

Dinamika Formulasi Kebijakan Pemekaran Kecamatan Kandang Makmur dalam Wilayah Kota Lhokseumawe

T. Sofianus¹, M. Nazaruddin², Muhammad Bin Abubakar³

^{1,2,3}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Malikussaleh

*Corresponding Author: muhammadbinabubakar@unimal.ac.id

Abstract

The issue with the formation of the Kandang Makmur sub-district is that the conditions for political, territorial, and administrative aspects, such as the length of the design process and the discussion of regional expansion, are such that they are not met. The expansion of the Kandang Makmur District underwent a long process and involved many parties. According to David Easton, in the discussion process to analyze problems using political system theory in public policy formulation, which consists of input, withinput, and output, Researchers choose to use a qualitative approach because a qualitative approach is believed to be able to assist researchers in interpreting and describing the phenomena that occur. The sub-district expansion process in Kandang Makmur is full of political elements. The political element is the efforts of Mayor Suaidi Yahya and the Aceh Party to control the legislature and the expansion agenda of the Kandang Makmur sub-district. This is in accordance with the concept that in the policy-making process there is the use of interests and power in order to form a policy. So in the formulation process, there was a tug-of-war between the executive and the legislature. It is hoped that the Lhokseumawe DPRK, as the legislature, rationalizes the expansion policy of Kandang Makmur District by providing alternative policies to the executive, which is the party proposing the expansion policy of Kandang Makmur District. so that the next researcher can continue the discussion related to the implementation of the Qanun for regional expansion in Kandang Makmur District.

Keywords: Formulation, Expansion, Dynamics, Politic

Pendahuluan

Pemekaran daerah secara filosofis dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena akan mempersingkat rentang kendali antara pemerintah sebagai penyedia layanan publik dan masyarakat (Yuwanto, 2015). Pembentukan daerah dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, di samping sebagai sarana pendidikan politik lokal (Widjaja, 2005). Dengan alasan memanfaatkan peluang untuk mengelola daerah secara mandiri, telah memicu terjadinya pemekaran di berbagai wilayah di Indonesia (Rifdan, 2012). Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan kebijakan pemekaran wilayah yang tercantum pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemekaran Daerah yang pada beberapa waktu terakhir memunculkan pro dan kontra yang memperdebatkan manfaat dan kerugian dari dampak kebijakan pemekaran.

Kebijakan pemekaran sekarang menjadi lebih diperketat. Beranjak dari hal tersebut, satu hal yang menarik dikaji adalah terkait penyusunan atau formulasi kebijakan pemekaran. Proses penyusunan kebijakan merupakan satu rangkaian aktivitas yang tidak terpisahkan dari sebuah proses kebijakan, artinya suatu aktivitas yang berlangsung secara simultan. Dalam proses penyusunan kebijakan terdapat proses tawar menawar (bargaining) yang terjadi antara aktor-aktor pembuat kebijakan dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangan dilaksanakan bukan untuk menyinkronkan kepentingan rakyat, namun digunakan untuk meraih kepentingan (interest) dan kekuasaan (power) itu sendiri (Madani, 2011).

Dinamika formulasi kebijakan pemekaran bukan hanya dalam hal pemekaran di tingkat provinsi atau kabupaten/kota, kebijakan pemekaran tingkat kelurahan dan kecamatan juga tidak kalah dinamis. Hal tersebut sama dengan permasalahan pembentukan kecamatan Kandang Makmur yang syarat akan aspek politik seperti tujuan pemekaran wilayah kecamatan baru oleh para penguasa adalah untuk menguasai legislatif terutama peningkatan jumlah kursi legislatif dari kecamatan baru.

Kota Lhokseumawe yang dimekarkan pada tahun 2001 ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Kota Lhokseumawe terdiri dari 3 kecamatan diantaranya Kecamatan Banda Sakti, Kecamatan Muara Dua dan Kecamatan Blang Mangat. Pada perkembangannya terjadi pemekaran kecamatan pada tahun 2006 yaitu dilakukannya pemekaran Kecamatan Muara Dua dan dibentuknya satu kecamatan baru Kecamatan Muara Satu, sehingga Kota Lhokseumawe memiliki 4 kecamatan yaitu Banda Sakti, Muara Dua, Muara Satu dan Blang Mangat, serta memiliki 68 Desa didalamnya. Sejak tahun 2016 mulai muncul usulan pemerintah untuk dirancangnya Qanun oleh DPRK Lhokseumawe agar membentuk dan melakukan pemekaran kecamatan, yaitu untuk segera membentuk kecamatan Kandang Makmur yang merupakan pemecahan dari 7 Desa dari kecamatan Muara Dua, dan 6 Desa dari kecamatan Blang Mangat karena dianggap sudah layak untuk dibuatnya kecamatan baru dengan

memperhatikan komposisi penduduk dan penyebaran wilayah desa yang memenuhi syarat untuk dibentuknya kecamatan baru.

Pemekaran Kecamatan Kandang Makmur mengalami proses yang panjang dan melibatkan banyak pihak dalam proses pembahasan. Adapun dinamika pembahasan diantaranya terkait urgensi pemekaran kecamatan, pembahasan tapal batas dengan Kabupaten Aceh Utara, adanya tarik ulur kepentingan antara eksekutif dan legislatif. Pada saat ini posisi Qanun tentang Pemekaran Kecamatan Kandang Makmur berada di Provinsi dan menunggu nomor register yang memerlukan suarat rekomendasi dari Mendagri. Berikut adalah pihak-pihak yang terlibat dalam pembahasan pemekaran Kecamatan Kandang Makmur: Berikut adalah rangkaian proses pemekaran Kecamatan Kandang Makmur dari tahun 2016 sampai 2021:

Tabel 1.1

Rangkaian Proses Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur

No	Tahun	Jenis	Tentang	Keterangan
1.	2016	dan Pemerintah	Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe	Memasukkan usulan ke DPRK Lhokseumawe
2.	2017	Qanun	Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe	Masuk Program Legislasi
3.	2018	Qanun	Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe	Lanjutan Pembahasan
4.	2019	Qanun	Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe	Menunggu rekomendasi DPRK Lhokseumawe
5.	2020	Qanun	Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe	Pembahasan dihentikan karena pandemic covid-19
6.	2021	Qanun	Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe	- Pembahasan sepihak (panitia legislasi) - Pembahasan dua pihak (panitia legislasi, Asisten I, Kabag Hukum, Kabag Organisasi, Kabag Pemerintahan) - Biro Tata Pemerintahan konsultasi terkait dengan SOTK Kandang Makmur - Rapat Paripurna Pengesahan Rancangan Qanun

Sumber: DPRK Lhokseumawe, 2021

Idealnya sebuah kecamatan dimekarkan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dari sisi pemerintahan adalah untuk meningkatkan pelayanan administrasi pemerintahan. Namun realitanya pemekaran Kecamatan Kandang Makmur syarat akan aspek politik, serta aspek batas wilayah dan administrasi seperti lamanya proses perancangan dan pembahasan pemekaran wilayah terkait pula dengan permasalahan penentuan tapal batas dengan pihak Kabupaten Aceh Utara. Atas dasar fenomena tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang Formulasi Rancangan Qanun Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe dengan melakukan penelitian di DPRK Lhokseumawe.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu dapat diketahui bahwa terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang peneliti lakukan tentang Rasionalisasi Kebijakan Pemekaran Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe, yang dapat dilihat dari fokus kajian, teori dan metode penelitian yang digunakan oleh para peneliti terdahulu, Dapat disimpulkan pula pada proses perumusan kebijakan untuk pemekaran suatu wilayah diperlukan rasionalisasi dalam bidang administrasi, regulasi, politik, ekonomi, dan sosial.

Landasan Teori

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam tahapan perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah (Budi Winarno, 2014 : 36).

Perumusan kebijakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam proses kebijakan publik. Perumusan kebijakan termasuk ke dalam proses yang rumit yang membutuhkan keahlian aktor-aktor perumusan kebijakan publik sehingga mampu merumuskan suatu kebijakan. Tahapan yang harus dilakukan dalam perumusan kebijakan publik oleh Budi Winarno (2014: 94) yaitu diawali dengan mempelajari bagaimana masalah-masalah yang timbul dan masuk ke dalam agenda pemerintah, kemudian siapa dan bagaimana merumuskan masalah-masalah tersebut untuk mengambil

tindakan, kemudian sikap apa yang diambil oleh lembaga legislatif atau lembaga lainnya, kemudian bagaimana para pemimpin menerapkan kebijakan itu, dan akhirnya bagaimana kebijakan tersebut dievaluasi. Anderson dalam Budi Winarno (2014: 96) perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi, proses perumusan kebijakan juga merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus.

Tahapan Perumusan Kebijakan Publik

Secara umum proses perumusan kebijakan meliputi perumusan masalah (*defining problem*), agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah dan yang terakhir adalah tahap penetapan kebijakan, Budi Winarno (2014 : 122-126) membagi tahapan-tahapan dalam perumusan kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Perumusan masalah (*defining problem*), Mengenali masalah dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan masalah, yaitu masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula.
- b. Agenda Kebijakan, yaitu memilih masalah yang paling *urgent* untuk diagendakan menjadi pembahasannya utama dari sekian deretan permasalahan yang ada. Sedangkan permasalahan tidak terlalu penting dan mendesak di kesampingkan untuk menjadi agenda pembahasan selanjutnya.
- c. Pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah. Setelah masalah-masalah didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut kedalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan. Disini perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut.
- d. Tahap penetapan kebijakan. Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka pada tahap akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Dan *implementator* kebijakan dalam proses implementasinya mempunyai koridor atau rambu sebagai pedoman.

Aktor dalam Perumusan Kebijakan (*Policy Formulation Actor*)

Kebijakan publik pada hakekatnya dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki peran serta dalam pembahasan hingga perumusannya, aktor atau pemeran serta dalam kebijakan publik merupakan sekelompok orang baik secara formal maupun informal, sebagai individu maupun organisasi yang memiliki pengaruh dalam proses kebijakan publik dalam batas kewenangan masing-masing yang dimilikinya, Kaufman dalam Sri Suwitri (2014) menyampaikan :

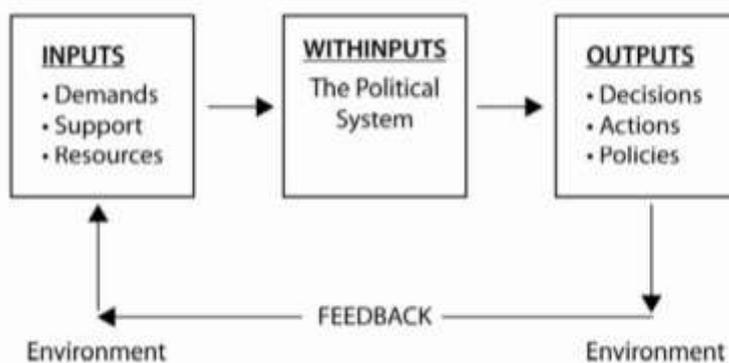
“Aktor dalam kebijakan publik merupakan *stakeholders* yang dalam pelaksanaan suatu program akan bijaksana jika pelaksanaan program mengidentifikasi *stakeholders* kunci, kepentingan mereka, apa yang akan mereka dukung serta strategi untuk dapat bekerjasama dengan mereka, hal ini ditujukan untuk mengatur suatu hal dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat”.

Stakeholders merupakan aktor dalam perumusan kebijakan publik yang masing-masing dari mereka memiliki power atau kekuasaan dalam perumusan suatu kebijakan publik. *Stakeholders* sangat dibutuhkan dalam perumusan suatu kebijakan dikarenakan mereka memiliki strategi dengan saling bekerjasama untuk terbentuknya suatu kebijakan publik dengan tujuan mensejahterakan masyarakat pada umumnya bukan hanya untuk kepentingan individu atau suatu kelompok.

Viney membagi *stakeholders* dalam 4 kategori (Sri Suwitri dkk, 2014), antara lain :

1. Primer : aktor dengan pengaruh tinggi dan mempunyai tingkat kepentingan yang tinggi.
2. Sekunder : aktor dengan pengaruh tinggi tetapi tingkat kepentingan yang rendah.
3. Tersier : aktor dengan pengaruh rendah tetapi memiliki kepentingan yang tinggi.
4. Kuartier : aktor dengan pengaruh dan kepentingan rendah.
- 5.

Gambar 1.2
Model Sistem Menurut David Easton



Sumber: Sri Suwitri (2014:142)

Model sistem politik dipelopori oleh David Easton dalam “The Political System”. Model ini didasarkan pada konsep-konsep sistem yang terdiri *inputs*, *withinputs*, *outputs*, *feedback* serta *environment* yaitu kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya) yang ada disekitarnya. Kebijakan publik merupakan hasil (output) dari sistem politik.

Metodologi Penelitian

Peneliti memilih menggunakan pendekatan kualitatif disebabkan pendekatan kualitatif diyakini mampu membantu peneliti dalam menafsirkan dan mendeskripsikan fenomena yang terjadi terkait dengan Rasionalisasi Kebijakan Pemekaran Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe. Dalam penelitian kualitatif ini, peneliti memasuki suatu kondisi sosial tertentu, melakukan observasi serta wawancara kepada orang-orang yang dianggap memiliki pengetahuan tentang objek penelitian. Teknik penentuan informan dalam penelitian ini adalah *purposive*. *Purposive* merupakan cara pengambilan sumber data yang didasari dengan pertimbangan penentuan informan didasari oleh orang yang dianggap paling mengetahui apa yang diharapkan dan permasalahan yang terjadi dilokasi penelitian, sehingga memudahkan peneliti dalam mengembangkan objek penelitian.

Sumber data dalam penelitian ini ada dua macam (Sugiyono, 2017:85) antara lain: Sumber data primer yang merupakan sumber data utama dalam penelitian ini, data didapatkan dari hasil wawancara kepada informan penelitian, observasi pada lokasi penelitian. Informan penelitian ditentukan melalui *purposive sampling* yaitu penentuan informan berdasarkan kriteria yang peneliti anggap mampu untuk menjawab rumusan permasalahan penelitian yang dilakukan. Sumber data sekunder yang didapat secara tidak langsung, melainkan diperoleh dari hasil kajian pustaka dan dokumentasi yang sesuai dengan penelitian.

Hasil Penelitian

Berbagai perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mencakup mengenai perubahan kedudukan kecamatan dan camat menjadi dasar terbentuknya paradigma otonomi daerah sampai tingkat kecamatan, hal ini membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan pemekaran disejumlah kecamatan dan desa, termasuk Pemerintah Kota Lhokseumawe. Walikota Lhokseumawe Suaidi Yahya menganggap perlunya dilakukan pemekaran Kecamatan Muara Dua dan Kecamatan Blang Mangat yang sifatnya penting dan mendesak dalam rangka pembentukan kecamatan baru sehingga diharapkan pengelolaan administrasi pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dapat dilaksanakan dengan mudah, efektif, dan efisien.

Walikota Lhoskeumawe tertarik untuk melakukan pemekaran dalam rangka memenuhi keinginan masyarakat 7 gampong dalam kemukiman Kandang Kecamatan Muara Dua dan 6 gampong dalam Kemukiman Mangat Makmur Kecamatan Blang Mangat dalam rangka meningkatkan pelayanan administrasi Pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang lebih dekat dengan pemerintahan kecamatan, yang mana selama ini kedua masyarakat kemukiman tersebut sangatlah jauh dari jangkauan kecamatan induk, oleh karena itulah masyarakat kedua kemukiman tersebut menginginkan adanya pemekaran sebahagian wilayah Kecamatan Blang Mangat untuk dijadikan kecamatan baru.

Saat ini Pemerintah Kota Lhokseumawe sedang mempersiapkan pemekaran Kecamatan Muara Dua dan Kecamatan Blang Mangat menjadikan satu lagi kecamatan baru yaitu Kecamatan Kandang Makmur, yang terdiri dari:

Tabel 1.2
Daftar Nama Kecamatan, Gampong Menurut Cakupan
Dalam Wilayah Kandang Makmur

No.	Kecamatan	Kemukiman	Gampong
A.	Muara Dua	Kandang	1. Alue Awe 2. Blang Crum 3. Cut Mamplam 4. Mns. Manyang 5. Mns. Blang 6. Mns. Mee Kandang 7. Cot Girek Kandang
B.	Blang Mangat	Mangat Makmur	8. Blang Buloh 9. Alue Liem 10. Jeulikat 11. Blang Weu Panjoe 12. Blang Weu Baroh 13. Seuneubok

Sumber: Olahan Peneliti, 2022

Proses lahirnya kebijakan pemekaran Kecamatan Kandang Makmur dalam Wilayah Kota Lhokseumawe diketahui mulai dilakukan pada 2016 berupa masuknya usulan pemerintah untuk segera dilakukannya perancangan Qanun Pembentukan Pemekaran Kecamatan Kandang Makmur. Dalam proses perumusan kebijakan pemekaran kecamatan Kandang Makmur dalam Wilayah Kota Lhokseumawe peneliti mengamati terjadi beberapa rangkaian penting diantaranya perumusan naskah akademik oleh pihak akademisi yang ditentukan oleh Pemerintah Kota Lhokseumawe dan diterbitkan Surat Keputusan oleh Walikota Lhokseumawe Nomor 873 Tahun 2013 tentang Pembentukan Tim Penilaian Syarat Teknis Faktor dan Indikator Pemekaran Kecamatan Muara Dua dan Kecamatan Blang Mangat Dalam Rangka Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur, dengan pagu anggaran untuk tim tersebut sejumlah Rp 20.000.000,- (Dua Puluh Juta Rupiah). Adapun tim teknis tersebut antara lain:

Tabel 1.3

Susunan Personalia Tim Penilaian Syarat Teknis Faktor dan Indikator Pemekaran Kecamatan Kandang Makmur

No.	Nama/Jabatan	Kedudukan Dalam Tim
1.	Asisten Tata Praja Sekretaris Kota Lhokseumawe	Koordinator
2.	Staf Ahli Walikota Bidang Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Lhokseumawe	Ketua
3.	Kepala Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Lhokseumawe	Sekretaris
4.	Drs. Aiyub., M.Si (Akademisi dari UNIMAL)	Anggota
5.	Unsur Dinas Pendapatan, Keuangan dan Aset Daerah Kota Lhokseumawe	Anggota
6.	Unsur Bappeda Kota Lhokseumawe	Anggota
7.	Unsur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Lhokseumawe	Anggota
8.	Kasubbag Perundang-undangan pada bagian hukum Sekretariat Daerah Kota Lhokseumawe	Anggota
9.	Camat Muara Dua	Anggota
10.	Camat Blang Mangat	Anggota
11.	Camat Banda Sakti	Anggota
12.	Camat Muara Satu	Anggota
13.	Kasubbag Perangkat Kecamatan dan Gampong pada bagian pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Lhokseumawe	Anggota
14.	Faoudhari, SH	Operator
15.	Maskur, SH	Pembantu Operator

Sumber: Bagian Hukum Pemko Lhokseumawe, 2022

Susunan Personalia tersebut disetujui oleh Walikota Lhokseumawe Periode 2017-2022 Suaidi Yahya dengan tujuan pembentukan tim teknis tersebut sebagai bentuk menyahuti aspirasi masyarakat yang berkembang untuk memekarkan Kecamatan Muara Dua dan Kecamatan Blang Mangat menjadi Kecamatan Kandang Makmur sehingga dapat lebih dekat dengan lingkungan kehidupan masyarakat. Dalam proses perumusan kebijakan pemekaran kecamatan Kandang Makmur, dinamika politik terjadi ketika pada tahun 2017 usulan tersebut mulai masuk pada program legislasi DPRK Lhokseumawe. Pemekaran kecamatan Kandang Makmur terjadi pro dan kontra antara anggota DPRK Lhokseumawe. Tentu saja Partai koalisi Pemerintahan mendukung sepenuhnya pemekaran kecamatan tersebut, namun berbeda dengan Partai Oposisi yang menanyakan urgensi pemekaran kedua kecamatan tersebut.

Dinamika yang terjadi dalam proses lahirnya kebijakan pemekaran kecamatan Kandang Makmur antara legislatif dan eksekutif terus berlangsung saat itu sebagaimana yang disampaikan oleh Roslina, S.Kom dalam wawancaranya yang menyatakan Partai Demokrat saat itu kalah vote dengan Partai pendukung Pemerintahan dalam pembahasan pemekaran Kecamatan Kandang Makmur yang dianggap hanya sebagai bentuk kepentingan dari Walikota Suaidi Yahya dan Partai pengusungnya yang menginginkan pemekaran terjadi di cakupan wilayah basis suara pemilihan pendukung mereka.

Karena terjadi kekalahan voting dikalangan legislatif, pada tahun 2018 dilakukan lanjutan pembahasan, dan pada tahun 2019 rancangan Qanun menunggu rekomendasi DPRK Lhokseumawe. Pada tahun 2020 pembahasan dihentikan karena tidak adanya anggaran karena terjadi peralihan anggaran untuk penanganan pandemic covid-19. Pada tahun 2021 mulai dilanjutkan pembahasan sepihak antara diantara panitia legislasi, kemudian pembahasan dua pihak antara panitia legislasi dengan pihak eksekutif Pemerintahan Kota Lhokseumawe yang terdiri dari Asisten I Bidang Pemerintahan, Kabag Hukum, Kabag Organisasi dan Kabag Pemerintahan. Pada tahun 2021 juga dilakukan konsultasi terkait SOTK Kandang Makmur oleh Biro Tata Pemerintahan sampai pada akhirnya pada tahun 2021 dilakukannya Rapat Paripurna Pengesahan Rancangan Qanun Pemekaran Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe.

Formulasi kebijakan adalah salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik. Anderson dalam Budi Winarno (2014: 96) perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi, proses perumusan kebijakan juga merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus.

Alternatif-alternatif yang didapatkan pada perumusan kebijakan publik mengacu pada model-model yang dipilih dalam pembuatan keputusan, adapun model-model perumusan kebijakan publik menurut Budi Winarno (2014 : 97) yang peneliti gunakan dalam penelitian ini mengacu pada model sistem menurut David Easton dengan indikator:

1. *Input*
2. *Withinputs*
3. *Output*
4. *Environment* (Kekuatan lingkungan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis)

Proses Politik

Setelah masukan yang didalamnya termasuk tuntutan, dukungan dan sumber-sumber, dalam pendekatan sistem politik untuk merumuskan sebuah kebijakan tahapan selanjutnya adalah proses (*withinputs*) yang didalamnya sangat erat kaitannya dengan sistem politik. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karenanya, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat pada masa yang akan datang.

Unsur politik yang dimaksud adalah upaya dari Walikota Suaidi Yahya dan Partai Aceh untuk menguasai legislatif dari agenda pemekaran kecamatan Kandang Makmur. Karena selama ini 13 Gampong yang menjadi wilayah cakupan pemekaran merupakan basis suara untuk Partai Aceh. Hal ini sesuai dengan konsep dalam proses penyusunan kebijakan terdapat penggunaan kepentingan dan kekuasaan agar terbentuknya sebuah kebijakan. Pada proses perumusan inilah terjadi Tarik menarik kepentingan antara eksekutif dan legislatif. Hal ini menunjukkan adanya kepentingan politik di dalam pemekaran Kecamatan Kandang Makmur tersebut.

Disimpulkan bahwa dinamika pembahasan dalam proses perumusan kebijakan pemekaran Kecamatan Kandang Makmur berlangsung panjang, sejak tahun 2016 dan pembahasan rancangan Qanun Pemekaran Kecamatan Kandang Makmur selesai di tahun 2021. Proses panjang ini melibatkan banyak pihak dan aspek lainnya yang harus ditinjau, karena pemekaran kecamatan memerlukan bukan hanya sekedar urusan tarik menarik kepentingan didalamnya, namun banyak persyaratan administrasi yang harus dilengkapi. Para aktor eksekutif dan legislatif saling berkontribusi dalam memberikan pandangan dalam proses perumusan kebijakan pemekaran kecamatan Kandang Makmur antara lain:

Tabel 1.5
Aktor Perumusan Kebijakan Pemekaran Kecamatan Kandang Makmur

N	Nama Peserta	Jabatan	Perwakilan
o.			
1.	Azhari, ST, S.Pd, T.Gr	Ketua Panleg	Legislatif
2.	Syuib, S.Sos	Sekretaris DPRK	Legislatif
3.	Dicky Saputra	Anggota Panleg	Legislatif
4.	Roslina, S.Kom	Anggota Panleg	Legislatif
5.	H. Jailani Usman, SH, MH	Anggota Panleg	Legislatif
6.	M. Maksalmina, Shi	Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat	Eksekutif
7.	Afriani, SH	Kabag Hukum Setdako	Eksekutif
8.	Nurliana	Kabag Organisasi Setdako	Eksekutif
9.	Firdaus	BPKD	Eksekutif
10	M. Rifyalsyah, S.STP., MAP	Kabag Pemerintahan Setdako	Eksekutif

Sumber: DPRK Lhokseumawe, 2022

Para aktor perumusan kebijakan publik oleh David Easton disebut sebagai penguasa dalam sistem politik, eksekutif dan legislatif dianggap sebagai sesepuh tertinggi dalam masalah perumusan kebijakan publik. Aktor perumusan kebijakan publik mempunyai tanggungjawab untuk masalah-masalah ini dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam waktu yang panjang oleh sebagian terbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan. Makna aktor dalam kaitannya dengan kebijakan publik selalu terkait dengan pelaku dan penentu terhadap suatu kebijakan yang berinteraksi dan melakukan interrelasi di dalam setiap tahapan proses kebijakan publik. Anderson mengatakan bahwa tahap tawar-menawar (*bargaining*) dapat terjadi dalam tiga bentuknya yaitu negosiasi (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*).

Outputs

Setelah masukan berupa tuntutan, isu dan sumber-sumber diproses, maka pada akhirnya akan menghasilkan luaran (*outputs*) berupa kebijakan publik yaitu dalam hal penelitian ini adalah Rancangan Qanun Pemekaran Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe. Irfan Islamy selanjutnya menjelaskan "sistem politik" sebagai sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) yang semuanya ini adalah masukan-masukan (*inputs*) dan selanjutnya diubah menjadi keputusan-keputusan atau kebijak publik yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*). Dengan singkat dapat dikatakan bahwa sistem politik berfungsi mengubah *inputs* menjadi *outputs*.

Outputs kebijakan publik berupa undang-undang, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan dari kegiatan politik, sebagai tindakan yang pemerintah ingin lakukan atau tidak ingin melakukan sesuatu yang secara otoritatif akan dialokasikan kepada seluruh anggota masyarakat. Pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat akan mengandung konsekuensi berupa dampak, baik dampak yang diharapkan (positif) maupun yang tidak diharapkan (negatif). *Outputs* dapat menghasilkan keputusan, pengambilan aksi, dan melahirkan sebuah kebijakan.

Keputusan (Decisions)

Keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang. kebijakan merupakan arah

tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.

Pembuatan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan publik yang berupa rangkaian keputusan. Sedangkan proses perumusan kebijakan publik menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Ia merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus.

Dalam proses perumusan kebijakan pemekaran kecamatan Kandang Makmur pada akhirnya ditarik keputusan untuk disetujui rekomendasi pemekaran kecamatan yang di usulkan oleh eksekutif Pemko Lhokseumawe kepada pihak legislatif DPRK Lhokseumawe. Adapun butir-butir yang tercantum dalam rekomendasi tersebut antara lain:

1. Dasar surat Walikota Lhokseumawe Nomor 125/521 tanggal 7 Juli 2014 perihal penyampaian proposal pemekaran Kecamatan Blang Mangat dan Kecamatan Muara Dua dalam rangka Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur Kota Lhokseumawe dan sekaligus permohonan Rekomendasi persetujuan.
2. Sehubungan hal tersebut di atas, Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Lhokseumawe, pada prinsipnya tidak keberatan/mendukung sepenuhnya dan dapat menyetujui Pemekaran Kecamatan Blang Mangat dan Kecamatan Muara Dua dalam rangka Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur Kota Lhokseumawe, sepanjang telah memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Keputusan lainnya setelah rekomendasi persetujuan pemekaran kecamatan Kandang Makmur juga diterbitkannya Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Lhokseumawe Nomor 14 Tahun 2021 Tentang Persetujuan DPRK Lhokseumawe Terhadap Rancangan Qanun Kota Lhokseumawe Tentang Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe.

Aksi (Action) dan Kebijakan (Policies)

Aksi dalam Output merupakan tindaklanjut luaran yang dihasilkan setelah kebijakan publik yang dirumuskan selesai di proses melalui sistem politik oleh pihak legislatif. Dalam proses perumusan kebijakan pemekaran kecamatan Kandang Makmur pengambilan aksi adalah melalui langkah melakukan sidang paripurna terkait kebijakan pemekaran kecamatan Kandang Makmur.

Diketahui pada 27 September 2021 dilakukan rapat paripurna pengesahan Qanun Pembentukan Kecamatan Kandang Makmur Dalam Wilayah Lhokseumawe oleh DPRK Lhokseumawe. Setelah melalui proses panjang sejak tahun 2016 akhirnya pengambilan aksi dilakukan dengan mengesahkan kebijakan pemekaran kecamatan Kandang Makmur. Pengambilan aksi dalam bentuk mengesahkan kebijakan merupakan hasil akhir dari proses perumusan kebijakan publik. Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (*conforming to recognized principles or accepted standards*). Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya.

Environment

Lingkungan (*environment*) yang berupa keadaan sosial, ekonomi, politik, kebudayaan, keamanan, geografi dalam model sistem politik, merupakan faktor yang berpengaruh pada keseluruhan sistem politik dari proses kebijakan publik. Pengaruh tersebut sangat luas hingga ke seluruh sub sistem yang dimulai dari *inputs-within-inputs-outputs*.

Dalam proses perumusan kebijakan pemekaran kecamatan Kandang Makmur sebagaimana diketahui pada indikator dukungan, yang menjadi dukungan adalah faktor sosial dari masyarakat dan para aparatur gampong serta faktor geografis yaitu wilayah pemerintahan kecamatan Muara Dua dan Blang Mangat yang dianggap jauh dari 13 Gampong wilayah cakupan pemekaran Kecamatan Kandang Makmur sehingga tidak efektifnya pemberian pelayanan administrasi kepada masyarakat.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa proses lahirnya kebijakan pemekaran Kecamatan Kandang Makmur melalui beberapa tahapan diantaranya masuknya usulan dari eksekutif karena adanya isu peningkatan pelayanan administrasi oleh 13 gampong wilayah cakupan pemekaran kecamatan dari Muara Dua dan Blang Mangat yang kemudian didukung oleh para aparatur gampong. Namun dalam proses tersebut tidak tersedianya anggaran pembahasan kebijakan dan fasilitas pendukung di wilayah pemekaran. Dalam proses Pemekaran kecamatan Kandang Makmur sarat akan unsur politik. Unsur politik yang dimaksud adalah upaya dari Walikota Suaidi Yahya dan Partai Aceh untuk menguasai legislatif dari agenda pemekaran kecamatan Kandang Makmur. Karena selama ini 13 Gampong yang menjadi wilayah cakupan pemekaran merupakan basis suara untuk Partai Aceh. Hal ini sesuai dengan konsep dalam proses penyusunan kebijakan terdapat penggunaan kepentingan dan kekuasaan agar terbentuknya sebuah kebijakan. Pada proses perumusan inilah terjadi Tarik menarik kepentingan antara eksekutif dan legislatif.

Hambatan dalam pemekaran kecamatan Kandang Makmur timbul dari hambatan politik yaitu adanya Tarik menarik kepentingan diantara para stakeholder perumusan kebijakan, dan hambatan administrasi yaitu pengurusan tapal batas antara Aceh Utara dan Lhokseumawe. Qanun tentang pemekaran Kandang Makmur telah selesai dibahas dan disahkan melalui rapat paripurna DPRK Lhokseumawe pada tanggal 27 September 2022 dan saat ini Qanun tersebut masih belum mendapat Nomor Registernya mengingat salah satu syarat yaitu rekomendasi dari Mendagri belum keluar. Dibutuhkan 42 Peraturan Walikota untuk mendukung penetapan batas gampong dan sampai saat ini baru ada 24 Peraturan Walikota

Daftar Pustaka

- Ag. Subarsono. 2013. Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Anderson, James E. 1969. Public Policy Making. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Bambang Sunggono. 1994. Hukum dan Kebijaksanaan Publik. Jakarta: Sinar Grafika.
- Budi Winarno. 2014. Kebijakan Publik; Teori, Proses dan Studi Kasus. Yogyakarta: CAPS.
- Charles Lindblom. 1984. Proses Penetapan Kebijakan Publik. Edisi Kedua. Penerjemah: Ardian Syamsudin. Jakarta: Airlangga.
- Edi Suharto. 2018. Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta.
- Eyestone, Robert. 1971. The Threads of Policy: A Study in Policy Leadership. Indianapolis: Bobbs-Merril.
- Febriyandi, D. 2015. Proses Perumusan Kebijakan Pemekaran Daerah (Studi di PulauSebatik Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara). JURNAL POLITIK PROFETIK, 3(2).
- Idris, W. 2019. Kebijakan pemekaran kelurahan. Jurnal Demokrasi Dan Otonomi Daerah, 17(2), 161-166.
- Mukhlis, M. 2012. Rasionalisasi Kelayakan, Opini Serta Aspirasi Masyarakat Terhadap Skenario Pemekaran Kabupaten Lampung Tengah. Publica, 2(1).
- Muqoyyidin, A. W. 2016. Pemekaran wilayah dan otonomi daerah pasca reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan rekomendasi ke Depan. Jurnal Konstitusi, 10(2), 287-310.
- Solichin Abdul Wahab. 1997. Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Sri Suwitri, dkk. 2014. Analisis Kebijakan Publik. Banten: Universitas Terbuka.
- Sugiyono. 2007. Metodologi Penelitian Bisnis. Jakarta: PT. Gramedia.
- Suharsimi Arikunto. 2002. Prosedur Penelitian; Suatu Pendekatan Praktek. Edisi Revisi VI. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Sutopo H.B. 2002. Metodologi Penelitian Kualitatif Dasar Teori dan Terapannya Dalam Penelitian. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Tiemority, D.R. & Suharto, D.G. 2021. Aspek Administrasi dan Politik dalam Kebijakan Pemekaran Kelurahan di Kota Surakarta. PUBLIKAUMA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik UMA, 9 (1): 47-56
- Wayne Parson. 2008. Public Policy; Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- William Dunn. 1999. Analisa Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada Press