

**FORMULASI KEBIJAKAN SEWA KENDARAAN DINAS OPERASIONAL
JABATAN DI LINGKUNGAN PEMERINTAHAN DAERAH
KABUPATEN LAMPUNG TIMUR**



Oleh
DAHLIANA
2326061005

**JURUSAN MAGISTER ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
2023**

BAB I

LATAR BELAKANG

Imbas dari pandemi Covid-19 di Indonesia sangat besar. Tercatat oleh BPS pada tahun 2020, pertumbuhan ekonomi Indonesia minus 2,07% *year on year*. Pada saat itu, pemerintah memberlakukan pembatasan kegiatan masyarakat dalam skala besar yang sangat berpengaruh pada aktivitas ekonomi Masyarakat. Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur melakukan efisiensi anggaran secara besar-besaran pada segala bidang karena anggaran pemerintah daerah sebagian tidak dapat dibelanjakan sesuai dengan perencanaan yang telah diproyeksikan akan tetapi dialokasikan untuk mengeliminasi penyebaran Covid-19. Pandemi Covid-19 kemudian menjadi momentum bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan segenap upaya efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaan keuangannya.

Paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang menghendaki adanya efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan anggaran serta menghendaki adanya responsivitas terhadap isu-isu lingkungan turut mendorong pemerintah daerah untuk melakukan terobosan dalam penyediaan kendaraan dinas operasional yang memiliki performa tinggi, rendah emisi, dan menghemat APBD.

Pada tahun-tahun sebelumnya, anggaran pengadaan kendaraan dinas operasional jabatan tersebut mengambil porsi belanja modal yang sangat besar di dalam postur penganggaran Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur. Sementara itu, umur ekonomi kendaraan sebagaimana yang diatur oleh Peraturan Bupati Lampung Timur Nomor 68 Tahun 2020 tentang Sistem dan Prosedur Penyusutan Barang Milik Daerah Berupa Aset Tetap Pada Entitas Pemerintah Kabupaten Lampung Timur adalah 7 (tujuh) tahun. Sehingga kendaraan-kendaraan yang sudah melampaui masa ekonomisnya perlu dipertimbangkan untuk dihapuskan dengan cara dilelang atau cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berikut ini adalah data kendaraan dinas berdasarkan usia per tahun 2022:

Tabel 1
Data Kendaraan Dinas di lingkungan Pemerintah Daerah
Kabupaten Lampung Timur Berdasarkan Usia

No.	Uraian	Umur Kendaraan			Jumlah
		0 s.d. 7 tahun	8 s.d. 15 tahun	>15 tahun	
1.	Kendaraan Dinas Operasional Es. II	14	19	1	34
2.	Kendaraan Dinas Operasional Es. III	130	115	121	366
Total		144	134	122	400

Dari data tabel di atas terlihat jumlah kendaraan dinas operasional jabatan yang masih memiliki nilai ekonomis yaitu usia 0 s.d 7 tahun sebanyak 144 unit, dari jumlah total kendaraan dinas di lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten Lampung Timur 400 unit, sehingga terdapat 256 unit kendaraan dinas yang sudah melampaui umur ekonomisnya. Berdasarkan pertimbangan tersebut, pemerintah daerah berasumsi perlu memikirkan pengadaan kendaraan dinas yang baru agar kinerja pemerintahan tidak terhambat tetapi dengan menggunakan metode pengadaan yang tidak memberatkan anggaran. Karena pengadaan kendaraan melalui pembelian akan memiliki konsekuensi:

1. Pengeluaran biaya untuk membeli kendaraan baru.
2. Pengeluaran biaya untuk membayar pajak.
3. Pengeluaran biaya untuk pemeliharaan rutin.
4. Pengeluaran biaya untuk bahan bakar.
5. Pengeluaran biaya untuk pembelian *spare part* pengganti yang telah mengalami keausan atau kerusakan.
6. Pengeluaran biaya-biaya ekstra untuk penghapusan kendaraan seperti biaya penilaian, biaya mobilisasi, dan biaya pelelangan.

Di bawah ini adalah jenis dan tipe kendaraan dinas untuk Pejabat di Pemerintahan Daerah sesuai Permendagri Nomor 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 tahun 2007.

Tabel 2
Kendaraan Dinas Operasional Jabatan Pemerintah Daerah

No.	JABATAN	JUMLAH	JENIS KENDARAAN	SILINDER (Max.)
1.	Bupati	1	Sedan	2.500 cc
		1	Jeep	3.200 cc
2.	Wakil Bupati	1	Sedan	2.200 cc
		1	Jeep	2500 cc
3.	Ketua DPRD Kabupaten	1	Sedan atau Minibus	2.500 cc
4.	Wakil Ketua DPRD Kabupaten	1	Sedan atau Minibus	2.200 cc
5.	Pejabat Eselon II	1	Sedan atau - Minibus Bensin - Minibus Solar	2.000 cc 2.500 cc
6.	Pejabat Eselon III	1	Minibus Bensin Minibus Solar	1.600 cc 2.500 cc
7.	Pejabat Eselon IV dan V	1	Sepeda Motor	200 cc

Selama ini, pengadaan kendaraan dinas dilakukan melalui pembelian di portal LKPP e-katalog akan tetapi jika jenis barang yang dibutuhkan tidak tersedia pada portal tersebut, maka pembelian akan dilakukan melalui system lelang yang tentu hal ini sangat berisiko terhadap terjadinya penyalahgunaan wewenang dan memiliki risiko hukum bagi pejabat pengadaan barang dan jasa.

Berdasarkan paparan di atas, tulisan ini hendak mencoba menjawab pertanyaan, *“Bagaimana kebijakan sewa kendaraan dinas operasional jabatan di lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten Lampung Timur diformulasikan?”* dan *“Apa model kebijakan yang dianggap paling mendekati terhadap penyusunan formulasi kebijakan tersebut?”*

BAB II

FORMULASI KEBIJAKAN

Thomas R. Dye (dalam Anderson; dalam Winarno, 2007) menyatakan bahwa proses pembuatan kebijakan public merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variable yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan public membagi proses-proses penyusunan kebijakan public ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita di dalam mengkaji kebijakan public. Proses tersebut meliputi:

1. Penyusunan agenda.
2. Formulasi kebijakan.
3. Adopsi kebijakan.
4. Implementasi kebijakan.
5. Evaluasi kebijakan.

Dan sebagaimana diuraikan dalam permasalahan dalam bab I di atas, tulisan ini akan membatasi pembahasan pada proses penyusunan agenda (*agenda setting*) hingga sampai pada tahap formulasi kebijakan.

Isu Publik

Biasanya suatu masalah sebelum masuk ke dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan menjadi isu terlebih dahulu. Isu dalam hal ini adalah isu kebijakan, tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan actual dan potensial, tetapi juga mencerminkan pertentangan pandangan mengenai sifat masalah itu sendiri. Dengan demikian,

isu kebijakan merupakan hasil dari perdebatan tentang definisi, eksplanasi, dan evaluasi masalah (Ackoff, dalam Dunn, 1995; dalam Winarno, 2007). Isu ini akan menjadi embrio awal bagi munculnya masalah-masalah public dan bila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, maka ia akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Namun demikian, karena pada dasarnya masalah-masalah kebijakan mencakup dimensi yang luas maka suatu isu tidak secara otomatis bisa masuk ke dalam agenda kebijakan. (Winarno, 2007, hal. 79).

Dunn (2003, hal. 219) berpendapat bahwa isu-isu kebijakan dapat diklasifikasikan sesuai dengan hierarki dari tipe: utama, sekunder, fungsional, dan minor. Isu-isu utama (*major issues*) secara khusus ditemui pada tingkat pemerintah tertinggi di dalam atau di antara yurisdiksi /wewenang federal, negara bagian dan local . Isu-isu sekunder (*secondary issues*) adalah isu yang terletak pada tingkat instansi pelaksana program-program di pemerintahan federal, negara bagian, dan local. Isu-isu yang ke dua ini dapat berisi isu prioritas-prioritas program dan definisi kelompok-kelompok sasaran dan penerima dampak. Isu-isu fungsional (*functional issues*) memasukkan pertanyaan-pertanyaan seperti anggaran, keuangan, dan usaha untuk memperolehnya. Terakhir, isu-isu minor (*minor issues*), adalah isu-isu yang ditemukan paling sering pada tingkat proyek-proyek yang spesifik. Isu-isu minor meliputi personal, staf, keuntungan bekerja, waktu liburan, jam kerja, dan petunjuk pelaksanaan serta peraturan. Bila hierarki isu-isu kebijakan naik, masalah-masalah menjadi saling tergantung, subjektif, artifisial, dan dinamis. Meskipun tingkat-tingkat ini saling tergantung, beberapa isu memerlukan kebijakan yang strategis, sementara yang lain meminta kebijakan operasional. Suatu kebijakan yang strategis adalah (*strategic policy*) adalah salah satu kebijakan di mana konsekuensi dan keputusannya secara relative tidak bisa dibalikkan. Sebaliknya, kebijakan operasional (*operational policies*) – yaitu, kebijakan dimana konsekuensi dari keputusan-keputusan secara relative dapat dibalik ulang – tidak menimbulkan risiko dan ketidakpastian masa kini pada tingkat yang lebih tinggi (hal. 219-221).

Dalam contoh kasus ini, isu-isu yang mempengaruhi pembentukan permasalahan kebijakan seputar penggantian metode pengadaan kendaraan dinas operasional jabatan antara lain:

1. Apakah pengadaan kendaraan dinas perlu mempertimbangkan efisiensi penganggaran di tengah melemahnya perekonomian daerah?
2. Apakah pengadaan kendaraan dinas perlu mempertimbangkan aspek lingkungan seperti menurunkan emisi gas CO dan CO², menghemat penggunaan bahan bakar, dan/atau kompatibel dalam penggunaan bahan bakar terbarukan yang lebih ramah lingkungan?
3. Apakah pemerintah daerah perlu memberlakukan moratorium pengadaan kendaraan dinas?

4. Apakah tersedia alternatif pengadaan kendaraan yang dapat dipertimbangkan selain pembelian kendaraan?

Isu-isu tersebut apabila merujuk pada klasifikasi hierarki yang dinyatakan oleh Dunn maka termasuk dalam tipe *functional issue* karena isu yang paling utama untuk dipecahkan adalah mengenai anggaran yaitu bagaimana upaya untuk mengadakan kendaraan dinas tetapi dengan anggaran yang sangat terbatas.

Masalah Publik

Secara formal, suatu masalah dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan bagi sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan. Masalah-masalah tersebut baru akan menjadi masalah public jika diartikulasikan (Winarno, 2007, hal. 70). Definisi tersebut untuk membedakan masalah dengan yang bukan masalah, sementara untuk membedakan antara masalah public dengan masalah privat perlu pengkategorian lebih lanjut. Menurut Winarno (2007), suatu masalah dapat dikatakan sebagai masalah public atau bukan dapat dilihat dari akibat tindakan yang dilakukan oleh individu tersebut. Pada dasarnya, tindakan-tindakan individu sebagai manusia mempunyai dua jenis konsekuensi. *Konsekuensi pertama*, tindakan tersebut akan mempunyai dampak pada orang lain yang secara langsung berhubungan dan *konsekuensi ke dua*, tindakan tersebut mempunyai dampak pada orang melebihi orang-orang yang secara langsung terlibat. Jika akibat tindakan-tindakan tersebut sudah sampai pada taraf seperti ini, maka tindakan tersebut telah bersinggungan dengan masalah public (Jones, 1975, hal. 25; dalam Winarno, 2007, hal. 71-72).

Sementara itu, Theodore J. Lowi (1964; dalam Winarno, 2007, hal. 72-73) memasukkan masalah public ke dalam beberapa kategori yaitu, *jumlah orang yang dapat dipengaruhi serta hubungannya antara satu dengan yang lain*. Berdasarkan kategori ini, masalah public dapat dibedakan menjadi masalah *distributive*, *masalah regulasi*, dan *masalah redistributive*. Masalah-masalah distributive mencakup sejumlah kecil orang dan dapat ditanggulangi satu per satu. Sedangkan masalah-masalah regulasi mendorong timbulnya tuntutan-tuntutan yang diajukan dalam rangka membatasi tindakan-tindakan pihak lain. Dengan demikian, suatu masalah dikategorikan sebagai masalah regulasi jika masalah tersebut menyangkut peraturan-peraturan yang bertujuan untuk membatasi tindakan-tindakan pihak tertentu. Sedangkan, masalah redistributive menyangkut masalah-masalah yang menghendaki perubahan sumber-sumber antara kelompok-kelompok atau kelas-kelas dalam masyarakat.

Lebih lanjut, Winarno menjelaskan bahwa satu hal yang harus diperhatikan dalam mengkaji masalah-masalah public maupun masalah-masalah secara umum adalah bahwa suatu masalah tidak dapat semata-mata dipandang sebagai masalah begitu saja tanpa melibatkan cara pandang orang terhadap masalah tersebut. Menurut Mark E. Rushefky, ada dua proses penting

dalam mengidentifikasi masalah, yakni persepsi dan definisi. Persepsi merupakan penerimaan (*receiving*) dari suatu peristiwa yang mempunyai konsekuensi terhadap orang atau kelompok, sedangkan definisi merupakan interpretasi dari peristiwa-peristiwa tersebut, memberinya makna dan membuatnya jelas. Pernyataan yang mendukung hal ini juga diungkapkan oleh Lindbloom bahwa suatu masalah tidak dapat mendefinisikan dirinya sendiri. Hal ini dapat diartikan bahwa subjektivitas dari actor politik mempengaruhi penilaian dari suatu peristiwa, apakah suatu peristiwa tersebut dapat diterima ataukah justru merupakan masalah yang perlu diubah.

Dunn membagi kebijakan menjadi tiga kelas yang berbeda yaitu masalah yang sederhana (*well-structured*), masalah yang agak sederhana (*moderately-structured*), dan masalah yang rumit (*ill-structured*). Deskripsi dari masing-masing kelas dapat dilihat pada matriks di bawah ini:

Tabel 3
Perbedaan dalam Struktur dari Tiga Tipe Masalah Kebijakan

STRUKTUR MASALAH			
<i>ELEMEN</i>	Sederhana	Agak Sederhana	Rumit
Pengambil keputusan	Satu atau beberapa	Satu atau beberapa	Banyak
Alternatif	Terbatas	Terbatas	Tak terbatas
Kegunaan (nilai)	Konsensus	Konsensus	Konflik
Hasil	Pasti atau berisiko	Tidak pasti	Tidak diketahui
Probabilitas	Dapat dihitung	Tak dapat dihitung	Tak dapat dihitung

Sumber: William N. Dunn, 2003

Masalah yang sederhana (*well-structured problems*) adalah masalah yang melibatkan satu atau beberapa pembuat keputusan dan seperangkat kecil alternatif-alternatif kebijakan. Kegunaan (nilai) mencerminkan consensus pada tujuan-tujuan jangka pendek yang secara jelas diurutkan dalam tatanan pilihan pembuat keputusan. Hasil dari masing-masing alternatif diketahui dengan keyakinan yang tinggi (secara deterministic) atau di dalam margin kesalahan yang masih dapat diterima.

Masalah yang agak sederhana (*moderately structured problems*) adalah masalah-masalah yang melibatkan satu atau beberapa pembuat keputusan dan sejumlah alternatif yang secara relatif terbatas. Kegunaan (nilai) juga mencerminkan consensus pada tujuan-tujuan jangka pendek yang diurutkan secara jelas. Meskipun demikian, hasil dari alternatif-alternatif belum tentu meyakinkan (deterministic) atau margin kesalahan yang diterima (risiko); hasil-hasil itu tidak meyakinkan/tidak tentu.

Masalah yang rumit (*ill-structured problems*) adalah masalah-masalah yang mengikutsertakan banyak pembuat keputusan yang utilitas (nilai) nya tidak diketahui atau tidak mungkin untuk diurutkan secara konsisten. Jika masalah-masalah yang sederhana dan agak sederhana mencerminkan consensus, maka karakteristik utama dari masalah-masalah yang rumit adalah konflik di antara tujuan-tujuan yang saling bersaing. Alternatif-alternatif kebijakan dan hasilnya dapat juga tidak diketahui, tetapi lebih untuk mendefinisikan sifat masalah.

Dunn (2003, hal. 21) menyatakan bahwa masalah kebijakan memiliki ciri-ciri penting yaitu:

1. *Saling ketergantungan dari masalah kebijakan.* Pemerintah daerah berasumsi bahwa pengadaan kendaraan dinas melalui metode pembelian yang memerlukan anggaran cukup besar dalam hal pembeliannya, pemeliharaannya, dan biaya-biaya lain yang diperlukan untuk mendukung proses penghapusannya akan sangat membebani APBD. Jika penghematan anggaran dalam belanja ini dapat dilakukan maka sisanya dapat dialihkan untuk menganggarkan belanja yang sifatnya lebih produktif dan memiliki *multiplier effect* yang lebih besar bagi masyarakat.
2. *Subjektivitas dari masalah kebijakan.* Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif. Dalam pendefinisian suatu isu pengadaan kendaraan dinas tidak terlepas dari peran actor-aktor yang memiliki kepentingan baik itu merupakan tugas dan fungsinya sebagai aparatur dalam sebuah system pemerintahan maupun kepentingan lain yang bersifat nonkedinasan misalnya rasa aman dari kemungkinan adanya intervensi pihak lain karena pengadaan kendaraan dinas melalui pembelian memiliki risiko yang tinggi yang perlu dimitigasi secara cermat.
3. *Sifat buatan dari masalah.* Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginan untuk mengubah beberapa situasi masalah. Masalah kebijakan merupakan hasil/produk penilaian subjektif manusia; masalah kebijakan itu juga bisa diterima sebagai definisi-definisi yang sah dari kondisi sosial yang objektif; dan karenanya, masalah kebijakan dipahami, dipertahankan, dan diubah secara sosial. Masalah tidak berada di luar individu dan kelompok-kelompok yang mendefinisikan, yang berarti bahwa tidak ada keadaan masyarakat yang “alamiah” di mana apa yang ada dalam masyarakat tersebut dengan sendirinya merupakan masalah kebijakan. Dalam hal ini, pendefinisian masalah dilakukan oleh pemerintah daerah yang menginginkan adanya belanja kendaraan dinas tetap dilaksanakan meskipun anggaran yang dialokasikan untuk belanja modal tersebut harus diefisiensi. Dengan berasumsi

bahwa metode pengadaan kendaraan dinas melalui sewa akan lebih efektif, efisien, dan ramah lingkungan sehingga dinilai akan memberi manfaat yang lebih baik dari pada pengadaan kendaraan dinas melalui pembelian. Manfaat tersebut antara lain, pengadaan melalui metode sewa akan lebih menjamin kendaraan selalu dalam kondisi baru; menggunakan teknologi terbaru sehingga tidak boros bahan bakar atau bahkan menggunakan bahan bakar yang terbarukan; selalu dalam kondisi prima; dan apabila terjadi kerusakan atau kecelakaan, maka pihak penyedia jasa sewa akan mengganti dengan kendaraan lain yang sejenis sesuai dengan kontrak.

4. *Dinamika masalah kebijakan.* Terdapat banyak solusi untuk suatu masalah sebagaimana terdapat banyak definisi terhadap masalah tersebut. Untuk alasan penghematan anggaran, pemerintah daerah dapat saja membuat kebijakan untuk tidak membeli kendaraan dinas baru, tetapi hal ini dinilai pemerintah daerah berpotensi untuk menghambat kinerja aparatur mengingat jumlah kendaraan yang usianya telah melampaui umur ekonominya berjumlah 64% dari keseluruhan jumlah kendaraan dinas yang ada. Klaim ini akan melebar jika turut mempertimbangkan luas wilayah kabupaten Lampung Timur yaitu 5.325 km² yang perlu dijangkau oleh aparatur dalam melaksanakan tugas dan kinerjanya. Untuk itu, diasumsikan bahwa moratorium pembelian kendaraan bukan merupakan alternatif kebijakan yang baik.

Sehingga berdasarkan pemaparan di atas, masalah penggantian metode pengadaan kendaraan dinas dari pembelian menjadi sewa dapat dikategorikan sebagai masalah public karena berkaitan dengan penganggaran dalam struktur APBD yang selama ini belanja modal pembelian kendaraan bagi aparatur di pemerintah daerah Kabupaten Lampung Timur telah menelan anggaran yang tinggi. Sehingga diharapkan anggaran tersebut dapat dialihkan pada jenis belanja lain yang dianggap lebih produktif. Jika dilihat dari struktur masalahnya, penggantian metode pengadaan kendaraan dinas ini tergolong dalam kelas sederhana (*well-structured problems*).

Penyusunan Agenda

Istilah “agenda” tidak pernah muncul dalam literatur ilmu-ilmu kebijakan sampai Roger Cobb dan Charles D. Elder (1971; dalam Nikolaos Zahariadis, 2016.) mempublikasikan artikel dalam *Journal of Politics*. Mereka mendefinisikan istilah agenda sebagai seperangkat umum kontroversi politis dalam kerangka legitimasi untuk mendapatkan perhatian pemerintah. Agenda politik dipahami sebagai daftar isu-isu yang menjadi perhatian dari actor-aktor politik (Walgrave et al., 2008, hal. 815; dalam Fabrizio, Gilardi et al., 2022). Aliran penelitian komunikasi politik yang lain mendefinisikan agenda sebagai sebuah daftar yang dianggap oleh

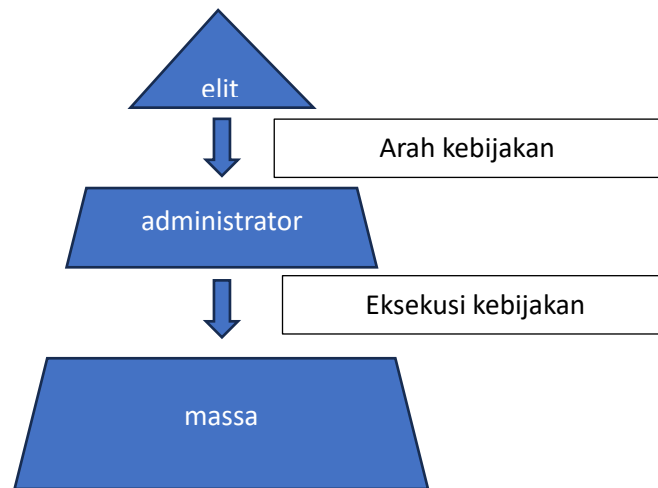
public sebagai sesuatu hal yang penting (Mc. Combs and Shows, 1972; *ibid.*). Sedangkan menurut Roger dan Dearing (1988, *ibid.*) *agenda setting* merujuk pada efek dari media dalam menentukan prioritas opini public. Definisi ini merupakan pendefinisian *agenda setting* dalam lingkungan yang lebih kompleks karena tidak semua agenda akan muncul dalam media melainkan beberapa berada dalam sebuah *black box* yang hanya diketahui oleh actor-aktor politik tertentu. Winarno (2007) mendefinisikan agenda kebijakan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu. Tidak semua masalah atau isu akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Menurut Winarno (2007), pada tahap ini para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda public. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

Model Perumusan Kebijakan

Model menurut definisi adalah bentuk abstraksi dari suatu kenyataan. Miftah Thoha (2008) menerangkan bahwa model dalam kebijakan public merupakan penjelasan secara abstraksi atau perwakilan dari kehidupan politik. Model berusaha untuk memperjelas, menyederhanakan, dan memberikan pengertian mengenai hal-hal yang sebenarnya dianggap penting bagi politik dan kebijakan public.

Model perumusan kebijakan yang paling dekat untuk menggambarkan proses penggantian pengadaan kendaraan dinas operasional jabatan dari metode pembelian menjadi metode sewa adalah *model elit*. Model elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apa pun, selalu ada bias dalam formulasi kebijakan karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik para elit – tidak lebih (Nugroho, 2008, hal. 365).

Penggambaran teori elit dapat dilihat pada diagram di bawah ini:



Elit disini digambarkan tidak seimbang dari susunan atas sosio ekonomi dari masyarakat.

Proses *agenda setting* dimulai dari pemilihan isu public untuk didefinisikan sebagai masalah public oleh pejabat penyediaan barang dan jasa dalam struktur pemerintahan daerah dan diartikulasikan dalam bentuk naskah kajian akademik yang di dalamnya berisi simulasi penghitungan pengeluaran pemerintah untuk masing-masing metode pengadaan kendaraan dan di akhir naskah disajikan rekomendasi kebijakan sebagai bahan pertimbangan kepada *stakeholders* yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik. Berdasarkan naskah ini, pejabat pemerintah daerah yang memiliki kompetensi di bidangnya melaksanakan rapat penelitian yang hasil keputusannya kemudian ditindaklanjuti dalam bentuk persetujuan Bupati selaku pemegang kekuasaan pengelolaan anggaran. Setelah persetujuan Bupati, proses formulasi berikutnya adalah membentuk payung hukum atas pelaksanaan sewa kendaraan dinas operasional jabatan. Penyusunan regulasi ini dilakukan bersama antara eksekutif dengan legislative. Regulasi yang berbentuk peraturan bupati tersebut selanjutnya akan menjadi dasar penganggaran sewa kendaraan dinas operasional jabatan di lingkungan pemerintahan daerah Kabupaten Lampung Timur.

Meskipun, nampaknya simulasi penghitungan biaya-biaya dari beberapa variable pengeluaran yang harus dianggarkan oleh pemerintah daerah dilakukan secara rasional dengan berpedoman pada azas efektivitas dan efisiensi. Tetapi, terdapat informasi yang tidak secara gamblang diungkap dalam *agenda setting*, yaitu tentang rasio jumlah pegawai eselon II dan eselon III terhadap jumlah kendaraan dinas yang ada, dan hal ini dimungkinkan karena proses formulasi kebijakan dilakukan secara elitis untuk kepentingan elit. Data dari Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah Kabupaten Lampung Timur tahun 2021 jumlah pegawai berdasarkan eselon adalah:

Tabel 4
Jumlah Pejabat Berdasarkan Eselon

No.	Eselon	Jumlah
1.	II b	34 orang
2.	III a	139 orang
3.	III b	62 orang
<i>Jumlah total</i>		<i>235 orang</i>

Sumber BKPPD Kabupaten Lampung Timur, 2021

Secara rasio, jumlah pejabat eselon terhadap jumlah kendaraan dinas operasional jabatan sebenarnya tidak terlalu mengkhawatirkan. Penghitungan rasio tersebut sebenarnya masih perlu dielaborasi dengan data yang memetakan jumlah kendaraan dalam kondisi baik, rusak ringan, dan rusak berat. Meskipun untuk beberapa kasus, umur kendaraan tidak selalu berbanding lurus dengan kondisi kendaraan. Akan tetapi, informasi-informasi seperti ini seharusnya perlu dipaparkan secara detail agar pengambil kebijakan dapat memiliki gambaran yang komprehensif atas suatu permasalahan.

Selain itu, terdapat masalah lain di sini, yaitu ketidakpatuhan dalam memenuhi standar aturan pemeliharaan kendaraan. Perilaku beberapa pejabat yang alpa dalam memelihara dan merawat kendaraan yang diamanatkan kepada dirinya ternyata diterima atau dimaklumi dalam kultur organisasi pemerintahan daerah, yang ditunjukkan dengan tidak adanya sanksi bagi pejabat pelanggar. Hal ini menyebabkan kendaraan-kendaraan yang sebenarnya secara umur tidak terlalu tua (8-15 tahun) akan tetapi keadaannya sudah rusak ringan hingga rusak berat.

Kesimpulan

Formulasi kebijakan penggantian metode pengadaan kendaraan dinas dari pembelian menjadi sewa merupakan contoh model kebijakan yang elitis. Dalam formulasi kebijakan tersebut, isu didefinisikan lalu dikategorikan sebagai masalah public kemudian dimasukkan dalam agenda. Proses-proses tersebut dilakukan cenderung secara elitis dan politis.

Meskipun terdapat kalkulasi perbandingan pengeluaran pemerintah antara pengadaan kendaraan melalui pembelian dengan melalui sewa akan tetapi terdapat informasi yang tidak disampaikan oleh perancang kebijakan yaitu tentang rasio antara jumlah kendaraan dinas operasional dengan jumlah pejabat eselon, data kendaraan dalam kondisi baik; rusak ringan; dan rusak berat. Dan persoalan lain yang lebih mendasar yaitu persepsi pejabat terhadap barang yang dibeli melalui pajak rakyat dan akuntabilitasnya dalam menggunakan barang tersebut.

Rendahnya akuntabilitas dan kepatuhan terhadap standar pemeliharaan kendaraan menyebabkan kendaraan dinas tidak terawat dengan baik. Sedangkan klaim tentang isu pengadaan kendaraan dinas operasional jabatan akan berpengaruh terhadap kinerja pejabat tidak didasarkan pada hasil studi yang dapat diverifikasi keabsahannya dan *reliable*.

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn, William N, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (edisi ke dua)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Gilardi et al, Fabrizio, 2022, *Social Media and Political Agenda Setting*, Jurnal Political Communication, Vol. 39, No. 1, 39–60, Routledge Taylor and Francis Group.
- Nugroho, Dr. Riant, 2008, *Public Policy: Teori Kebijakan – Analisis Kebijakan – Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi, Risk Management dalam Kebijakan sebagai The Fifth Estate – Metode Penelitian Kebijakan*, Jakarta: PT. Gramedia.
- Winarno, Budi, 2007, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses (edisi revisi)*, Jakarta: PT. Buku Kita.
- Thoha, Miftah, 2008, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Zahariadis, Nikolaos (ed), 2016, *Handbook of Public Policy Agenda Setting: Handbooks of Research on Public Policy*, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.