, 2012:103).

Namun demikian, dengan ditetapkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut secara tidak langsung telah membuka keran bagi daerah dalam melakukan pemekaran wilayah. Kondisi dapat terlihat dari bertambahnya secara signifikan jumlah daerah baru di Indonesia yang pada tahun 2009 jumlahnya mencapai 524 daerah yang sebelumnya berjumlah 319 daerah pada tahun 1999 (Ditjen Otonomi Daerah, 2011). Secara substansi, pada dasarnya pemekaran daerah bertujuan mewujudkan keserasian pembangunan antar pusat dan daerah. Eko Prasjo (Marpaung,

2010) berpandangan bahwa pemekaran daerah sebagai bagian dari implementasi desentralisasi dimaksudkan agar dapat mencapai pelayanan publik yang efektif dan efisien. Melalui Institusi-institusi yang keberadaannya lebih dekat dengan masyarakat itu maka akan lebih mudah pula menghasilkan keputusan-keputusan yang disesuaikan dengan kebutuhan di tingkat lokal, pemeliharaan terhadap infrastruktur yang ada melalui anggaran yang dimiliki, serta adanya pengalihan tugas rutin pusat kepada daerah.

Jika dilihat dari aspek politik, pemekaran wilayah juga dapat menumbuhkan perasaan yang sama di antara masyarakat dalam daerah hasil pemekaran yang akan mendorong keikutsertaan masyarakat dalam kehidupan politik. Pemerintah lokal pun akan tergerak untuk menciptakan ide-ide kreatif baru di bidang pemerintahan yang diharapkan mampu mencapai perbaikan pelayanan dan meningkatkan pendapatan daerah (Marpaung, 2010). Hal ini sejalan dengan pendapat Prof. Drs. HAW Widjaja (Muqoyyidin, 2013) tentang tujuan pemekaran daerah sebagai berikut :

“Pembentukan daerah pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti, kemampuan ekonomi, luas wilayah dengan pertimbangan dari aspek sosial budaya, sosial, politik, dan pertahanan serta keamanan”

Smith (dalam Mulyawan, 2016:6) menyampaikan pemekaran dalam konteks wilayah sendiri dapat pula dimaknai sebagai pembagian wilayah dimana prosesnya dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan diantaranya meliputi :

❖ Pendekatan Teknis

Pada pendekatan ini, pembentukan daerah dilakukan dengan pertimbangan kondisi alamiah dan fisik dari wilayah yang bersangkutan

❖ Pendekatan Fungsional

Pembentukan daerah yang didasari oleh fungsi-fungsi yang dijalankan Pemerintah.

❖ Pendekatan Efisiensi

Pembentukan daerah dengan dilatarbelakangi dorongan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas layanan publik.

❖ Pendekatan Kelompok atau Komunitas

Pembentukan daerah yang didasarkan pertimbangan keberadaan kelompok tertentu dengan pola sikap, perilaku, dan aktivitas yang telah terbentuk masing-masing.

❖ Pendekatan Manajemen

Pembentukan daerah yang dilatarbelakangi terbatasnya kemampuan atau kapasitas Pemerintah Pusat untuk mengelola segala macam urusan dalam lingkup wilayahnya.

❖ Pendekatan Sosial

Pembentukan daerah yang dilatarbelakangi kondisi lingkungan sosial, sejarah, maupun etnis yang berkembang di wilayah tersebut.

Runtutan alur pengajuan pemekaran wilayah di Indonesia selama ini secara umum dari biasanya melalui dua tahapan yaitu proses teknokratis yang meliputi

kelayakan teknis dan administratif berdasarkan undang-undang dan aturan pelaksanaannya serta proses politik berupa dukungan dari DPR (Muqoyyidin, 2013). Proses ini dimulai dari persiapan oleh daerah-daerah yang mengusulkan. Usul-usul tersebut nantinya berbentuk proposal yang telah memuat berbagai kajian ilmiah dan pertimbangan sehingga proposal atau dokumen rencana pemekaran wilayah itu dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan peraturan perundang-undangan (Muqoyyidin, 2013).

1.5.5.2 Pemekaran Wilayah Kelurahan

Kelurahan adalah bagian dari wilayah administratif yang ada di bawah kecamatan serta dipimpin oleh seorang Lurah. Kelurahan dibentuk dengan maksud untuk meningkatkan layanan kepada masyarakat, menjalankan fungsi pemerintah, serta melaksanakan pemberdayaan masyarakat (*Permendagri Nomor 31 Tahun 2006, 2006*). Sebuah Kelurahan dapat dimekarkan menjadi dua atau lebih Kelurahan dengan persyaratan minimal sebagaimana diatur dalam pada Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan. Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam kebijakan pemekaran kelurahan, meliputi :

- a. Jumlah penduduk
- b. Luas wilayah
- c. Bagian wilayah kerja

d. Sarana dan prasarana pemerintah

Kelurahan yang diajukan untuk dimekarkan tersebut juga harus memenuhi syarat lainnya, yakni usia dalam penyelenggaraan pemerintahan kelurahannya sekurang-kurangnya 5 tahun. Secara rinci syarat minimal Kelurahan dijelaskan sebagai berikut :

Tabel 1.7 Ketentuan Pemekaran Tingkat Kelurahan

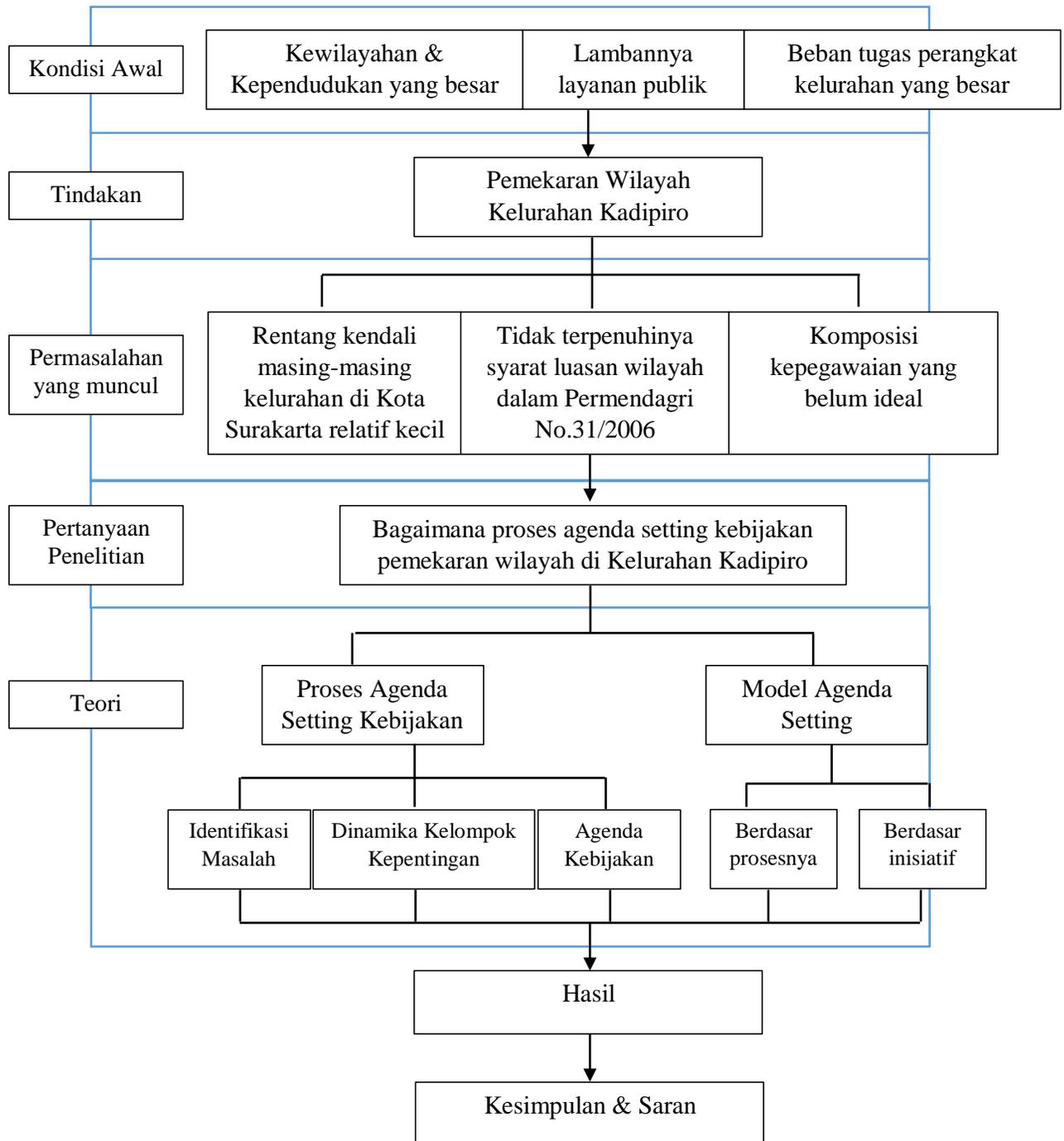
FAKTOR	WILAYAH		
	JAWA & BALI	SUMATERA & SULAWESI	KALIMANTAN, NTB, NTT, MALUKU PAPUA
Jumlah Penduduk/ Kepala Keluarga	Sekurang-kurangnya 4.500 jiwa atau 900 Kepala Keluarga	Sekurang-kurangnya 2.000 jiwa atau 400 Kepala Keluarga	Sekurang-kurangnya 900 jiwa atau 180 Kepala Keluarga
Luas Daerah	Minimal 3 km ²	Minimal 5 km ²	Minimal 7 km ²

Sumber : (Permendagri Nomor 31 Tahun 2006, 2006)

Persyaratan bagian wilayah kerja yang dimaksud di dalam peraturan ini ialah lokasi pemerintahan baru dapat dijangkau oleh masyarakat sehingga dapat mempercepat pelayanan serta pembinaan masyarakat. Adapun ketentuan sarana prasarana pemerintah, diantaranya memiliki kantor pemerintah, fasilitas umum penunjang, sarana prasarana komunikasi, serta jaringan perhubungan yang lancar.

1.6 Kerangka Pemikiran

Gambar 1.3 Bagan Kerangka Berpikir



1.7 Operasionalisasi Konsep

Agenda setting merupakan suatu proses untuk mendorong suatu permasalahan beserta upaya penyelesaian masalah agar dapat masuk dalam agenda pemerintah agar mendapat legitimasi atas upaya yang diambil. Proses agenda setting penyusunan kebijakan pemekaran wilayah di Kelurahan Kadipiro, Kota Surakarta meliputi :

a. Identifikasi masalah

Identifikasi masalah merupakan proses penentuan berbagai masalah yang muncul dan dirasakan oleh sebagian besar masyarakat di Kadipiro untuk dapat ditindaklanjuti dan agar memicu usaha-usaha penanganan dari pemerintah.

Proses identifikasi masalah, meliputi :

- Gambaran kondisi yang berlangsung, dimana menggambarkan berbagai persoalan yang tengah muncul di masyarakat
- Respon dalam menyikapi atas masalah yang muncul masalah.

b. Dinamika Kelompok Kepentingan

Dinamika kelompok kepentingan merupakan proses dimana permasalahan yang telah disuarakan mulai dibahas dan didiskusikan diantara kelompok-kelompok kepentingan, baik oleh masyarakat di Kelurahan Kadipiro secara keseluruhan maupun oleh Pemerintah Daerah. Pada dinamika Kelompok Kepentingan ini meliputi :

- Pendapat atau sikap masyarakat Kelurahan Kadipiro terhadap isu yang mulai berkembang

- Sorotan media terhadap proses yang sedang berlangsung
- Interaksi aktor kebijakan, dimana pada proses ini menggambarkan sikap yang diambil serta interaksi yang terjadi antar aktor yang terlibat

c. Agenda kebijakan

Agenda kebijakan merupakan proses dimana permasalahan yang terjadi di Kelurahan Kadipiro beserta usul kebijakan pemekaran yang disuarakan sebagai upaya penyelesaian masalah yang ada berhasil mendapat dukungan atau persetujuan untuk dapat dibahas lebih lanjut pada agenda kebijakan Pemerintah Kota Surakarta. Proses di dalam agenda kebijakan pemerintah sendiri meliputi:

- Proses Teknokratis, berupa kajian-kajian yang dilakukan oleh para akademisi atau ahli dalam menanggapi isu yang ada
- Pembangunan kesepakatan bersama diantara berbagai pihak yang terlibat di dalam pembahasan.

Adapun model atau tipe proses agenda setting dalam hal ini akan ditemukan pada saat penelitian berlangsung di lapangan dimana hasil yang diperoleh akan dianalisis oleh peneliti.

1.8 Argumentasi Penelitian

Argumen penelitian merupakan jawaban atas pertanyaan penelitian menurut teori-teori yang ada dalam literatur. Adapun kaitannya dengan penelitian ini ialah penyusunan agenda kebijakan tidak selalu menghasilkan suatu pemecahan masalah

yang sesuai dengan masalah yang timbul, sama halnya yang terjadi di Kelurahan Kadipiro, Kota Surakarta yang pada tahun 2017 mengesahkan kebijakan pemekaran wilayah kelurahan.

Pemekaran wilayah untuk Kelurahan Kadipiro Kota Surakarta pada dasarnya merupakan kebijakan yang diambil Pemerintah Kota Surakarta sebagai jalan keluar dalam mengatasi permasalahan kewilayahan dan kependudukan yang sangat besar dan berdampak pada terhambatnya penyelenggaraan layanan publik di Kelurahan Kadipiro, namun dalam penyusunan agenda kebijakannya masih terdapat berbagai persoalan. Hal itu terlihat dari adanya ketentuan luasan minimal wilayah sebagai persyaratan dalam melakukan pemekaran wilayah yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 yang menunjukkan bahwa pemekaran wilayah di Kadipiro ini tidak memenuhi syarat. Persoalan tersebut juga didasari kondisi rentang kendali dari tiap kelurahan di Kota Surakarta yang pada dasarnya relatif kecil serta komposisi kepegawaian Pemerintah Kota Surakarta yang sejak lama tidak ideal sehingga beban kepegawaian ini menjadi bertambah dengan adanya kebijakan pemekaran yang diambil.

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Desain Penelitian

Menurut masalah yang akan dikaji, penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif dimana bertujuan untuk mendiskripsikan dan

menggambarkan data-data yang diperoleh serta hubungan antar fenomena yang diteliti. Menurut Strauss & Corbin (dalam Farida Nugrahani, 2014:4), penelitian kualitatif adalah penelitian dimana hasil yang didapat tidak melalui metode matematis ataupun bentuk hitungan lainnya, meskipun pada beberapa hal data yang didapat bisa dihitung untuk kemudian dianalisis dan dijabarkan. Penelitian ini mendasarkan pada data yang diperoleh dengan berbagai cara baik itu wawancara, pengamatan, ataupun dokumen pendukung lain.

1.9.2 Situs Penelitian

Situs penelitian ditentukan secara sengaja serta berdasarkan pertimbangan dari tujuan penelitian. Situs penelitian dalam hal ini berlokasi di Kelurahan Kadipiro, Kecamatan Banjarsari, Kota Surakarta. Kelurahan Kadipiro merupakan salah satu daerah di Kota Surakarta yang pada tahun 2017 menggulirkan kebijakan pemekaran wilayah. Dari kebijakan pemekaran kelurahan ini, wilayah Kelurahan Kadipiro terbagi menjadi 3, yaitu Kelurahan Banjarsari, Kelurahan Kadipiro, dan Kelurahan Joglo.

1.9.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan informan yang pada proses penelitian yang akan dimintai keterangan. Pada penelitian ini berbagai pihak yang terlibat dalam proses penyusunan agenda kebijakan pemekaran wilayah Kelurahan Kadipiro, Kecamatan Banjarsari, Kota Surakarta. Penentuan informan dalam penelitian ini dilakukan dengan sistem *purposive sample*, dimana informan yang dipilih didasarkan pertimbangan

bahwa informan tersebut mengetahui informasi dan masalah secara mendalam. Adapun informan yang menjadi subjek dalam penelitian diantaranya :

- a. Kepala Sub Bagian Administrasi Kewilayahan, Bagian Pemerintahan, Sekretariat Daerah Kota Surakarta
- b. Camat Banjarsari
- c. Lurah Kadipiro
- d. Tim Konsultan Kajian Pemekaran Wilayah Kelurahan Kadipiro
- e. Ketua Tim Pansus DPRD untuk Pemekaran Wilayah Kelurahan Kadipiro
- f. Ketua LPMK Kelurahan Kadipiro
- g. Ketua Karang Taruna

1.9.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan pada penelitian ini berupa berbagai dokumen, arsip, termasuk data yang meliputi perilaku yang muncul ketika berinteraksi dan berbicara. Hal ini dilakukan dengan mencatat hasil wawancara dengan seluruh informan, mengamati perilaku dan sikap, dan kemudian mencatatnya.

1.9.5 Sumber Data

Pada penelitian ini, sumber data yang digunakan meliputi :

1. Sumber Data Primer

Sumber ini meliputi berbagai data yang didapat langsung dari orang-orang atau informan yang telah dipilih untuk dan dianggap memiliki keterkaitan dengan permasalahan pada penelitian ini. Data tersebut diperoleh dari kalangan SKPD terkait, tim ahli yang bertugas dalam melakukan kajian pemekaran, unsur legislatif, dan masyarakat Kota Surakarta.

2. Sumber Data Sekunder

Adapun sumber data ini meliputi segala data yang didapat guna melengkapi sumber primer yang ada. Pada penelitian ini, data sekunder didapatkan dari berbagai catatan atau laporan kegiatan, notulensi, dokumen resmi, termasuk sumber-sumber referensi lainnya, seperti jurnal ilmiah, buku, dan reportase media yang berhubungan dengan persoalan dalam penelitian ini.

1.9.6 Teknik Pengumpulan Data

Berbagai data yang didapat dalam penelitian ini dilakukan melalui cara-cara diantaranya :

a. Wawancara

Wawancara merupakan komunikasi yang dilakukan secara langsung oleh peneliti kepada narasumber melalui kegiatan tanya jawab. Wawancara dimaksudkan agar data-data atau keterangan yang berhubungan dengan masalah yang akan dikaji dapat terkumpul. Kegiatan wawancara ini dilakukan dengan semua informan baik dari Pemerintah Kota Surakarta, perangkat Kecamatan Banjarsari, perangkat Kelurahan Kadipiro, tim konsultan kajian

pemekaran, unsur legislatif, maupun masyarakat yang berada di lokasi penelitian untuk mendapatkan data primer dari mereka. Kegiatan wawancara ini dilakukan oleh penulis dengan berdialog dengan para informan yang terlibat atau mengetahui permasalahan yang hendak dikaji agar bisa memberikan informasi yang tepat dan akurat.

b. Dokumentasi

Dokumen menurut pandangan Sugiyono (dalam Hardani, 2020:150) ialah catatan-catatan baik yang bentuknya tulisan, gambar, grafik, atau bentuk lainnya dari peristiwa yang telah lalu. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, peneliti mengumpulkan serta menganalisis data baik melalui buku, salinan peraturan dan kebijakan, dokumentasi publik, serta sumber lain yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti. Data yang didapatkan dari dokumen ini dapat digunakan bukan hanya untuk melengkapi keterangan dari hasil wawancara tetapi juga sebagai pembandingan atau alat untuk menguji data-data lain yang telah diperoleh sebelumnya.

1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data merupakan proses dimana data-data yang didapat baik pada saat aktivitas wawancara maupun pada catatan dokumen pendukung diolah, diseleksi, disusun dengan sistematis, hingga diambil kesimpulan. Pada penelitian ini analisis data yang dipakai analisis interaktif yang dikemukakan oleh Miles & Huberman

(Nugrahani, 2014). Analisis interaktif dilakukan melalui proses komparasi berbagai data yang didapat dari satu sumber dengan data yang didapat dari sumber lain. Proses interaktif dilakukan antar komponen sejak dimulai proses pengumpulan data. Dalam analisis ini, peneliti bergerak di antara tiga komponen analisis, yaitu sajian data, reduksi data, dan verifikasi.

a. Reduksi Data

Pada tahap reduksi data, dilakukan seleksi segala jenis informasi yang diperoleh, lalu dilanjutkan dengan memfokuskan perhatian, meringkas segala jenis informasi yang mendukung data penelitian, serta mencatatnya selama melakukan penelitian di lapangan.

b. Sajian Data

Pada tahap sajian data, informasi atau data yang diperoleh kemudian disusun dalam bentuk narasi menurut pokok-pokok data atau informasi yang didapat dalam reduksi data. Selanjutnya, narasi tersebut dilengkapi dengan berbagai data pendukung seperti gambar, tabel, bagan, ilustrasi, matriks, atau data lainnya. Narasi yang telah dilengkapi dengan berbagai data lalu disajikan dengan bahasa dari peneliti yang sistematis dan logis. Hal tersebut dimaksudkan agar keseluruhan data dapat lebih mudah dipahami.

c. Penarikan Simpulan/ Verifikasi

Simpulan merupakan kegiatan penafsiran terhadap sajian data yang telah dilakukan. Pada penelitian ini, peneliti melakukan analisis terhadap berbagai data yang diperoleh dari berbagai sumber untuk kemudian juga dibandingkan

dengan teori yang ada. Simpulan dalam penelitian ini juga dijabarkan sesuai dengan tujuan penelitian dengan menggunakan kalimat yang sistematis dan mudah dipahami.

1.9.8 Kualitas Data

Segala informasi yang diperoleh dapat digunakan sebagai data dalam penelitian apabila kebenaran dari data tersebut dapat telah teruji. Subroto (Nugrahani, 2014:113), mengemukakan bahwa data penelitian sendiri bisa dipercaya dan dipertanggungjawabkan apabila data tersebut sesuai dengan masalah yang akan dikaji dan diyakinkan kembali dengan diperolehnya data tersebut melalui berbagai sumber atau teknik yang berbeda. Guna memperoleh keabsahan data, dapat dilakukan teknik-teknik, seperti berikut :

a. Triangulasi Data

Teknik ini dilakukan untuk memeriksa kebenaran data dengan memanfaatkan berbagai sumber lain sehingga terhadap data-data yang terkumpul dapat dilakukan perbandingan. Dalam penelitian untuk mengkaji agenda setting pemekaran wilayah di Kelurahan Kadipiro ini, peneliti turut melakukan *cross check* jawaban antara satu informan dengan lainnya dengan cara menanyakan ulang perihal suatu titik masalah yang menjadi fokus agar didapat jawaban-jawaban yang benar. Kegiatan *cross check* juga dilakukan bukan hanya antara hasil wawancara dari para informan melainkan juga membandingkan antara hasil wawancara yang dilakukan dengan berbagai dokumen pendukung lain.

b. Kecukupan Referensi

Teknik ini meliputi berbagai kegiatan untuk mengumpulkan bahan-bahan, data, serta catatan yang dipakai untuk melakukan pengujian dan penafsiran data sewaktu-waktu. Foto dan rekaman suara bisa dipakai sebagai sarana untuk dimanfaatkan pada proses perbandingan hasil penelitian yang terkumpul sehingga seluruh data atau keterangan yang telah direkam maupun dicatat dapat dipakai sebagai rujukan ketika sewaktu-waktu dilakukan analisis data.