

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI**

#### **2.1. Tinjauan Pustaka**

Sejumlah studi mengenai Strategi penanganan dan pemulihan Covid-19 (*Corona Virus Disease*) telah dilakukan oleh berbagai pihak. Sebagian studi melihat aspek dampak dan penanganannya dalam sektor tertentu saja dalam mengkaji strategi kebijakan pemerintah dalam menangani Covid-19 pada tahun 2020-2021. *Pertama*, Saleha Mufida, F.G Cempaka Timur, dan Surryanto Djoko Waluyo dalam tulisan jurnal berjudul Strategi Pemerintah Indonesia Dalam Menangani Wabah Covid-19 Dari Perspektif Ekonomi.<sup>6</sup> Mufida dan tim menjelaskan mengenai strategi pemerintah Indonesia dalam menangani pandemi Covid-19 dalam perspektif ekonomi, menjelaskan upaya pemerintah dalam menangani pandemi Covid-19 yaitu dengan memberikan keringanan pembayaran listrik, pemberian bantuan sosial, pemberian insentif bulanan tenaga medis, hingga menaikkan anggaran untuk kartu prakerja. Sehingga, dapat mengurangi kesulitan yang dialami oleh masyarakat Indonesia yang terkena dampak dari Covid-19 dan memberikan penghargaan jasa bagi tenaga medis yang menjadi garda terdepan dalam menghadapi Covid-19.

*Kedua*, Imas Novita Juaningsih, Yosua Consuello, dan Ahmad Tarmidzi dalam tulisan jurnal berjudul Optimalisasi Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Covid-19 Terhadap Masyarakat Indonesia.<sup>7</sup> Imas Novita dan tim menjelaskan mengenai kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani pandemi Covid-19 terhadap masyarakat Indonesia, jurnal ini juga menjelaskan mengenai efektif atau tidaknya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam menangani Covid-19. Contohnya, seperti kebijakan pemerintah dalam kacamata konstitusi.

---

<sup>6</sup> Saleha Mufida, F.G Cempaka Timur, Surryanto Djoko Waluyo. 2020. "Strategi Pemerintah Indonesia Dalam Menangani Wabah Covid-19 Dari Perspektif Ekonomi". Jurnal Politik Indonesia dan Global. Volume 1. No. 2. Oktober 2020

<sup>7</sup> Imas Novita Juaningsih, Yosua Consuello, Ahmad Tarmidzi. 2020. "Optimalisasi Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Covid-19 Terhadap Masyarakat Indonesia". Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i. Volume 7. No. 6. Mei 2020

*Ketiga*, Leo Agustino dalam tulisan jurnal berjudul Analisis Kebijakan Penanganan Wabah Covid-19: Pengalaman Indonesia.<sup>8</sup> Leo Agustin menjelaskan mengenai lambatnya Indonesia dalam mengambil kebijakan untuk menangani dan memulihkan Covid-19 di Indonesia. Jurnal ini menjelaskan bahwa pemerintah Indonesia tidak tanggap dalam menangani Covid-19, sebab pemerintah Indonesia baru mengambil kebijakan setelah Covid-19 di Indonesia semakin meningkat. Oleh karena itu, kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah dianggap kurang maksimal dan kurang efektif dalam menangani wabah ini.

*Keempat*, Meilinda Triana Pangaribuan, Adis Imam Munandar dalam tulisan jurnal berjudul Kebijakan Pemerintah DKI Jakarta Menangani Pandemi Covid-19.<sup>9</sup> Meilinda dan Adis menjelaskan mengenai penyebaran Covid-19 di Jakarta, dan kebijakan pemerintah DKI Jakarta dalam menangani pandemi Covid-19 di Jakarta. Selain itu, dalam jurnal ini juga menjelaskan mengenai faktor-faktor yang menjadi hambatan penanganan Covid-19 di Jakarta.

*Kelima*, Nuzulul Khairu Nisa, Yudhistira Nurgraha, Clarissa Febria Finola, Andy Ernesto, Juan Intan Kanggrawan, Alex L Suherman dalam tulisan jurnal Evaluasi Berbasis Data: Kebijakan Pembatasan Mobilitas Publik dalam Mitigasi Persebaran Covid-19 di Jakarta.<sup>10</sup> Nuzulul dan tim menjelaskan mengenai keefektifan penerapan kebijakan yang diambil oleh pemerintah DKI Jakarta dalam menangani pandemi Covid-19, dengan mengumpulkan data-data yang ada. Sehingga, dapat melihat dengan konkrit keefektifan kebijakan dari satu periode ke periode selanjutnya.

*Keenam*, Siti Chadijah, Asip Suyadi, Tohadi dalam tulisan jurnal Tarik Menarik Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19.<sup>11</sup> Siti Chadijah dan tim menjelaskan mengenai perbedaan peran dan

---

<sup>8</sup> Leo Agustino. 2020. "Analisis Kebijakan Penanganan Wabah Covid-19: Pengalaman Indonesia". Jurnal Borneo Administrator. Volume 16. Nomor 2. Agustus 2020

<sup>9</sup> Meilinda Triana Pangaribuan, Adis Imam Munandar. 2021. Kebijakan Pemerintah DKI Jakarta Menangani Pandemi Covid-19. Jurnal Ilmu Pemerintahan. Volume 14. Nomor 1. Januari 2021

<sup>10</sup> Nuzulul Khairu Nisa, Yudhistira Nurgraha, Clarissa Febria Finola, Andy Ernesto, Juan Intan Kanggrawan, Alex L Suherman. 2020. Jurnal Sistem Cerdas. Volume 3. Nomor 2. Agustus 2020

<sup>11</sup> Siti Chadijah, Asip Suyadi, Tohadi. 2020. Tarik Menarik Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19. Jurnal Ilmu Hukum. Volume 3. Nomor 2. Desember 2020

kewajiban antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam penanganan Covid-19. Selain itu, menjelaskan mengenai persamaan peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penanganan pandemi Covid-19, pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersama-sama memiliki tanggung jawab untuk wajib menyediakan fasilitas kesehatan yang memadai untuk masyarakat.

*Ketujuh*, Ridho Imawan Hanafi, Imam Syafii, Mario Surya Ramadhan, Pandu Prayoga dalam tulisan jurnal *Kepemimpinan Lokal Di Masa Pandemi Covid-19: Respons, Kebijakan, dan Pangung Elektoral*.<sup>12</sup> Ridho Imawan Hanafi dan tim menjelaskan mengenai respons dan kebijakan pemerintah provinsi DKI Jakarta dalam melawan pandemi Covid-19, jurnal ini memfokuskan Jakarta sebagai studi kasus penanganan pandemi Covid-19. Karena, Jakarta merupakan Ibu kota Indonesia, selain itu Jakarta juga merupakan daerah yang menjadi pusat pemerintahan dan pusat perekonomian di Indonesia, disisi lain Jakarta merupakan daerah yang cukup tinggi dan cukup cepat penyebaran Covid-19.

Kedelapan, Prof. DR. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum dalam buku berjudul *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat & Daerah, dan Kebijakan Penanganan Covid-19*.<sup>13</sup> Ni'matul Huda menjelaskan mengenai kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam menangani Covid-19 di Indonesia. Regulasi penanganan wabah, serta perbedaan tanggapan pemerintah pusat dan daerah mengenai Covid-19 di Indonesia. Pemerintah pusat dianggap terlalu santai dalam menangani pandemi Covid-19 yang sudah berhasil masuk sejak bulan Maret 2020 lalu, yang membuat koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi buruk.

## **2.2. Kerangka Teori**

Penelitian ini menggunakan konsep Relasi Pusat dan Daerah sebagai pisau analisis dalam mengkaji kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah pusat dengan

---

<sup>12</sup> Ridho Imawan Hanafi, Imam Syafii, Mario Surya Ramadhan, Pandu Prayoga. 2020. *Kepemimpinan Lokal Di Masa Pandemi Covid-19: Respons, Kebijakan, dan Pangung Elektoral*. Jurnal Penelitian Politik. Volume 17. Nomor 2. Desember 2020

<sup>13</sup> Ni'matul Huda. 2020. *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat & Daerah, dan Kebijakan Penanganan Covid-19*. Penerbit FH UII Press. Yogyakarta.

pemerintah provinsi DKI Jakarta dalam menangani pandemi Covid-19. Konsep Konflik digunakan untuk menganalisis konflik apa yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi DKI Jakarta dalam penetapan kebijakan pencegahan, penanganan, dan pemulihan Covid-19 Periode 2020-2021. Konsep Kebijakan Publik digunakan untuk menganalisis kebijakan apa saja yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan kebijakan apa saja yang dijalankan oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta dalam pencegahan, penanganan, dan pemulihan Jakarta dari pandemi Covid-19. Selain itu, konsep ini juga dapat digunakan untuk melihat seberapa efektifnya kebijakan tersebut dalam pencegahan, penanganan, dan pemulihan Covid-19 di DKI Jakarta.

### **2.2.1. Relasi Pusat dan Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ditinjau dari isi wewenang, pemerintah daerah otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi.<sup>14</sup> Pertama, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut isi substansi maupun tata cara penyelenggaraannya (otonomi). Kedua, otonomi tidak penuh yaitu daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraannya, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya urusan ini sering disebut tugas pembantuan.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang sebelumnya tersentralisasi oleh Pemerintah Pusat. Dalam proses desentralisasi, kekuasaan Pemerintah Pusat dialihkan ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia.<sup>15</sup> Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah tetapi juga perlu diwujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk

---

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah pasal 1 angka 6

<sup>15</sup> Purwono Santoso, 2010, Jurnal Desentralisasi Volume Nomor 5. [lan.go.id/id/jurnal/jurnal-desentralisasi/jurnal-desentralisasi-volume-8-no-5-tahun-2010](http://lan.go.id/id/jurnal/jurnal-desentralisasi/jurnal-desentralisasi-volume-8-no-5-tahun-2010) diakses pada 15 September 2017

mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintah daerah sebagai faktor yang bisa menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah. Dalam kultur masyarakat kita paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri.<sup>16</sup>

Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya. Artinya, mampu membangun kerjasama antara daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan serasi antara daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Pemerintahan Daerah mewajibkan pemerintah melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan, memberikan standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervise, pengendalian, koordinasi, pemantau dan evaluasi. Bersamaan dengan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas berupa pemberian peluang kemudahan bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dapat melaksanakan otonomi secara efektif dan efisien.

Esensi otonomi daerah bermuara pada pengaturan hubungan antara negara dan masyarakat. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah bertujuan untuk membuka akses yang lebih besar kepada masyarakat untuk berpartisipasi, baik pada proses pengambilan keputusan di daerah maupun di dalam pelaksanaannya. Secara umum otonomi daerah dapat dipahami sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah, maka perlu dilakukan desentralisasi. Mawhood

---

<sup>16</sup> Widjaja, HAW *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014. Hal 7

mengatakan bahwa desentralisasi adalah “... *devolution of power from central to local governments*”<sup>17</sup>.

Hal sama juga dikemukakan oleh Smith, yang mendefinisikan desentralisasi sebagai “... *the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within a large organization.*”<sup>18</sup> Dalam desentralisasi terdapat 2 (dua) perspektif utama, yakni *political decentralisation perspective* dan *administrative decentralisation perspective*. Perbedaan mendasar dua perspektif ini terletak pada rumusan definisi dan tujuan desentralisasi. Perspektif desentralisasi politik mendefinisikan desentralisasi sebagai revolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Parson, misalnya, mendefinisikan desentralisasi sebagai “... *sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state.*” Sedangkan dekonsentrasi, menurut Parson, adalah “... *the sharing of power between members of the same ruling group having authority respectively in different areas of the state.*” Sedangkan, perspektif desentralisasi administrasi lebih menekankan desentralisasi sebagai delegasi wewenang administratif (*administrative authority*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.<sup>19</sup>

Melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan dapat tercipta peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya, yang meliputi hak untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah, serta hak untuk mengontrol pelaksanaan pemerintahan daerah. Tujuan ketiga desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local responsiveness*. Asumsi dasar dari tujuan desentralisasi yang ketiga ini adalah: karena pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui berbagai masalah yang dihadapi komunitasnya, pelaksanaan desentralisasi akan menjadi jalan terbaik untuk mengatasi

---

<sup>17</sup> Mawhood P., *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chicheser, John Wiley and Sons, 1987, hlm. 9

<sup>18</sup> B.C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: Asia Publishing House, 1985.

<sup>19</sup> Parson, T. et al., *Theories of Sociology*, Glencoe: The Free Press, 1961.

masalah dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.

Dalam suatu otonomi daerah, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat *partnership* dan *interdependensi*. Bersifat *Partnership* artinya bersifat kemitraan, setara. Tindak laksana atasan atau bawahan. Memang, *nature*-nya, dalam sebuah negara kesatuan, pemerintah pusat adalah atasan dari pemerintahan di bawahnya. Namun, dengan otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah seharusnya bersifat kemitraan, yang didasarkan pada sistem pembagian tanggung jawab (*co-responsibility*) dan prinsip subsidiaritas (*subsidiarity*).

Hubungan tersebut juga bersifat interdependensi atau saling bergantung satu sama lain, antara pemerintah pusat dan daerah. Artinya, dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pelayanan publik, pemerintah pusat membutuhkan bantuan pemerintah daerah. Sebaliknya, pemerintah daerah pun memerlukan uluran tangan pemerintah pusat. Hubungan yang bersifat *partnership* dan *interdependensi* tersebut membuat pemerintah daerah tidak dilihat sebagai sekedar *subordinat* dari pemerintah pusat. Dengan kata lain, hubungan antara keduanya tidak boleh bersifat “hierarkis-dominatif”. Hubungan yang hierarkis menunjukkan adanya jenjang kekuasaan, di mana yang bawah harus tunduk kepada yang atas. Sedangkan hubungan yang dominatif menunjukkan adanya dominasi salah satu pihak atas pihak yang lain.

Dengan relasi yang tidak “hierarkis-dominatif”, maka pemerintah pusat tidak lagi menganggap dirinya sebagai “penguasa” bagi pemerintah daerah. Tidak hanya itu, kebijakan-kebijakan di daerah pun tidak boleh didominasi oleh kepentingan-kepentingan pusat. Relasi yang demikian membuat pemerintah daerah mampu mengembangkan kreativitas dan inovasinya demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat, tanpa harus keluar dari bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **2.2.2. Otonomi Daerah**

Otonomi Daerah adalah sebuah hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan tersendiri untuk mengatur serta mengurus kepentingan rakyat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan

yang berlaku. Tujuan penerapan otonomi daerah adalah untuk dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat setempat, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, meningkatkan fungsi DPRD, sebagai salah satu upaya untuk pemberdayaan masyarakat, dan yang terpenting dari tujuan otonomi daerah adalah mewujudkan pemerataan daerah, dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Peraturan perundang-undangan pertama kali yang mengatur tentang pemerintahan daerah pasca proklamasi kemerdekaan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Ditetapkannya undang-undang ini merupakan hasil (resultante) dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan di masa kerajaan-kerajaan serta pada masa pemerintahan kolonialisme. Undang-undang ini menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan badan perwakilan tiap daerah.<sup>20</sup>

Otonomi daerah tertuang dalam undang-undang yang terdapat beberapa perubahan, yakni UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 25 Tahun 1999 Tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah, UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan keuangan daerah dan pusat, Perpu Nomor 3 Tahun 2005 Tentang perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah, UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah daerah, dan yang terakhir UU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang perubahan kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang mengenai otonomi daerah tersebut menyatakan bahwa pemberian kewenangan otonomi daerah didasarkan pada asas desentralisasi.

Penyelenggaraan desentralisasi ini merupakan urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom, dengan bagian urusan pemerintah yang bersifat concurrent artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian/

---

<sup>20</sup> Sani Safitri. 2016. *Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Jurnal Criksetra. Volume V Nomor 9. Universitas Sriwijaya. Hal 80



bidang tertentu dapat dilaksanakan secara bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (UU Otonomi Daerah, 2004). Untuk mewujudkan pembangunan kewenangan yang concurrent secara proporsional antara pemerintah, daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota seperti yang tercermin dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, maka disusunlah kriteria yang meliputi:

1. Kriteria Eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintah dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.
2. Kriteria Akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut.
3. Kriteria Efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.<sup>21</sup>

Adanya otonomi daerah ini tidak sepenuhnya pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh dalam mengurus dan mengatur kepentingan daerah dan masyarakat setempat, oleh karena itu pemerintah daerah dan pemerintah pusat memiliki peran yang penting satu sama lain, kedua nya saling bergantung dalam hal pemerintahan, sehingga diperlukannya koordinasi yang kuat antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam menjalankan roda pemerintahan untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan tidak terpolarisasi. Selain itu, untuk menjalankan roda pemerintahan harus berdasarkan dengan Undang-Undang yang telah disahkan, sehingga mengurangi risiko penyelewengan dalam melaksanakan pemerintahan.

Latar belakang dari dilaksanakannya otonomi daerah di Indonesia adalah karena ketidakpuasan masyarakat yang ada di daerah dengan pelayanan pemerintahan yang

---

<sup>21</sup> Yanuar Fredianto. 2010. *Analisis Kemampuan Keuangan Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah Sebelum dan Sesudah Kebijakan Otonomi Daerah*. Skripsi Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang. Hal 30-31.

minim, mereka merasa memiliki sumber daya alam yang cukup akan tetapi kehidupan mereka di daerah tidak kunjung membaik, karena pembangunan yang terjadi di Indonesia tidak berjalan secara merata. Oleh karena itu, pemerintah ingin mengimplementasikan salah satu butir Pancasila yang berbunyi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sehingga, pemerintah mulai membentuk perwakilan di setiap daerah sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat untuk masyarakat setempat. Namun, pelaksanaan otonomi daerah benar-benar dilaksanakan ialah pasca reformasi, karena melihat tidak kunjung adanya perubahan kehidupan masyarakat daerah dan masyarakat meminta untuk pelaksanaan otonomi daerah yang sesungguhnya, yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang pemerintahan daerah, dan sejak itu otonomi daerah mulai terealisasi pelaksanaannya secara bertahap.

Setelah adanya pelaksanaan otonomi daerah terdapat UU Nomor 25 Tahun 1999 Tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Sehingga, pemerintah daerah berhak untuk mendapatkan keuntungan dari sumber daya yang dimiliki daerah tersebut, dan dipergunakan untuk memajukan dan melayani kebutuhan masyarakat daerah setempat.

### **2.2.3. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik terdiri dari dua kata yakni kebijakan dan publik. Kata kebijakan merupakan terjemahan dari kata Inggris *policy* artinya politik, siasat, kebijaksanaan. Dalam pembahasan ini kebijakan dibedakan dengan kebijaksanaan. Menurut M. Irfan Islamy, *policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya.<sup>22</sup>

Kebijakan publik secara mendasar merupakan upaya yang dilandasi pemikiran rasional untuk mencapai suatu tujuan ideal diantaranya adalah: Untuk mendapatkan keadilan, efisiensi, keamanan, kebebasan serta tujuan-tujuan dari suatu komunitas itu sendiri. Keadilan pada konteks ini diartikan sebagai memperlakukan seolah-olah

---

<sup>22</sup> S. Wojowasito, (et. al), Kamus Umum Inggris Indonesia, Cypress, Jakarta, 1975, hlm. 60.

seperti sama (*treating likes alike*), sedangkan efisiensi diartikan usaha mendapatkan *output* terbanyak dari sejumlah input tertentu. Keamanan diartikan pemuasan minimum atas kebutuhan manusia dan kebebasan diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan sesuatu yang diinginkan sepanjang tidak mengganggu individu lain.<sup>23</sup>

Kebijakan Publik (*Public Policy*) juga bisa diartikan sebagai keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Institusi-institusi pemerintah adalah institusi pembuat kebijakan, sekaligus juga institusi pelaksana kebijakan. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, kebijakan tersebut adalah bersumber pada masalah-masalah yang tumbuh dalam masyarakat luas, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.<sup>24</sup>

Kebijakan merupakan sekumpulan tindakan atau kegiatan yang dikeluarkan oleh individu, kelompok, organisasi, instansi, maupun perusahaan. Kebijakan biasanya dilakukan ketika ada dalam kondisi yang bermasalah, terdapat hambatan, atau terdapat kesulitan dalam suatu organisasi, pemerintah, ataupun perusahaan, tujuan dilaksanakannya kebijakan tersebut adalah untuk dapat memecahkan hambatan tersebut sehingga dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Jika di dalam ilmu politik atau ilmu pemerintahan, kebijakan dapat diartikan sebagai tindakan (*action*)

---

<sup>23</sup> Eddi Wibowo, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2004, hlm. 52.

<sup>24</sup> *Ibid*

pemerintah dalam menangani permasalahan yang ada, guna untuk menciptakan kesejahteraan bersama.

Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh badan-badan pemerintahan yang dilakukan melalui pejabat-pejabat pemerintah, memiliki keterlibatan seputar: a) Kebijakan publik pasti memiliki tujuan tertentu. b) Kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. c) Kebijakan publik harus didasarkan kepada peraturan-peraturan atau undang-undang yang ada yang bersifat mengikat. d) Kebijakan publik memiliki dua sifat yang berbeda. Pertama, kebijakan publik yang bersifat positif yaitu merupakan kebijakan pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang ada atau hambatan-hambatan yang ada. Kedua, kebijakan publik negatif yaitu dimana pemerintah mengeluarkan kebijakan yang memiliki tujuan untuk tidak melakukan sesuatu. Sehingga, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan sikap dari pemerintah untuk menghadapi hambatan atau masalah yang terjadi dilingkungan pemerintahan atau di lingkungan masyarakat.

#### **A. Proses Pembuatan Kebijakan**

Proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan dibagi menjadi empat tahap yaitu:

##### 1) Politisasi suatu Permasalahan (Penyusunan Agenda)

Politisasi suatu permasalahan yang dihadapi masyarakat dapat dilakukan oleh pemerintah atau kalangan masyarakat seperti individu-individu kelompok. Apalagi upaya itu berasal dari masyarakat, ia akan berwujud himbauan atau tuntutan agar pemerintah menaruh perhatian yang seksama terhadap permasalahan yang menjadi kepentingannya. Tujuan dari pemasyarakatan ini untuk menggugah perhatian dan dukungan dari masyarakat luas pada umumnya serta pemerintahan khusus.

##### 2) Perumusan dan Pengesahan Tujuan dan Program

Produk tahap kedua pernyataan kebijakan yang biasa berisi tujuan yang hendak dicapai dan program-program konkret yang dirancang untuk mencapai tujuan tersebut. Apabila kesepakatan dicapai dengan kompromi maka tujuan dan

program-program itu dirumuskan secara umum dan abstrak. Makin konkret dan spesifik suatu tujuan dan program, makin sukar dicapai kesepakatan.

### 3) Pelaksanaan Program-Program

Tahap pelaksanaan kebijakan mencakup sejumlah kebijakan. Pertama, menyediakan sumber daya (anggaran, personil, dan sarana) bagi pelaksana kebijakan. Kedua, melakukan interpretasi dan penjabaran kebijakan dalam bentuk peraturan pelaksanaan dan petunjuk pelaksanaan. Ketiga, menyusun rencana sejumlah langkah kegiatan pelaksanaan menurut waktu, tempat, situasi, dan anggaran. Keempat, pengorganisasian secara rutin atas personil, anggaran, dan sarana materil lainnya. Kelima, memberikan kepada penguasaan badan dan pengaturan perilaku terhadap individu, dan masyarakat pada umumnya, sebagai akibat pelaksanaan kegiatan yang terakhir ini sejumlah pihak tidak kebagian manfaat.

### 4) Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Program

Pemantauan (monitoring) dan evaluasi pelaksanaan kebijakan merupakan tahap akhir dari proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Pemantauan atas setiap kegiatan pelaksanaan kebijakan bertujuan untuk secepat mungkin memperbaiki setiap kekeliruan yang terjadi dalam pelaksanaan sehingga tujuan kebijakan dapat dicapai. Evaluasi atas pelaksanaan kebijakan biasanya dilakukan setelah kebijakan selesai dilaksanakan, evaluasi diarahkan pada kegiatan pelaksanaan dan hasil pelaksanaan (manfaat dan dampaknya), evaluasi atas pelaksanaan kebijakan itu tak hanya bertujuan untuk mengetahui apakah tujuan kebijakan tercapai atau tidak, tetapi juga untuk mendapatkan masukan bagi penyusunan kebijakan berikutnya, bahkan sebagai masukan dalam pengambilan keputusan mengenai masa depan program tersebut.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Devi Tantia Putri. 2016. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pati Dalam Penataan Hiburan Karaoke. Skripsi Universitas Negeri Semarang. Hal 15-17

## **B. Proses Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan public merupakan proses yang perlu untuk dikaji karena melibatkan beberapa ahli dalam pembuatan kebijakan tersebut, proses penyusunan kebijakan dibagi dalam beberapa tahap untuk mempermudah pada saat proses pengujian kebijakan tersebut. Menurut Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno<sup>26</sup> adalah sebagai berikut:

a) Tahap Penyusunan Agenda Publik

Sebelumnya dipilih terlebih dahulu permasalahan yang harus cepat penanganannya oleh pemerintah itu yang terlebih dahulu masuk menjadi agenda kebijakan. Pada tahap ini permasalahan yang masuk dipilih sesuai dengan tingkat yang terlebih dahulu setelah memproses permasalahan yang lebih penting.

b) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, masalah tersebut didefinisikan yang selanjutnya diberi pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut dipilih dari banyak pilihan alternatif pemecahan yang ada, dalam tahap ini pembuat kebijakan bersaing dalam memberikan pilihan pemecahan masalah yang terbaik.

c) Tahap Adopsi Kebijakan

Dari beberapa alternatif pemecahan masalahnya kemudian dipilih pemecahan masalah yang terbaik yang telah mendapat persetujuan dari badan legislatif konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.

d) Tahap Implementasi Kebijakan

Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan saling bersaing. Beberapa implementasi dari kebijakan mendapatkan dukungan dari para pelaksana, namun ada juga kemungkinan mendapat pertentangan dari para pelaksana.

e) Tahap Evaluasi Kebijakan

---

<sup>26</sup> Devi Tantia Putri. 2016. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pati Dalam Penataan Hiburan Karaoke. Skripsi Universitas Negeri Semarang. Hal 12-13

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalani akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat seberapa jauh kebijakan yang dibuat mendapatkan dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, ditentukan kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai kebijakan publik sudah mencapai dampak atau tujuan yang dihadapkan atau belum.

Dalam membuat dan memutuskan kebijakan tidak semerta-merta langsung dikeluarkan ketika terdapat kondisi yang sulit atau hambatan dalam jalannya suatu pemerintahan, akan tetapi perlu adanya pertimbangan yang matang terkait kebijakan tersebut, juga perlu melihat dampak apa saja yang akan didapatkan jika kebijakan tersebut telah diputuskan. Dalam membuat keputusan sebuah kebijakan, harus melihat urgensi masalah tersebut. Karena, sebuah kebijakan yang dikeluarkan harus mengutamakan masalah yang lebih penting terlebih dahulu dibanding dengan keinginan dan harapan pelaku pembuat kebijakan. Kebijakan publik, pemerintah tidak dapat sembarang mengambil tindakan atau sikap dalam memecahkan masalah atau hambatan yang terjadi di lingkungan pemerintahan atau masyarakat. Akan tetapi, pemerintah harus melihat dampak jangka panjang mengenai kebijakan atau keputusan yang diambil untuk dapat memecahkan hambatan tersebut. Karena, apabila pemerintah sembarang mengambil kebijakan dapat mempengaruhi kesejahteraan rakyat bahkan akan berdampak buruk terhadap pemerintahan, seperti akan menimbulkan kekacauan dan akan memperburuk keadaan yang ada.