

ANALISIS AGENDA SETTING PROSES PEMEKARAN WILAYAH KELURAHAN KADIPIRO, KECAMATAN BANJARSARI, KOTA SURAKARTA

Safira Janet Araminta¹, Aufarul Marom², Herbasuki Nurcahyanto³

Departemen Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Jl. Prof. H. Soedharto., S.H., Tembalang, Kota Semarang, Kode Pos 1269

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

ABSTRACT

The division of the Kadipiro Village area was a policy taken by the Surakarta City Government in 2017 as a way to overcome the large population and territorial problems in this area. However, in the formulation of this policy it is known that there are various problems, including the problem of relatively small span of control in each village in Surakarta, the composition of staffing in the Regional Government of Surakarta is no longer proportional, and there is a provision for a minimum area as a requirement for regional expansion which is not fulfilled. This study aims to analyze the agenda setting process in the regional expansion policy at Kadipiro and determine the agenda setting model in the policy making process. The research method is qualitative research with a descriptive approach. As for the data collection techniques carried out through interviews and analysis of supporting documents. The research showed that the agenda setting process in the regional expansion in Kadipiro Village was still not going well, where various problems were found in several phenomena. In the initial process of discussing the expansion policy proposal, there were a number of Kadipiro Village residents who rejected the proposal. Another problems that arises occurs in the technocratic process, as well as the dynamics of discussion among stakeholders where policy actors are aware that there is one of requirements that cannot be fulfilled for Kadipiro Village to continue regional expansion but the use of population indicators and PP Number 78/2007 as an additional assessment measure which is then uses as a rationalization for the consideration to continue the policy. Based on the discussion process, the agenda for setting up the expansion of Kadipiro Village is included in the persuasive model. As for the initiative and expansion of the issue, the agenda setting of Kadipiro Village included in a model of outside initiative model.

Keywords: Regional Expansion, Setting Agenda, Public Policy

PENDAHULUAN

Pemekaran wilayah merupakan suatu kebijakan untuk membentuk wilayah administratif baru menjadi dua atau lebih. Di Indonesia, semenjak berjalannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, pemekaran wilayah menjadi suatu kecenderungan yang banyak terjadi hampir di seluruh daerah. Banyaknya daerah yang melakukan pemekaran pada dasarnya memiliki tujuan agar daerah-daerah baru hasil pemekaran 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.

Merujuk pada data Kementerian Dalam Negeri bahwa dalam rentan waktu tahun 1999 dan 2009, di Indonesia terdapat penambahan 514 daerah otonom baru, dimana terdapat penambahan sebanyak 7 provinsi baru, 164 kabupaten baru, serta 34 kota baru. Berikut tabel peningkatan jumlah daerah otonom baru di Indonesia dari tahun 1999 sampai dengan 2009.

Tabel 1.1 Jumlah Daerah Otonom 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. Namun demikian, pada kenyataannya tidak sedikit kebijakan pemekaran yang diambil justru menimbulkan persoalan baru. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Bappenas di sembilan daerah otonom baru tahun 2008 menunjukkan bahwa sebagian besar daerah hasil pemekaran baru menunjukkan hasil kinerja yang rendah. Kondisi tersebut ditunjukkan dengan jumlah kelembagaan atau SKPD yang berlebihan hingga besaran Pendapatan Asli Daerah yang kecil.

Permasalahan lain juga muncul dari sisi penyusunan kebijakannya, dimana regulasi ada dapat dikatakan cukup longgar sehingga banyaknya proses pemekaran wilayah menjadi relatif lebih mudah dengan kompromi proses teknokratis yang fleksibel. 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. Laporan Akhir Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 2011 yang dilakukan oleh Ditjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri menggambarkan bahwa pada awal era otonomi daerah proses pembentukan kota maupun kabupaten baru sebagian besar lahir dari usul Pemerintah Pusat ataupun DPR, dimana daerah daerah tersebut tercatat memiliki kinerja yang cukup rendah.

Adanya persoalan-persoalan tersebut yang mengakibatkan setiap munculnya usul kebijakan pemekaran wilayah selalu diikuti dengan perdebatan dan pembahasan yang sangat panjang. Salah satu daerah di Indonesia yang melakukan pemekaran wilayah ini adalah Kota Surakarta.

Pada tahun 2017, Kota Surakarta melakukan pemekaran wilayah terhadap dua kelurahan yang salah satunya ialah Kelurahan Kadipiro. Kelurahan ini merupakan kelurahan yang paling besar di Kota Surakarta, 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. Kondisi tersebut yang pada akhirnya 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). Permasalahan lain yang dirasakan ialah besarnya beban sosial yang harus dipikul oleh Lurah setempat mengingat 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).

Sebagai upaya penyelesaian atas permasalahan yang terjadi di Kelurahan Kadipiro, 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 :

Tabel 1.2 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. Namun pada kenyataannya munculnya kebijakan ini turut menimbulkan beberapa persoalan, diantaranya, keharusan untuk melakukan perpindahan dokumen administratif kependudukan bagi warga yang tinggal di wilayah yang dimekarkan hingga pertimbangan dari sisi biaya yang cukup besar.

Persoalan lain yang cukup menjadi pertanyaan dari beberapa pihak terutama anggota Dewan setempat ialah terkait adanya salah satu persyaratan pada kajian pemekaran kelurahan ini yang tidak terpenuhi. Kondisi ini juga ditambah dengan pertimbangan rata-rata rentang kendali pada tiap kelurahan di Kota Surakarta yang pada dasarnya relatif cukup kecil serta adanya persoalan komposisi kepegawaian di Pemerintah Kota Surakarta yang sudah tidak ideal. Masalah kepegawaian ini selanjutnya menjadi bertambah berat dengan adanya penambahan daerah baru yang turut mendorong penempatan aparatur baru.

Munculnya berbagai persoalan yang terjadi pada proses awal penyusunan

kebijakan pemekaran tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Analisis Agenda Setting Proses Pemekaran Wilayah Kelurahan Kadipiro, Kecamatan Banjarsari, Kota Surakarta.”**

KAJIAN TEORI

Administrasi Publik

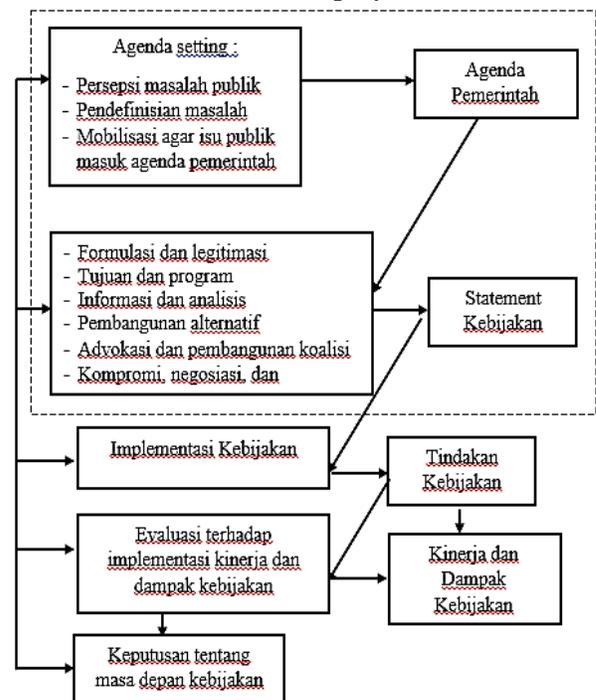
Istilah administrasi pada dasarnya berasal dari bahasa Latin “*ad*” dan “*ministrare*” yang memiliki arti *to serve* atau melayani. Adapun definisi publik sendiri memiliki makna orang banyak, umum, atau orang banyak. Administrasi publik dapat dikatakan sebagai proses, usaha, kerja sama yang dilakukan oleh seluruh badan publik untuk merencanakan, melaksanakan hingga mengevaluasi kebijakan publik. Nicholas Henry (dalam Keban, 2014:3) dalam pandangannya mengemukakan bahwa administrasi publik adalah perpaduan teori dan praktek yang ditujukan untuk menyusun suatu kebijakan agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Adapun Waldo (dalam Muhammad, 2019:30) mengemukakan bahwa administrasi publik atau administrasi negara sebagai organisasi dan manajemen pemerintah untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Kebijakan Publik

Kebijakan pada hakikatnya merupakan pedoman bertindak dalam rangka menyelesaikan suatu permasalahan yang muncul. Di dalam Literatur, definisi kebijakan publik sendiri terdapat berbagai macam yang telah dikemukakan oleh para ahli. Paterson (dalam Keban, 2014:31) mengungkapkan bahwa kebijakan publik merupakan bagian dari tindakan Pemerintah yang berkaitan dengan “siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana”. Definisi lainnya disampaikan Chandler dan Plano (Kadji, 2016:8) dimana mereka mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah bagian dari usaha untuk menyelesaikan berbagai masalah publik dengan memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki.

Proses penyusunan kebijakan publik merupakan suatu proses yang kompleks, dimana melibatkan berbagai pihak dan berbagai kepentingan di dalamnya. Ripley (Indiahono, 2009:22) mengungkapkan bahwa secara umum 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.

Agenda Setting

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 :

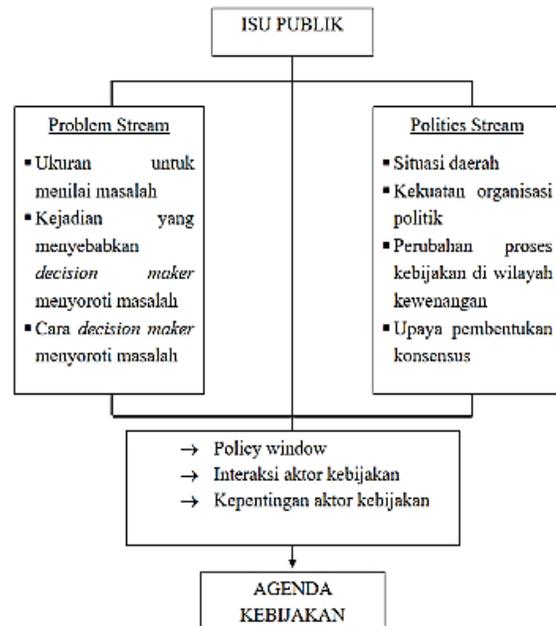
"Agenda" adalah sebuah istilah terkait tindakan yang diambil pemerintah khususnya pada proses awal perkembangan suatu kebijakan publik. Analisis tentang penyusunan agenda akan menjadi sebuah analisis tentang bagaimana suatu permasalahan dikembangkan, didefinisikan, dikemukakannya pilihan-pilihan tindakan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

Pendapat lainnya dikemukakan oleh Kraft dan Furlong (Abdal, 2015:95) yang mendefinisikan agenda setting sebagai proses bagaimana masalah-masalah yang muncul mendapatkan sorotan dari pemangku kepentingan, dirumuskan, lalu diarahkan masuk ke dalam agenda politik.

Aktivitas dalam menyusun agenda kebijakan pada hakikatnya merupakan proses yang tidak sederhana karena terdapat banyak persoalan yang muncul di masyarakat dan alternatif kebijakan yang dapat diambil

namun sumber daya yang dimiliki oleh negara terbatas. John W. Kingdon (Santoso, 2010:75), berpendapat bahwa proses penyusunan agenda setting meliputi tiga aliran, yang dapat digambarkan sebagai berikut :

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



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

Pendapat lainnya dikemukakan oleh Mark Rushefky (Dharmawan & Nurmandi, 2015) bahwa proses menyusun agenda terdiri dari tiga tahap. Tahapan pertama, pengidentifikasian masalah. Tahapan kedua, yaitu proses kebijakan dalam mencari penyelesaian masalah. Adapun tahapan ketiga, meliputi dukungan politik.

Roger W. Cobb dan Charles D. Elder (Budiatmoko, 2005) turut membagi proses agenda kebijakan ke dalam dua macam yaitu

agenda sistemik yang menggambarkan berbagai masalah publik serta agenda institusional yang meliputi proses kajian aktif untuk membahas persoalan yang telah diangkat dalam agenda pemerintah. Anderson (Maman; dkk, 2016) sendiri mengungkapkan bahwa proses penyusunan agenda kebijakan pemerintah terdiri atas :

- a. *Private problems*
- b. *Public problems*
- c. *Issues*
- d. *Systemic agenda*
- e. *Institusional agenda*

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

- a. Identifikasi masalah, meliputi penentuan berbagai isu atau permasalahan yang muncul dan dirasakan oleh sebagian besar masyarakat agar memicu usaha-usaha penanganan pemerintah.
- b. Dinamika kelompok kepentingan, yaitu suatu kondisi yang menunjukkan berbagai sikap maupun tindakan dari para kelompok kepentingan, atas isu yang berkembang
- c. Agenda kebijakan, yaitu proses dimana isu yang diangkat berhasil masuk ke dalam agenda Pemerintah. Pada proses ini dilakukannya kajian-kajian yang

serius sebagai langkah tindak lanjut, termasuk untuk memunculkan alternatif kebijakan yang dapat diambil.

Pada proses penyusunan agenda kebijakan, terdapat beberapa model yang dapat 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).

Roger Cobb, Jennie-Keith Ross, dan Marc Howard Ross sendiri mengidentifikasi model dasar dari agenda setting kebijakan berdasarkan inisiatif serta perluasan dari isu yang dibawa (Cobb, Ross, & Ross, 1976). Model ini terbagi menjadi 3 yang meliputi :

- 1) Model Inisiatif Luar (*Outside Initiation Model*)
- 2) Model Inisiatif Dalam (*Inside Initiation Model*)
- 3) Model mobilisasi (*Mobilization model*)

Pemekaran Wilayah

Pemekaran daerah dimaknai sebagai proses pembentukan dua atau lebih daerah

baru. Pemekaran daerah di Indonesia tidak terlepas dari prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang berjalan sejak reformasi. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diharapkan adanya pendelegasian kewenangan kepada Pemerintah Daerah sumber daya yang ada di tingkat lokal dapat dikelola secara optimal. Eko Prasajo (Marpaung, 2010) mengemukakan bahwa adanya pemekaran daerah maka pelayanan publik yang efektif dan efisien dapat tercapai karena keberadaan institusi-institusi yang lebih dekat dengan masyarakat diharapkan mampu menghasilkan keputusan-keputusan yang disesuaikan dengan kebutuhan di tingkat lokal serta pemeliharaan terhadap infrastruktur yang ada melalui anggaran yang dimiliki.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif yang akan mendeskripsikan dan menggambarkan data-data yang diperoleh serta hubungan antar fenomena yang diteliti. Situs penelitian ditentukan secara sengaja berdasarkan pertimbangan dari tujuan penelitian. Situs penelitian dalam hal ini berlokasi di Kelurahan Kadipiro, Kecamatan Banjarsari, Kota Surakarta. Penentuan informan pada

penelitian ini dilakukan dengan sistem *purposive sample*, dimana informan yang dipilih didasarkan pertimbangan bahwa informan tersebut mengetahui informasi dan masalah secara mendalam. Adapun informan dalam penelitian ini 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

Sumber data pada penelitian ini meliputi data primer yang didapat dari hasil wawancara dan berbagai dokumen kebijakan maupun arsip yang diperoleh langsung dari pihak yang berkaitan dengan masalah penelitian serta data sekunder yang meliputi reportase berita, situs web, maupun penelitian terdahulu. Analisis data yang dipakai pada penelitian ini merupakan analisis interaktif yang dikemukakan oleh Miles & Huberman (Nugrahani, 2014). Analisis interaktif dilakukan melalui proses komparasi berbagai data yang didapat, dimana pada analisis ini peneliti bergerak di antara 3 komponen analisis, yaitu, reduksi

data, sajian data, serta penarikan kesimpulan/ verifikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Proses Agenda Setting Perumusan Kebijakan Pemekaran Wilayah Kelurahan Kadipiro

Untuk menganalisis proses agenda setting kebijakan pemekaran wilayah Kelurahan Kadipiro dilakukan dengan mendasarkan pada 3 fenomena berdasarkan kombinasi teori John W. Kingdon, Mark Ruseffky, Roger W. Cobb dan Charles D. Elder, serta Anderson, yang meliputi :

1. Identifikasi Masalah

Pemekaran wilayah di Kelurahan Kadipiro berawal dari munculnya berbagai masalah sudah mulai dirasakan oleh masyarakat sejak tahun 2007. Masyarakat yang diwakili oleh Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK) Kadipiro saat itu mulai aktif menyuarakan berbagai keluhan mereka.

1.1 Gambaran Kondisi yang Berlangsung

Kelurahan Kadipiro sendiri merupakan wilayah yang paling besar di Kota Surakarta, dimana luas wilayahnya mencapai 5,08 Km² dan jumlah penduduk yang mencapai 55.849 jiwa. Secara umum permasalahan yang muncul di Kelurahan Kadipiro meliputi :

- Buruknya layanan publik

Kelurahan selama ini memiliki peran penting dalam menjalankan tugas-tugas pelayanan dan pemberdayaan masyarakat secara langsung, sementara kondisi yang terjadi di Kelurahan Kadipiro selama ini kegiatan pelayanan publik yang telah berjalan dinilai oleh masyarakat cukup buruk. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan unsur masyarakat diketahui bahwa besarnya jumlah penduduk di daerah ini menjadi faktor utama, dimana tercatat penduduk Kelurahan Kadipiro berjumlah lebih dari 55 ribu jiwa, terdapat sekitar 33 RW dan 250 RT. Pada kondisi sebelumnya, dalam satu hari Kelurahan Kadipiro bisa melayani sampai 200 orang yang ingin mengurus keperluan dokumen administrasi, sedangkan jumlah aparatur di kantor kelurahan hanya berjumlah 12 orang. Jumlah tersebut sudah termasuk Lurah dan Sekretaris Lurah. Menurut masyarakat kondisi ini sangat berbeda jika dibandingkan dengan kondisi di wilayah lain di Kota Surakarta.

- Rentang kendali yang besar

Kondisi kewilayahan yang cukup luas di Kadipiro turut memberi dampak bagi terhadap besarnya rentang kendali di wilayah ini. Permasalahan tersebut pun tidak hanya dirasakan oleh perangkat Kelurahan setempat melainkan juga bagi Lembaga kemasyarakatan yang ada,

diantaranya LPMK, Kelompok PKK, Karang Taruna, serta perangkat RT dan RW, dimana keberadaan unsur ini mempunyai peran yang cukup penting. Lembaga kemasyarakatan ini bukan hanya bertugas untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, melainkan juga terlibat dalam proses penyusunan rencana pembangunan partisipatif. Adanya rentang kendali yang besar cukup menyulitkan lembaga kemasyarakatan di kelurahan ini dalam melakukan rapat koordinasi hingga pelaksanaan program kegiatan.

Kondisi ini menjadi semakin kompleks ketika adanya agenda pemilihan umum. Sebelum adanya pemekaran, kondisi Kelurahan Kadipiro yang luas dan besar menjadi kendala dalam pelaksanaan kegiatan, dimana jumlahnya TPS di daerah ini bisa mencapai 200 TPS sedangkan petugas KPPS yang ada hanya berjumlah 7 orang di tiap TPS.

- Pembangunan yang tidak merata

Permasalahan ini tidak terlepas dari besaran dana transfer pembangunan antara Kelurahan Kadipiro yang memiliki kondisi kewilayahan dan kependudukan yang besar dengan kelurahan lain di Kota Surakarta yang relatif lebih kecil. Hal ini berakibat pada pembangunan yang tidak merata di daerah ini. Selain itu, kondisi

kewilayahan dan kependudukan yang besar mengakibatkan banyaknya data terkait warga tidak mampu, penyandang disabilitas, hingga data kerusakan jalan yang tidak ter-cover.

1.2 Respon Atas Masalah

Berangkat dari kompleksnya permasalahan yang dirasakan oleh masyarakat saat itu, lembaga kemasyarakatan yang ada di Kelurahan Kadipiro secara aktif menyampaikan kelurahan-kelurahan masyarakat melalui Musrenbang di tingkat Kelurahan. Melalui Musrenbang di tingkat kelurahan tahun 2007 saat itu kemudian diperoleh 3 kesepakatan. Pertama, menyetujui pemekaran wilayah Kelurahan Kadipiro menjadi 3 wilayah. Kedua, segera membentuk Tim Negosiasi yang dipimpin Ketua LPMK Kelurahan Kadipiro guna melakukan negosiasi dengan Kelurahan tetangga perihal batas wilayah. Ketiga, segala melakukan konsultasi kepada Pemerintah Kota Surakarta agar ditindaklanjuti.

2. Dinamika Kelompok Kepentingan

Proses ini menggambarkan sikap dari berbagai pihak atas usul kebijakan yang dibawa sebagai respon atas masalah. Proses ini turut menunjukkan upaya-upaya yang dilakukan dalam mendesak usul kebijakan untuk menjadi agenda pemerintah.

2.1 Pendapat dan sikap masyarakat Kelurahan Kadipiro terhadap isu yang mulai berkembang

Usul kebijakan pemekaran wilayah di Kelurahan Kadipiro sendiri pada dasarnya berawal dari kesepakatan bersama yang dilakukan oleh lembaga kemasyarakatan yang ada di kelurahan pada Musrenbang di tingkat kelurahan namun diketahui bahwa pada proses awal pembahasan usul kebijakan di tingkat kota sempat terjadi penolakan dari sejumlah warga Kadipiro yang tinggal di wilayah perbatasan Kelurahan Mojosongo dengan Kelurahan Kadipiro dan di perbatasan Kelurahan Kadipiro dengan Kelurahan Nusukan. Hal tersebut sempat dimuat oleh media lokal SOLOPOS pada tanggal 18 November 2009 yang mengungkapkan bahkan saat belum dilakukan sosialisasi dari perangkat kelurahan setempat warga telah menyiapkan surat pernyataan yang berisi penolakan atas usul pemekaran. Penolakan ini dilatarbelakangi oleh keengganan warga untuk mengubah dokumen administrasi yang dimiliki serta telah terbangunnya ikatan kekeluargaan dan pergaulan diantara warga di wilayah tersebut (Solopos.com, 2009).

Komunikasi pun coba dibangun oleh perangkat Kelurahan dan Kecamatan melalui sosialisasi-sosialisasi. Usaha tersebut dilakukan dengan maksud agar rencana

pemekaran ini dapat didukung dan diketahui sepenuhnya oleh masyarakat setempat.

Terlepas dari adanya penolakan saat itu, sebagian besar masyarakat Kadipiro yang diwakili oleh lembaga kemasyarakatan terus berupaya mendorong usul pemekaran tersebut agar dapat diakomodir oleh pemerintah setempat. Upaya tersebut bahkan dilakukan bukan hanya melalui Musrenbang melainkan pula melalui program *Sonjo Wargo* Walikota Surakarta serta berbagai agenda reses anggota Dewan.

2.2 Sorotan media terhadap proses yang sedang berlangsung

Media-media lokal yang ada di Kota Surakarta memiliki peran untuk ikut menaikkan usul kebijakan pemekaran Kelurahan Kadipiro sejak awal. Beberapa kali media lokal menyoroti dinamika yang terjadi dalam proses yang cukup lama. Salah satunya permasalahan yang menjadi sorotan saat itu ialah terkait kelanjutan pemekaran wilayah yang terkesan menggantung. Akibat ketidakpastian dari nasib pemekaran tersebut, pelayanan kepada masyarakat di Kelurahan Kadipiro menjadi terus terhambat. Hal tersebut disebabkan aparatur di Kantor Kelurahan hanya tersisa 9 orang dari jumlah sebelumnya sebanyak 12 orang karena beberapa aparatur yang pensiun dan ada pula yang meinggal dunia sedangkan pada saat yang sama pihaknya harus melaksanakan

pelayanan publik bagi lebih dari 55 ribu penduduk (Solopos.com, 2015).

2.3 Interaksi Aktor Kebijakan

Aktor-aktor kebijakan yang terlibat dalam proses ini meliputi DPRD Kota Surakarta, Pemerintah Kota Surakarta, serta Kementerian Dalam Negeri. Pada tingkat Pemerintah Kota sendiri dinamika untuk merealisasikan pemekaran wilayah cukup rumit dan panjang. Hal ini tidak terlepas dari kesiapan dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Kota Surakarta yang berakibat pada belum diperolehnya kepastian ijin dari Kementerian Dalam Negeri. Kajian pemekaran wilayah kelurahan di Kadipiro sendiri diketahui merujuk Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan, dimana salah satu persyaratan bagi kelurahan hasil pemekaran diharuskan memiliki luasan wilayah minimal sebesar 3 Km². Hal ini tentu menjadi ganjalan besar bagi pemekaran Kelurahan Kadipiro mengingat daerah ini hanya memiliki luas wilayah sekitar 5,08 3 Km² sehingga apabila dimekarkan menjadi dua wilayah sekali pun kelurahan ini tetap tidak memenuhi syarat.

Kondisi tersebut pun disadari oleh Dewan bahwasanya terdapat salah satu persyaratan pemekaran yang tidak terpenuhi, sementara usul pemekaran ini telah lama disampaikan bahkan melalui setiap agenda reses kepada anggota Dewan di dapil ini. Pemerintah Kota

serta DPRD saat itu dengan memperhatikan kondisi kependudukan di Kelurahan Kadipiro yang telah sangat padat selanjutnya tetap melanjutkan pembahasan usul pemekaran dan secara aktif menjalin komunikasi kepada Kementerian Dalam Negeri agar memberikan rekomendasi ijinnya bagi pemekaran wilayah di Kelurahan Kadipiro.

Sikap yang ditunjukkan oleh Kementerian Dalam Negeri saat itu terkesan berubah-ubah. Pada awal komunikasi yang coba dibangun oleh Pemerintah Kota tahun 2012, Kementerian Dalam Negeri cukup tegas menolak usul tersebut dengan mengirimkan surat kepada Pemerintah Kota Surakarta yang berisi keputusan untuk menunda pemekaran di dua kelurahan, yakni Kadipiro dan Semanggi. Sikap itu bahkan diberlakukan bagi usul pemekaran yang diajukan oleh daerah lain, dimana diterbitkannya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/418/MD Tahun 2012 yang memuat tentang Moratorium Pemekaran Desa dan Kelurahan sampai terbentuknya pemerintahan baru pada Oktober 2014.

Seiring berakhirnya moratorium pemekaran, Kementerian Dalam Negeri sempat memberikan ijinnya pada bulan Mei 2015 kepada Pemerintah Kota Surakarta untuk melanjutkan pemekaran wilayah di Kelurahan Kadipiro namun pada tahun yang sama di bulan September 2015 Kementerian

Dalam Negeri kembali memutuskan untuk menunda rencana pemekaran tersebut. Setelah melalui komunikasi yang dibangun cukup lama pada akhirnya Kementerian Dalam Negeri resmi mengeluarkan ijin pemekaran bagi Kelurahan Kadipiro pada bulan Mei 2017 dengan mengirimkan surat dengan nomor 140.2/3504/BAK kepada Pemerintah Kota Surakarta yang isinya mengizinkan dilakukannya pemekaran wilayah Kelurahan.

3. Agenda Kebijakan

3.1 Proses Teknokratis

Menindaklanjuti rekomendasi yang telah diberikan oleh Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Kota Surakarta menunjuk CV. Prospek Investa Matra sebagai tim konsultan untuk menyusun dan memperbaharui kajian akademik pemekaran wilayah. Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh diketahui bahwa rujukan hukum yang digunakan kajian pemekaran masih berpedoman pada Permendagri Nomor 31 Tahun 2006, dimana berdasarkan ketentuan tersebut syarat luasan wilayah minimal bagi Kelurahan Kadipiro tetap tidak terpenuhi.

Berdasarkan hasil penelitian juga diketahui bahwa kajian pemekaran yang dilakukan oleh tim konsultan tidak hanya merujuk pada Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 melainkan pula PP Nomor 78 Tahun

2008 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Berikut hasil penilaian kelayakan pemekaran berdasarkan PP Nomor 78 Tahun 2007 :

Tabel 1.3 Pembobotan Hasil Kajian

| No | Faktor dan Indikator | Rasio | Skor | Bobot | Nilai |
|--------------------|-------------------------------------|-------|------|-------|------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1. | Jumlah Penduduk | 532% | 5 | 10 | 50 |
| 2. | Kepadatan Penduduk | 110% | 5 | 10 | 50 |
| 3. | Ketersediaan Sarana Prasarana | | | | |
| | 1) Rasio Jumlah Pasar | 40% | 3 | 5 | 15 |
| | 2) Rasio jumlah SD | 62% | 4 | 5 | 20 |
| | 3) Rasio jumlah SMP | 34% | 2 | 5 | 10 |
| | 4) Rasio jumlah SMA | 47% | 3 | 5 | 15 |
| | 5) Rasio jumlah fasilitas kesehatan | 41% | 3 | 5 | 15 |
| | 6) Rasio jumlah tenaga medis | 24% | 2 | 5 | 10 |
| | 7) Rasio jumlah pegawai kelurahan | 629% | 5 | 5 | 25 |
| | 8) Rasio jumlah sarana ibadah | 77% | 4 | 5 | 20 |
| 4. | Luas Wilayah | 589% | 5 | 20 | 100 |
| 5. | Rentang Kendali | 51% | 3 | 20 | 60 |
| TOTAL NILAI | | | | | 390 |

Sumber : (LAPORAN AKHIR NASKAH AKADEMIK PEMEKARAN WILAYAH KELURAHAN SEMANGGI DAN KELURAHAN KADIPIRO KOTA SURAKARTA, 2017)

Berdasarkan penilaian atas kelayakan pemekaran wilayah di Kelurahan Kadipiro

tersebut diperoleh hasil nilai sebesar 390, dimana selanjutnya diambil kesimpulan bahwa Kelurahan Kadipiro dapat direkomendasikan karena memenuhi kategori MAMPU. Salah satu poin yang cukup penting di dalam penilaian kelayakan ini ialah digunakannya Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 yang dipakai sebagai tambahan dalam ukuran penilaian sedangkan peraturan tersebut pada dasarnya memuat ketentuan bagi pembentukan daerah baru setingkat provinsi atau kabupaten/ kota baru.

Indikator beserta ukuran bobot penilaian yang dipakai dalam kajian yang disusun tersebut pun terdapat beberapa perbedaan dengan ketentuan yang ada pada lampiran PP Nomor 78 Tahun 2007. Adanya hal tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya penggunaan ukuran penilaian dalam melakukan kajian pemekaran wilayah untuk kelurahan melalui PP Nomor 78 Tahun 2007 menjadi kurang relevan.

3.2 Pembentukan Kesepakatan Bersama Antar Berbagai Pihak yang Terlibat

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surakarta menindaklanjuti rekomendasi yang diberikan oleh Kementerian Dalam Negeri serta hasil kajian akademik yang menjadi dasar penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dengan membentuk Panitia Khusus (Pansus). Pansus Pemekaran Wilayah tersebut

melaksanakan pembahasan terhitung sejak 1 November hingga 27 Desember 2017.

Pada pembahasan di tingkat Dewan ini diketahui bahwasanya antara pemangku kebijakan sempat membahas alternatif kebijakan dalam menyikapi permasalahan di Kadipiro. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa terdapat dua alternatif kebijakan yang menjadi pembahasan bersama, yakni penambahan jumlah aparatur di kantor kelurahan dan pemekaran wilayah. Pada alternatif penambahan jumlah aparatur banyak mendapat penolakan disebabkan kondisi ruang kantor kelurahan yang dianggap relatif kecil dan pertimbangan kondisi kependudukan di Kelurahan Kadipiro yang dianggap cukup padat sehingga hal tersebut yang mendasari dipilihnya kebijakan pemekaran wilayah sebagai jalan keluar terbaik dalam menyikapi permasalahan di Kadipiro. Adanya pemekaran wilayah diharapkan daerah-daerah baru hasil pemekaran dapat memperoleh besaran dana transfer pembangunan yang lebih besar dari Pemerintah Pusat.

b. Model Agenda Setting Kebijakan Pemekaran Wilayah Kelurahan Kadipiro
Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan diketahui bahwa berdasarkan inisiatif dan perluasan isu yang dibawa

termasuk ke dalam **Model Inisiatif Luar**. Hal ini didasarkan bahwa munculnya usul kebijakan pemekaran wilayah disampaikan pertama kali oleh sebagian besar masyarakat melalui lembaga kemasyarakatan yang ada. Upaya perluasan isu pun dilakukan oleh unsur masyarakat tidak hanya melalui forum Musrenbang saja, melainkan dengan menjalin komunikasi secara langsung dengan wakil-wakil mereka yang kini berada di DPRD Kota Surakarta pada saat masa reses serta melalui program *Sonjo Wargo* Walikota Surakarta.

Adapun menurut proses pembahasan dalam agenda setting kebijakannya, maka pemekaran wilayah Kelurahan Kadipiro ini termasuk ke dalam **Model Persuasif**. Hal ini dilatari adanya polarisasi atau upaya tindakan dari dua atau lebih kelompok kepentingan agar pihak lain dapat ikut menaruh perhatiannya pada usul kebijakan yang diangkat. Proses ini dapat terlihat dari upaya perangkat Kelurahan Kadipiro dan Kecamatan Banjarsari bersama perwakilan dari LMPK untuk mengadakan sosialisasi kepada masyarakat di perbatasan hingga upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota beserta Dewan dalam menjalin komunikasi dengan Kementerian Dalam Negeri.

PENUTUP

Kesimpulan

a. Proses Agenda Setting Kebijakan Pemekaran Wilayah Kelurahan Kadipiro

Pemekaran wilayah Kelurahan Kadipiro, Kota Surakarta yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 14 Tahun 2017, di dalam proses penyusunan agenda kebijakannya secara umum diketahui belum berjalan secara baik. Hal ini didasarkan pertimbangan masih adanya beberapa permasalahan pada beberapa fenomena.

Adanya partisipasi dan komunikasi yang kurang dibangun di tataran masyarakat Kadipiro sendiri pada proses awal merumuskan rencana kebijakan. Kondisi ini ditunjukkan dengan adanya dinamika penolakan dari sejumlah warga Kelurahan Kadipiro yang tinggal di wilayah perbatasan atas usul kebijakan pemekaran yang dilatarbelakangi oleh keengganan warga untuk mengubah seluruh dokumen administrasi kependudukannya sebagai akibat dari adanya pemekaran.

Pada proses penyusunan kebijakan pemekaran wilayah Kelurahan Kadipiro turut disadari oleh para pemangku kebijakan bahwa syarat luasan wilayah minimal bagi kelurahan ini agar dapat dimekarkan tidak dapat terpenuhi namun dengan merujuk pada indikator lain, yakni kondisi kependudukan

maka hal ini kemudian yang menjadi rasionalisasi pertimbangan untuk dapat meneruskan usul pemekaran tersebut.

Pada proses teknokratik diketahui bahwa kajian pemekaran yang telah disusun tidak hanya mengevaluasi persyaratan pada Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 melainkan pula merujuk pada PP Nomor 78 Tahun 2007 sebagai ukuran penilaian lanjutan sementara PP Nomor 78 Tahun 2007 sendiri pada dasarnya merupakan peraturan yang diperuntukan bagi pembentukan daerah baru setingkat provinsi atau kabupaten/ kota. Indikator beserta ukuran bobot penilaian yang dipakai dalam kajian yang disusun pun terdapat beberapa perbedaan dengan ketentuan pada lampiran PP Nomor 78 Tahun 2007 sehingga ukuran penilaian dalam kajian pemekaran wilayah untuk kelurahan melalui PP Nomor 78 Tahun 2007 menjadi kurang relevan.

b. Model Agenda Setting Pemekaran Wilayah

Model penyusunan agenda kebijakan pemekaran wilayah di Kadipiro berdasarkan inisiatif dan perluasan isu yang dibawa termasuk ke dalam **model inisiatif luar**, dimana kebijakan pemekaran kelurahan pertama kali diusulkan oleh lembaga kemasyarakatan di Kelurahan Kadipiro melalui Musrenbang di tingkat Kelurahan.

Adapun model penyusunan agenda kebijakan pemekaran di Kelurahan Kadipiro berdasar proses penyusunannya termasuk ke dalam **model persuasif**. Hal tersebut diketahui dari berbagai upaya untuk meyakinkan kelompok-kelompok kepentingan lain agar memiliki kesamaan pandangan yang sama atas urgensi pemekaran yang diusulkan agar dapat ditindaklanjuti dalam agenda kebijakan pemerintah

Saran

- 1) Pemerintah daerah, perangkat kelurahan, maupun lembaga kemasyarakatan terkait diharapkan mampu meningkatkan partisipasi dengan seluruh masyarakat terutama bagi masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan dalam setiap proses perumusan kebijakan.
- 2) Penyusunan kajian akademik pemekaran wilayah kedepannya diharapkan mampu menjabarkan secara lebih komprehensif hasil komparasi dari calon daerah baru dengan wilayah-wilayah lain yang setipe
- 3) Guna memastikan setiap daerah hasil pemekaran yang terbentuk mampu berkembang dan memberikan kontribusi bagi daerah maka kajian pemekaran wilayah kedepan tidak hanya sekedar melakukan hasil evaluasi atas indikator syarat yang ada di dalam peraturan

perundangan tetapi juga dapat dilengkapi dengan gambaran perekonomian dari masing-masing calon daerah baru di masa yang akan datang.

- 4) Sebagai upaya menyikapi terjadinya kembali permasalahan layanan publik di tingkat kelurahan yang memiliki kondisi kewilayahan dan kependudukan yang besar kedepannya diharapkan Pemerintah Daerah dapat lebih mengoptimalkan langkah digitalisasi layanan sehingga masyarakat tetap dapat memanfaatkan layanan yang tersedia meskipun dari segi jarak geografi cukup jauh.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdal. (2015). *KEBIJAKAN PUBLIK (Memahami Konsep Kebijakan Publik)*. Bandung: UIN Sunan Gunung Djati Bandung.
- Budiatmoko, T. (2005). *Proses Agenda Setting Permasalahan Program Guru Bantu Tahun 2003 di Kabupaten Tegal*. Jogjakarta.
- Cobb, R., Ross, J.-K., & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review.*, 70, 126–138.
- Dharmawan, E., & Nurmandi, A. (2015). Agenda Setting dalam Perencanaan Pembangunan Perbatasan di Kepri Tahun 2015. *JURNAL ILMU PEMERINTAHAN & KEBIJAKAN PUBLIK*, 2, 525–559.
- Ditjen Otonomi Daerah. (2011). *LAPORAN AKHIR EVALUASI DAERAH OTONOM HASIL PEMEKARAN (EDOHP) 2011*. Jakarta.
- Dwiyanto Indiahono. (2009). Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis. In *Gava Media*. Yogyakarta.
- Kadji, Y. (2016). *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik (Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi Dalam Fakta Realitas)*. Gorontalo: UNG Press.
- Keban, Y. T. (2014). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori, Dan Isu Edisi Ketiga*. Yogyakarta: Gava Media.
- LAPORAN AKHIR NASKAH AKADEMIK PEMEKARAN WILAYAH KELURAHAN SEMANGGI DAN KELURAHAN KADIPIRO KOTA SURAKARTA*. (2017). Surakarta.
- Madani, M. (2020). INTERAKSI PEMERINTAH DAERAH DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN ANGGARAN DI KOTA MAKASSAR. In *TRANSFORMASI ADMINISTRASI NEGARA : PERSPEKTIF DAN KEBIJAKAN PUBLIK* (p. 157). Retrieved from <https://osf.io/jqstb>
- Maman; dkk. (2016). Agenda Setting Dalam Proses Pembentukan Kabupaten Bandung Barat. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 2, 66–94.
- Marpaung, L. A. (2010). Pemekaran Daerah Sebagai Model Demokrasi Lokal Dalam Mewujudkan Desentralisasi Pada Era Transisi. *PRANATA HUKUM*, 5, 1–18.
- Muhammad. (2019). KONSEP ADMINISTRASI NEGARA. In R. Kurniawan, B. Rahman, & H. Iskandar (Eds.), *Pengantar Ilmu Administrasi Negara* (p. 30). Lhokseumawe: Unimal Press.
- Nugrahani, F. (2014). *Metodologi Penelitian Kualitatif Penelitian Pendidikan Bahasa*. Solo: Cakra Books.
- Pemerintah Kota Solo. (2018). Tingkatkan Layanan, 2 Kelurahan Ini Bakal Dimekarkan. Retrieved November 24, 2020, from <http://surakarta.go.id/?p=9142>
- Peraturan Daerah Kota Solo Nomor 14 Tahun 2017.* , (2017).
- Santoso, P. (2010). *Modul Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta: Universitas Gajah

Mada.

Solopos.com. (2009, November). Warga Menolak, Pemekaran Kadipiro Tetap Jalan. *Wardani, Indah Septiyaning*. Retrieved from <https://www.solopos.com/warga-menolak-pemekaran-kadipiro-tetap-jalan-8321/amp>

Solopos.com. (2015, September 21). LAYANAN PEMKOT SOLO : Kelurahan Kadipiro Kekuranagn Personel. *Ahmad Mufid Aryono*. Retrieved from <https://www.solopos.com/layanan-pemkot-solo-kelurahan-kadipiro-kekurangan-personel-645292/amp>