

EVALUASI KEBIJAKAN PENETAPAN BATAS DESA

Tangkas Marisi Hasudungan dan Sujianto

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: Determination of Policy Evaluation Village Limits. This study aims to investigate the implementation and the factors that influence pricing policies Kepau Desa Jaya district boundaries Siak Hulu Kings Beach Village District to stop Raja Kampar regency. This study used a qualitative approach using interviews and observation as a data collection tool to expose problems in the policy setting boundaries between villages. The results show the delineation between rural policy can not be executed. This is because the policy is not run according to the desired goal.

Abstrak: Evaluasi Kebijakan Penetapan Batas Desa. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan dan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan penetapan batas Desa Kepau Jaya Kecamatan Siak Hulu dengan Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar. Penelitian ini menggunakan pendekatan secara kualitatif dengan menggunakan wawancara dan observasi sebagai alat pengumpul data dengan memaparkan permasalahan dalam kebijakan penetapan batas antara desa. Hasil penelitian menunjukkan kebijakan penetapan batas antara desa tidak dapat dijalankan. Hal ini disebabkan karena kebijakan tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

Kata Kunci: Evaluasi kebijakan, tapal batas, konflik, desa

PENDAHULUAN

Pembentukan atau pemekaran wilayah dirasakan sebagai suatu kebutuhan untuk mewujudkan upaya peningkatan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan serta untuk lebih mempercepat pemerataan kesejahteraan masyarakat. Disamping itu untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan penciptaan rentang kendali pengawasan lebih efektif. Dasar pemikiran inilah biasanya dijadikan latar belakang daerah hingga ke tingkat kecamatan dan desa melakukan pemekaran wilayah.

Pada tahun 2003 Kabupaten Kampar melakukan pemekaran kecamatan dengan batas desa pada masing-masing kecamatan ditandai dengan garis putus-putus pada peta pemekaran tersebut. Ketidakjelasan dalam batas wilayah administrasi ini belakangan menjadi sumber masalah terutama antar dua wilayah yang bersempadan, seiring dengan berkembang wilayah, penambahan jumlah penduduk serta meningkatnya luas penggunaan lahan. Salah satu diantaranya, sebagai imbas dari ketidakjelasan batas wilayah administrasi pada pemekaran/pembentukan kecamatan dari Peraturan Daerah

Kabupaten Kampar No. 22 Tahun 2003 tersebut adalah batas antara Kecamatan Perhentian Raja dengan Kecamatan Siak Hulu yang dulunya merupakan kecamatan induknya. Adapun permasalahan batas yang muncul hingga mencuat menjadi konflik adalah pada batas antar Desa Kepau Jaya Kecamatan Siak Hulu dengan Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja.

Adanya aspirasi dari pemerintah desa yang mengajukan permohonan kepada Pemerintah Kabupaten agar memfasilitasi penyelesaian batas administrasi desa antara Desa Kepau Jaya Kecamatan Siak Hulu dan Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja, maka secara reaktif, Pemerintah Kabupaten Kampar mengakomodir permasalahan tersebut dengan memasukkannya sebagai salah satu agenda kegiatan Program Fasilitasi Percepatan Penyelesaian Tapal Batas di Tahun Anggaran 2010.

Setelah berjalan selama dua tahun, kebijakan penetapan batas desa tersebut tidak dapat mencapai tujuannya. Konflik antar desa masih sering terjadi disebabkan karena belum terlaksananya batas secara hukum. Fredrick dalam Islamy (1994) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang,

kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Dalam pandangan Wibawa (1994) kebijakan publik setidaknya-tidaknya mengandung tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai tujuan. Pada komponen cara mencapai tujuan terkandung beberapa kebijakan lain yaitu siapa pelaksana atau implementatornya, berapa besar dan dari mana dana diperoleh, siapa kelompok sasarannya, bagaimana kebijakan dilaksanakan dan bagaimana sistem manajemennya, bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan diukur. Dengan demikian komponen ketiga dan suatu kebijakan, yaitu cara merupakan komponen yang berfungsi untuk mewujudkan dua komponen yang pertama yaitu tujuan dan sasaran khusus. Cara ini bisa disebut dengan implementasi.

Nugroho (2003) membuat siklus yang sistematis dalam pembuatan kebijakan publik yang ideal:

- a. Terdapat isu atau masalah publik yaitu masalah yang strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang, berjangka panjang, tidak dapat diselesaikan perseorangan dan membutuhkan penyelesaian
- b. Dari isu tersebut kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah yang dihadapi
- c. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan oleh pemerintah, masyarakat atau kedua-duanya sama-sama melaksanakan
- d. Namun dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru untuk menilai apakah kebijakan yang dirumuskan mampu dilaksanakan dengan baik dan benar

Tahapan kebijakan menurut Ripley dalam Sujianto (2008) meliputi:

1. *Agenda setting*
2. *Formulation dan keinginan od goals and program*
3. *program implementation*
4. *Evaluatin of implementation*
5. *Decisions about future of the policy and program*

Dalam membuat kebijakan publik hendaknya memperhatikan berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan tersebut. Sebab berhasil atau tidaknya kebijakan dipengaruhi banyak faktor. Salah satu faktor tersebut adalah pelaksanaannya atau implementasinya, karena dari implementasi kebijakan kita akan mengetahui keberhasilan suatu kebijakan yang telah dibuat.

Seringkali berbagai persoalan muncul menyangkut kesesuaian antara pelaksanaan kebijakan dengan tujuan dan standar pelaksanaannya. Hal ini mungkin disebabkan kurangnya daya antisipasi para pembuat kebijakan maupun terjadi karena kondisi lingkungan yang kurang mendukung. Oleh karena itu perlu ada kajian mengenai penyebab kegagalan agar tidak terulang di masa yang akan datang dan untuk kepentingan inilah, maka evaluasi kebijakan dilakukan.

Evaluasi pada dasarnya adalah proses penilaian untuk mengukur efek suatu kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sehingga pertimbangan perbuatan keputusan lebih banyak mengenai kebijakan itu dan peningkatan kebijakan di masa mendatang.

Menurut Dunn (2000) evaluasi memiliki arti spesifik yaitu pembuatan informasi mengenai seberapa jauh suatu hasil kebijakan memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan dan sarana. Hal ini senada dengan pendapat Bryant dan White dalam Wibawa dkk (1994) bahwa evaluasi kebijakan pada dasarnya harus bisa menjelaskan seberapa jauh kebijakan dan implementasinya telah dapat mendekati tujuan. Istilah evaluasi oleh Dunn (2000) menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan yaitu penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*asessment*).

Menurut Dunn (2000), ada beberapa faktor yang menentukan sebuah kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik, antara lain adalah :

- a. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan pemerintah.
- b. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan.
- c. Adanya sanksi hukum. Penerapan sanksi bagi individu kelompok yang tidak melaksanakan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah merupakan cara yang cukup efektif untuk pengimplementasian kebijakan.
- d. Adanya kepentingan publik. Pada dasarnya kebijakan yang dibuat adalah sebagai solusi dari permasalahan publik, sehingga mereka mau menerima kebijakan tersebut, karena berkaitan dengan kepentingan bersama/publik.
- e. Adanya kepentingan pribadi. Seseorang atau kelompok akan menerima sebuah kebijakan dengan senang hati, karena dengan demikian akan mendatangkan manfaat ataupun keuntungan secara pribadi bagi mereka.

Ripley dalam Wibawa dkk (1994) menyebutkan ada beberapa persoalan yang harus dijawab oleh suatu kegiatan evaluasi, antara lain:

1. Kelompok dan kepentingan mana yang memiliki akses di dalam pembuatan kebijakan?
2. Apakah proses pembuatannya cukup rinci, terbuka dan memenuhi prosedur?
3. Apakah proses didesain secara logis?
4. Apakah Sumber Daya yang menjadi input kebijakan telah cukup memadai untuk mencapai tujuan?
5. Apakah standar implementasi yang baik menurut kebijakan tersebut?
6. Apakah kebijakan dilaksanakan sesuai standar efisiensi dan ekonomi? Apakah uang digunakan secara jujur dan tepat?
7. Apakah kelompok sasaran memperoleh pelayanan dan barang seperti yang didesain dalam kebijakan?
8. Apakah kebijakan memberikan dampak kepada kelompok sasaran? Apa jenis dampaknya?
9. Apa dampaknya baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan terhadap masyarakat?

10. Kapan tindakan kebijakan dilakukan dampaknya diterima oleh masyarakat?

11. Apakah tindakan dan dampak tersebut sesuai dengan yang diharapkan?

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan dan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan penetapan batas Desa Kepau Jaya Kecamatan Siak Hulu dengan Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan secara kualitatif dengan menggunakan wawancara dan observasi sebagai alat pengumpul data, hasil penelitian disajikan secara deskriptif dengan memaparkan permasalahan dalam kebijakan penetapan batas antara Desa Kepau Jaya dengan Desa Pantai Raja. Pembahasan penelitian dilakukan dengan melihat bagaimana proses pembuatan kebijakan dan pengimplementasian kebijakan, selain itu juga dilihat mengenai faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk mengumpulkan data dilakukan wawancara dengan informan yang paham dengan permasalahan kebijakan penetapan batas desa ini, serta pengumpulan dokumen-dokumen pendukung lainnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penetapan batas desa merupakan suatu kebijakan untuk memperjelas wilayah pemerintahan suatu desa, selain itu batas desa yang jelas akan memudahkan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik dari pemerintah. Batas desa akan memberikan kejelasan batas-batas kewenangan suatu pemerintahan desa secara pasti. Pemerintah Desa dapat mengalami kegamangan untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya pada wilayah yang masih kabur batasnya. Langkah antisipatif dari desa-desa untuk tidak melaksanakan urusannya terlebih dahulu demi tidak melampaui kewenangan akan membuat wilayah tertentu menjadi telantar, sedangkan langkah agresif untuk tetap memperhatikan wilayah-wilayah yang diklaim desa lain dapat menimbulkan masalah benturan dengan desa lain.

Ketidakjelasan batas desa dapat menimbulkan dampak negatif yang lebih luas lagi dari sekedar potensi konflik antar desa, karena potensi strategis dan ekonomis suatu bagian wilayah seperti dampak pada kehidupan sosial dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan bahkan dapat menimbulkan dampak politis khususnya di desa-desa perbatasan. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, penegasan batas desa menjadi penting untuk dilaksanakan.

Penetapan batas desa secara fisik dan pasti di lapangan bukan merupakan suatu hal yang mudah, meskipun penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa telah berjalan dan berkembang dan batas-batas yuridis telah ditetapkan dengan undang-undang pembentukan masing-masing desa. Pada kenyataannya menentukan titik-titik batas fisik dengan mengacu pada undang-undang pembentukan desa itu sendiri sering menimbulkan permasalahan antara desa-desa yang bersangkutan karena masing-masing pihak tidak dengan mudah untuk sepakat begitu saja mengenai letak titik-titik batas fisik yang ditentukan. Batas desa yang tidak jelas mengakibatkan berbagai sengketa. Apalagi jika terkait sumber daya alam yang ada di desa tersebut.

Setelah dilakukan evaluasi terhadap kebijakan penetapan batas antara Desa Kepau Jaya dengan Desa Pantai Raja diketahui bahwa tujuan dari Kebijakan tidak tercapai, hal ini disebabkan karena kebijakan tersebut tidak dapat diterima oleh masyarakat Desa Pantai Raja sehingga kebijakan tetap tidak dapat memberikan kepastian hukum terhadap batas desa, selain itu kebijakan tersebut juga tidak dapat mengurangi konflik yang terjadi diantara desa tersebut.

1. Kelompok dan Kepentingan yang Memiliki Akses dalam Pembuatan Kebijakan

Tidak terimanya masyarakat dengan kebijakan tersebut disebabkan karena adanya pengaruh dari beberapa kelompok yang memiliki kepentingan tersendiri terhadap batas desa tersebut, yaitu adanya kepentingan pengusaha yang memiliki perkebunan kelapa sawit di lahan yang menjadi sengketa tersebut.

2. Proses Pembuatan Kebijakan Cukup Rinci, Terbuka, dan Memenuhi Prosedur

Proses Pembuatan kebijakan juga harus terbuka dalam artian setiap masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya mengenai persoalan yang terjadi dan juga menyampaikan harapan-harapan yang diinginkan dengan adanya sebuah kebijakan. Selain itu proses pembuatan kebijakan juga harus melihat persoalan dari berbagai sudut pandang. Jadi tidak hanya dari salah satu pihak saja, tapi harus mengumpulkan sebanyak mungkin informasi yang berkaitan dengan permasalahan yang terjadi. Sebab bila kita melepaskan hal-hal terpenting dari proses pembuatan kebijakan publik, maka jelas kebijakan publik yang dihasilkan itu akan miskin aspek lapangannya.

Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangannya itu jelas akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapannya. Proses pembuatan kebijakan mengenai penetapan batas Desa Kepau Jaya dengan Desa Pantai Raja tidak terbuka, dalam proses pembuatan kebijakan, pihak dari Pantai Raja tidak diikutsertakan dalam memberikan informasi mengenai batas desa yang akan ditetapkan, selain itu tidak adanya sosialisasi mengenai adanya kebijakan tapal batas menyebabkan masyarakat Pantai Raja tidak mengetahui batas-batas yang telah ditetapkan sehingga pada saat akan diadakannya program bantuan pembangunan perkebunan kelapa sawit, masyarakat tidak dapat melanjutkan program tersebut karena lahan yang akan dijadikan perkebunan bukan termasuk kedalam wilayah Desa Pantai Raja.

3. Sumber Daya yang Menjadi Input Kebijakan Telah Cukup Memadai untuk Mencapai Tujuan

Persyaratan input sumberdaya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumberdaya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

Input sumberdaya menjadi sangat penting dalam sebuah kebijakan, karena input sumberdaya yang akan dikelola menjadi sebuah kebijakan untuk masyarakat, input kebijakan yang dimaksud disini terdiri dari data-data dan informasi mengenai batas antara Desa Kepau Jaya dengan Desa Pantai Raja. Sumberdaya manusia yang ditugaskan untuk mengumpulkan informasi dan data-data haruslah orang-orang yang berkompoten dan memiliki pengetahuan tentang penetapan batas desa sehingga informasi yang dikumpulkan di lapangan data berguna untuk menghasilkan sebuah kebijakan yang bermanfaat bagi masyarakat dari kedua belah pihak.

Pentingnya sumberdaya yang menjadi input dari kebijakan disebabkan karena informasi yang berkenaan dengan data-data yang ada untuk menentukan batas desa menjadi masukan yang sangat penting guna mencapai kesepakatan untuk menentukan batas desa yang akan ditetapkan. Apabila sumberdaya yang ada bukanlah orang-orang yang mengetahui pokok permasalahan dalam penentuan batas desa, maka kata sepakat tidak akan tercapai sehingga masalah batas desa tersebut akan terus menerus tidak dapat diselesaikan.

4. Standar Implementasi yang Baik Menurut Kebijakan

Kebijakan yang telah dibuat pemerintah mengenai penetapan batas desa antara Desa Kepau Jaya dengan Desa Pantai Raja bertujuan untuk menyelesaikan persoalan yang terjadi diantara kedua desa tersebut, apabila kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik, maka persoalan tersebut dapat terselesaikan. Sebuah kebijakan dapat dikatakan berhasil apabila implementasi dari kebijakan dapat dijalankan dengan baik dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat, kebijakan yang telah dibuat harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dan sesuai dengan tujuan yang ada didalam kebijakan tersebut.

Untuk memperlancar implementasi kebijakan perlu dilakukan sosialisasi kebijakan dengan baik. Syarat pengelolaan sosialisai kebijakan ada

empat, yakni: (1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis; (3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; (4) awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

5. Kelompok Sasaran Memperoleh Pelayanan dan Barang seperti yang Didesain dalam Kebijakan

Akibat dari adanya konflik batas desa tersebut, pelayanan kepada masyarakat menjadi terganggu, karena pada daerah yang bersempadan tersebut masyarakatnya sulit untuk mendapatkan pelayanan mulai dari tingkat desa sampai dengan tingkat kabupaten karena ketidakjelasan wilayah administratifnya, selain itu pembangunan diwilayah tersebut juga menjadi terganggu karena tidak ada desa manapun yang akan bertanggung jawab terhadap daerah tersebut dikarenakan ketidakjelasan batas antar desa.

6. Kebijakan Memberikan Dampak Kepada Kelompok Sasaran

Tujuan dari sebuah kebijakan adalah untuk memenuhi aspirasi dari masyarakat dan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi didalam masyarakat. Implementasi yang dilaksanakan sesuai dengan tujuan dari kebijakan tersebut sehingga meghasilkan dampak yang positif didalam masyarakat. Dengan adanya kebijakan mengenai batas desa diharapkan tidak lagi terjadi konflik yang dapat merugikan masyarakat itu sendiri. Selain itu dengan adanya batas desa yang jelas masyarakat bisa mendapatkan kejelasan mengenai lahan yang akan mereka olah. Kebijakan memberikan dampak yang positif bagi Desa Kepau Jaya, karena setelah ditetapkannya batas Desa Kepau Jaya dengan Desa Pantai Raja, masyarakat Desa Kepau Jaya

memiliki kejelasan mengenai lahan yang akan mereka olah. Namun bagi masyarakat Desa Pantai Raja merasa dirugikan karena lahan yang selama ini di olah oleh masyarakat Pantai Raja masuk ke wilayah Desa Kepau Jaya.

Implementasi kebijakan penetapan batas desa ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan pemerintah, adanya kesadaran untuk menerima kebijakan, adanya sanksi hukum, adanya kepentingan publik dan adanya kepentingan pribadi. Apabila faktor tersebut tidak dapat ditanggulangi maka kebijakan tidak akan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Yang menjadi faktor paling dominan dalam pelaksanaan kebijakan adalah adanya kepentingan pribadi sehingga kebijakan tidak dapat dilaksanakan.

SIMPULAN

Kebijakan penetapan batas antara Desa Kepau Jaya dengan Desa Pantai Raja tidak dapat dijalankan. Hal ini disebabkan karena kebijakan tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Konflik antar desa masih sering terjadi dikarenakan tidak jelasnya batas desa secara hukum. Selain itu penggalian potensi sumberdaya dan pembagunan tidak dapat dilaksanakan, tidak berjalannya kebijakan sesuai

dengan tujuan yang telah ditetapkan disebabkan oleh berbagai faktor. Salah satunya adalah tidak adanya respek masyarakat terhadap kebijakan yang disebabkan karena kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah, selain itu adanya pengaruh dari kepentingan pribadi juga ikut mempengaruhi tidak terlaksananya kebijakan.

DAFTAR RUJUKAN

- Dunn, William N, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- H.B. Sutopo, 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif Dasar Teori dan Terapan Dalam Penelitian*. Surakarta: UNS Press.
- Ripley, 1985, *Politic Analysis in Political Science*, Chicago: Nellson Hall
- Sujianto, 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Pekanbaru: Alaf Riau.
- Sumaryadi, I Nyoman, 2005, *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta: Citra Utama.
- Tangkilisan, Hessel Nogi, 2003, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Balairung
- Usman, Suntoyo, 2004, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.