

BAB II

LANDASAN TEORITIS

A. Kebijakan

Kebijakan adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu.¹

Kebijakan menurut David Easton ialah keputusan yang diambil oleh pemerintah atau pemimpin kelompok/organisasi sebagai kekuasaan untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat atau anggota kelompoknya secara keseluruhan.²

Sedangkan menurut Lasswell dan Kaplan kebijakan adalah alat untuk mengapai tujuan dimana kebijakan adalah program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek.³

Henz Eulau dan Kenneth Previt merumuskan kebijakan sebagai keputusan yang tetap, ditandai oleh kelakuan yang berkesinambungan dan berulang-ulang pada mereka yang membuat kebijakan dan yang yang melaksanakan kebijakan yang telah dibuat.⁴

Secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari kata “bijak” yang berarti “selalu menggunakan akal budidaya; pandai; mahir”.⁵ Selanjutnya dengan memberi imbuhan ke- dan -an, maka kata kebijakan berarti “rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan. Pengertian di atas setidaknya

¹ Mirriam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 12

² Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta : Yayasan Pancur Siwa, 2004), hlm. 20

³ *Ibid*, hlm. 21

⁴ Hesel Nogi S dan Tangkilisan, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, (Yogyakarta : YPAPI dan Lukman Offset, 2003), hlm. 3

⁵ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 2002), hlm.

memberikan dua poin penting yang perlu dipahami, yaitu: *pertama*, pengambilan keputusan mesti didasarkan kepada pertimbangan-pertimbangan logis sehingga dapat diterima oleh semua pihak yang menjadi sasaran keputusan tersebut. *Kedua*, pengambilan keputusan yang pada gilirannya melahirkan satu atau lebih keputusan dapat dijadikan sebagai garis-garis besar untuk melakukan suatu pekerjaan, profesi atau kepemimpinan.

Dalam mengambil sebuah kebijakan maka diperlukan tahap-tahap pengambilan kebijakan tersebut. Tahap-tahap pengambilan kebijakan ini merupakan prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan dalam pengambilan kebijakan. Prinsip-prinsip dasar dari permasalahan kebijakan ini merupakan sebuah proses analisa kebijakan yang akan diterapkan. Analisa kebijakan ini pada dasarnya merupakan proses kognitif, sementara pembuatan kebijaksanaan bersifat politis.⁶

Kebijakan atau keputusan dapat dilihat menurut bidang tertentu dimana kebijakan itu di keluarkan, antara lain adalah:

- Kebijakan Publik : Suatu ruang dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum, dan dibutuhkannya sebuah aturan atau intervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama dalam mengatur dan menata kehidupan masyarakatnya.⁷ Atau kebijakan yang dikeluarkan pemerintah bagi masyarakat yang memiliki kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi.
- Kebijakan Ekonomi : Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah untuk mengatasi permasalahan ekonomi yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.

⁶ William N. Dunn, *Analisa Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : Hanindita Graha Widya, 1999), hlm. 72

⁷ Wayne Parson, *Public Policy*, (Jakarta : Prenada Media, 2005), hlm. 3

- Kebijakan Pertahanan dan Keamanan : Kebijakan dari pemerintah untuk menjaga dan melindungi bangsa dan negara dari gangguan baik itu dari dalam negeri maupun dari luar negeri.
- Kebijakan Politik : Keputusan yang dikeluarkan untuk mengatur dan menjalankan tiap-tiap bentuk dan pembagian kekuasaan dalam masyarakat.

Kebijakan politik merupakan sebuah keputusan yang dibuat untuk mengatur dan menjalankan tiap-tiap bentuk dan pembagian kekuasaan dalam kehidupan masyarakat. Kebijakan Politik dibentuk untuk :

- Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga.
- Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
- Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur.
- Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum.
- Mengakui serta meanggap wajar adanya keberagaman.
- Menjamin tegaknya keadilan.⁸

Dalam membuat dan menerapkan kebijakan ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan yakni :

- Adanya tujuan, yakni adanya sebuah tujuan yang ingin di capai, melalui usaha-usaha yang telah di sepakati dengan bantuan faktor pendukung yang ada atau yang diperlukan.
- Adanya rencana yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya.

⁸ Mirriam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 62

- Adanya program, yaitu cara yang telah disepakati dan mendapat persetujuan serta pengesahan untuk mencapai tujuan yang dimaksud.
- Adanya keputusan, yaitu tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program yang sudah ada.
- Dampak, yakni pengaruh yang terjadi atau timbul dari suatu program dalam masyarakat.⁹

Adapun langkah-langkah pengambilan kebijakan sebagai berikut :

a. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah adalah mencari masalah yang dihadapi, kemudian digolongkan menurut jenisnya. Proses pengidentifikasian masalah ini merupakan langkah awal yang sangat penting, yang akan menentukan langkah-langkah berikutnya. Kemudian masalah diklasifikasikan menurut sebab, sumber, jenis, dan bidang. Dalam identifikasi masalah harus dilengkapi dengan data dan fakta yang ada dilapangan.

b. Penentuan Alternatif

Penentuan alternatif adalah membuat beberapa pilihan penyelesaian masalah yang dihadapi. Penentuan alternatif merupakan kelanjutan dari pengidentifikasian masalah dimana dibuat beberapa pilihan dalam pemecahan masalah sesuai dengan jenis, sumber, bidang alternatif yang ditetapkan, harus berdasarkan data dan fakta yang ada hingga penyelesaian yang dihasilkan valid dan dapat dipertanggung jawabkan.

⁹ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta : Yayasan Pancur Siwa, 2004), hlm. 21

c. Pemilihan Alternatif

Pemilihan alternatif adalah menetapkan pilihan yang terbaik dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Dari beberapa alternatif yang ditawarkan, setelah dianalisa berdasarkan fakta dan data maka harus ditetapkan pilihan yang terbaik yang akan dilaksanakan dan menjadi pedoman dalam melakukan tindakan berikutnya. Oleh karena itu dalam menetapkan alternatif harus berdasarkan pertimbangan yang matang dengan memperhitungkan akibat dan dampak dari alternatif yang dipilih. Dan yang terpenting alternatif yang dipilih harus sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai dalam penyelesaian masalah.

d. Penerapan Alternatif

Langkah selanjutnya dalam pengambilan keputusan adalah penerapan alternatif. Penerapan alternatif adalah melaksanakan alternative terbaik yang telah ditetapkan untuk menyelesaikan masalah. Penerapan alternative harus sesuai dengan pilihan yang dianggap paling baik hingga masalah yang ada dapat diselesaikan secara efektif dan efisien serta tepat pada sasaran.

e. Evaluasi Kebijakan

Langkah akhir yang harus ditempuh dalam membuat keputusan adalah evaluasi terhadap keputusan yang telah diambil. Evaluasi keputusan adalah melakukan penilaian terhadap hasil yang dicapai dari penerapan alternatif dalam menyelesaikan masalah serta akibat yang ditimbulkan dari keputusan tersebut.¹⁰

¹⁰ AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 13

B. Politik Lokal

Dalam melihat otonomi daerah atau desentralisasi, sebenarnya ada dua hal yang perlu kita lihat, yakni desentralisasi politik (devolusi) atau yang lebih dikenal dengan politik lokal dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi). Devolusi merupakan kewenangan daerah dalam pengambilan keputusan politik, baik terkait dengan parlemen lokal maupun eksekutif lokal. Artinya, dalam konsep devolusi, masyarakat lokal punya hak politik untuk berpartisipasi serta berkompetisi dalam proses politik lokal (legislatif dan eksekutif) serta berpartisipasi dalam proses kebijakan publik lokal.

Selain itu, devolusi pada legislatif lokal ditujukan selain untuk sarana pelatihan kepemimpinan politik lokal, juga dalam kerangka akuntabilitas politik anggota DPRD kepada konstituennya. Sedangkan bagi eksekutif lokal, devolusi merupakan sarana pelatihan kepemimpinan politik lokal dalam pelayanan publik. Bagi masyarakat lokal sendiri, devolusi telah memberikan kesempatan politik yang sama (*political equality*) bagi setiap warga masyarakat lokal untuk menggunakan hak-hak politiknya (memilih atau dipilih) dalam proses politik lokal. Juga terkait hak-hak politik masyarakat lokal dalam proses kebijakan publik.

Devolusi yang diberikan kepada masyarakat lokal, baik hak-hak politik, partisipasi dan kompetisi dalam proses politik, erat kaitannya dengan akuntabilitas serta responsibilitas legislatif dan eksekutif lokal. Apabila hak-hak politik masyarakat lokal tidak sepenuhnya terjamin dalam undang-undang, partisipasi politik masyarakat rendah, serta kompetisi lokal terbatas hanya di kalangan elit tertentu saja. Kondisi demikian bisa diartikan, bahwa derajat akuntabilitas publik legislatif terhadap konstituennya, rendah. Demikian juga dengan kepala daerah, proses pelayanan publiknya dinilai rendah. Rendahnya derajat partisipasi dan kompetisi politik lokal, dipengaruhi pula oleh sistem, struktur dan kultur politik lokal.

Menurut Riswandha Imawan¹¹ dalam devolusi ada beberapa hal yang merupakan kelebihan dari penerapan politik lokal (devolusi) itu sendiri. Kita dapat membagikannya kedalam dua kategaori yaitu , bagi demokratisasi dan stabilitas politik serta bagi pengembangan masyarakat lokal.

Bagi demokratisasi dan stabilitas politik, setidaknya ada tiga makna devolusi:

1. Pendidikan politik : menyediakan kesempatan yang lebih besar kepada anggota masyarakat untuk memilih dan dipilih
2. Pelatihan kepemimpinan politik : pengalaman menjadi legislator dan eksemutor politik sebelum beranjak ke tingkat nasional.
3. stabilitas politik : pendidikan masyarakat lokal untuk meningkatkan rasa tanggung jawab

Sementara itu bagi pendewasaan masyarakat lokal, devolusi dapat membantu dalam hal :

1. *Political equality* : yakni menambah kesempatan kepada masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan lokal.
2. *Accountability* : meningkatkan tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat dengan terbukanya akses masyarakat ke dalam proses politik.
3. *Responsiveness* : meningkatkan kemampuan pemerintah untuk melayani keinginan warga masyarakat.

C. Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan suatu pagelaran yang dilaksanakan oleh suatu negara yang mengakui dirinya atau negaranya itu adalah suatu negara yang demokratis. Di

¹¹ Syamsuddin Haris , *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas*, (Jakarta : AIPI, 2002), hlm. 46

Indonesia pemilu tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Ketentuan mengenai pemilu ini hanya dikembangkan dari:

1. Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa syarat dari kedaulatan rakyat salah satunya adalah pemilu;
2. Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk 1 kali masa jabatan. Dari pengertian tersebut dapat dikembangkan bahwa pemilu di Indonesia diadakan sekali dalam 5 tahun;
3. Pasal 19 ayat 1 UUD 1945, anggota DPR dipilih melalui pemilu. Pasal ini ialah pasal yang paling jelas mengemukakan eksistensi pemilu;
4. Pasal 19 ayat 2 UUD 1945, Susunan kedudukan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud berarti undang-undang yang mengatur mengenai pemilu.

Berbicara pemilihan kepala daerah langsung ada dua hal yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah :

Undang- Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah melahirkan sebuah gagasan Otonomi Daerah secara luas kepadaKabupaten/Kota yang didasarkan pada program Desentralisasi. Otonomi adalah pemberian hak dan kekuasaan perundang-undangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri kepada instansi, perusahaan daerah.

Menurut UU No. 22/1999 Otonomi Daerah didefinisikan sebagai ”kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Di dalam UU No. 22/1999 bahwa Kepala Daerah dipilih oleh DPRD bukan dipilih oleh rakyat, hal ini dapat dilihat pada pasal 35 Undang-Undang No. 22/1999 seperti yang telah disebutkan di atas.

2. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 lahir dari sebuah proses evaluasi atas ketidaksempurnaan dari peraturan yang sudah ada yakni Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.¹² Yang dimaksud Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintah Daerah yang dilakukan oleh lembaga Pemerintahan Daerah yaitu Pemerintahan Daerah dan DPRD.

Di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung artinya Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat. Jadi yang dimaksud Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis. Rakyat melakukan pemilihan secara langsung terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah Langsung adalah perkembangan menarik dalam sejarah perpolitikan lokal di negeri ini, karena Pemilihan Kepala Daerah Langsung merupakan momentum peletakan dasar bagi fondasi kedaulatan rakyat dan sistem politik serta demokrasi di tingkat lokal.

¹² Daniel S. Salossa, *Mekanisme, Persyaratan, dan Tata cara Pilkada Langsung Menurut UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta : media Pressindo, 2005), hlm. 17