

BAB I

PENDAHULUAN

Dalam bab pendahuluan, peneliti akan memulai dengan menjelaskan latar belakang penelitian terlebih dahulu, yaitu dengan memberi pengantar mengenai proses politik secara umum kemudian memaparkan masalah pembangunan rumah sakit bertaraf internasional di Kabupaten Bojonegoro. Selanjutnya peneliti akan mengerucutkan permasalahan ke dalam rumusan masalah, yaitu tentang proses pengambilan keputusan dalam setiap kebijakan pemerintah Kabupaten Bojonegoro terkait pembangunan rumah sakit bertaraf internasional. Berikutnya dijelaskan mengenai tujuan beserta manfaat penelitian, dan dilanjutkan kepada sub bab kerangka teori dan kerangka konsep, kemudian dibahas metodologi pada bagian akhir bab pendahuluan.

I.1 Latar Belakang Masalah

Di dalam penelitian ini, peneliti akan membahas mengenai studi proses politik sebuah pembangunan rumah sakit daerah bertaraf internasional yang ada di Kabupaten Bojonegoro. Meskipun bahasan mengenai proses politik sendiri begitu luas dalam studi ilmu politik, namun peneliti akan memfokuskan penelitian ini pada proses politik pembangunan rumah sakit, sehingga diharapkan dapat menyajikan penelitian yang fokus dan terarah.

Di dalam masyarakat, terdapat pola-pola, yang dibuat oleh manusia untuk mengatur hubungan antara satu sama lain. Pola-pola tersebut bisa berupa pola sosial dan politik yang disebut proses. Proses merupakan bagian dari sistem yang dijelaskan sebagai input dan output.¹

Proses politik merupakan bagian dari sebuah sistem politik, yang juga dapat dijelaskan sebagai input dan output. Input adalah tuntutan dan dukungan yang datang dari lingkungan, berfungsi sebagai masukan. Sedang output merupakan hasil konversi dari input, keluaran yang berwujud keputusan maupun kebijakan. Ini berarti proses politik menjadi bagian penting dalam penentu keputusan maupun kebijakan politik.

Input yang pada paragraf di atas dijelaskan sebagai masukan, yaitu berupa tuntutan dan dukungan yang datang dari lingkungan (sosial dan politik). Input secara tidak langsung menjadi bagian penting dalam proses politik, karena masukan tersebut yang kemudian diolah menjadi keputusan dan kebijakan. Dukungan dan tuntutan adalah cara untuk mempengaruhi pembuatan keputusan dan kebijakan. Pengaruh bisa diberikan oleh individu atau kelompok di dalam organisasi (pemerintah) namun bisa juga berasal individu, kelompok, atau bahkan organisasi yang berbeda.

¹ Pito, Toni A. Efriza. Fasyah, Kemal. 2006, *Mengenal Teori-Teori Politik*, Penerbit Nuansa : Bandung. Hal. 42

Di lapangan, seringkali ditemukan fenomena bangunan „mangkrak’ milik pemerintah. Selalu ada alasan di balik pembangunan yang tidak sempurna, entah pada proses penganggaran, penolakan-penolakan yang direspon oleh lingkungan, atau bahkan kejahatan korupsi yang terjadi dalam proses pembangunan. Fenomena bangunan „mangkrak’ milik pemerintah sangat menarik untuk diteliti, karena tidak hanya terjadi di satu daerah, namun terjadi di banyak daerah. Fenomena bangunan „mangkrak’ juga tidak lepas dari konflik kepentingan.

Fenomena bangunan milik pemerintah yang „mangkrak’ akan berbicara banyak jika dilihat sebagai proses. Mulai dari pengambilan keputusan, perencanaan, hingga eksekusi. Pada tahap pengambilan keputusan, terlebih keputusan politik yang menyangkut dan mempengaruhi keseluruhan masyarakat dalam suatu daerah, pembuat keputusan harus mempertimbangkan banyak hal dalam pengambilan keputusan. Pembangunan dengan menggunakan APBN ataupun APBD harus dipertanggung jawabkan pada masyarakat. Namun, selalu ada kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi pembuatan keputusan, baik dari dalam maupun dari luar, sehingga input yang masuk bisa jadi tidak sesuai dengan output.

Keputusan yang didasari oleh kepentingan, biasanya tidak diperkuat oleh perencanaan yang matang. Sehingga, keputusan yang diharapkan bisa menjadi solusi pemecahan masalah, justru menjadi masalah baru dalam masyarakat, dengan begitu, lingkungan akan merespon. Akibatnya, tahap realisasi mungkin saja terganggu.

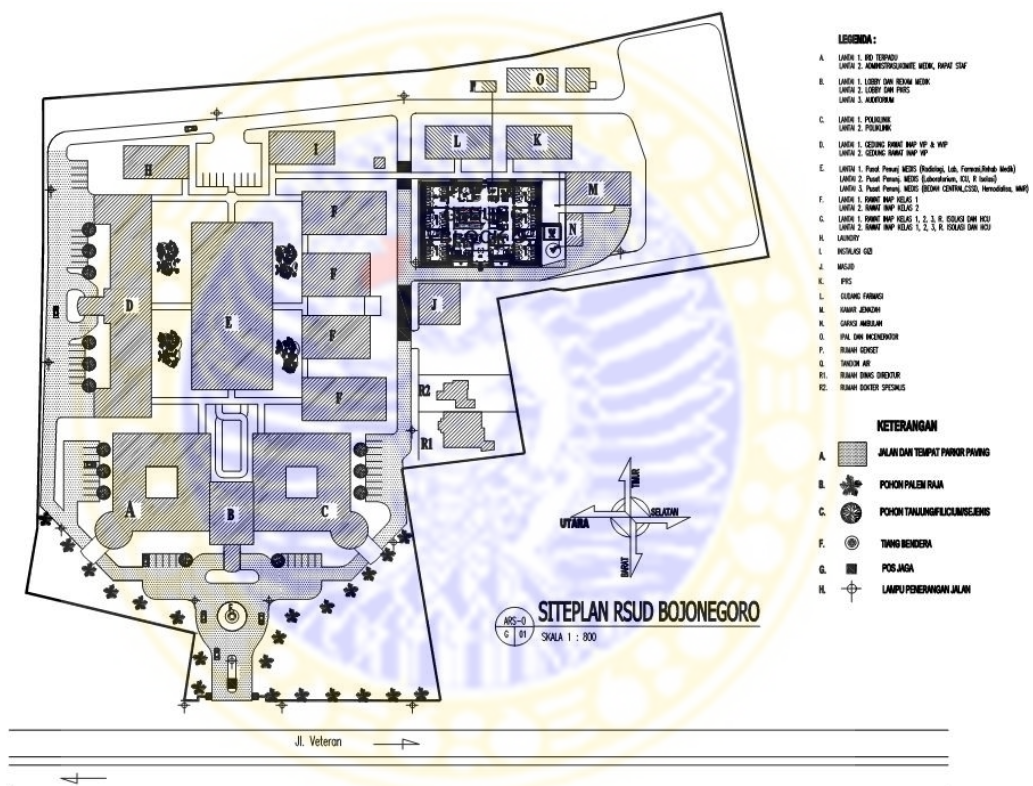
Bangunan milik pemerintah yang „mangkrak’ juga ditemukan di Kabupaten Bojonegoro. Bangunan tersebut adalah bangunan megah yang digadang-gadang sebagai bangunan rumah sakit bertaraf internasional, namun bangunan tersebut tidak kunjung difungsikan selama bertahun-tahun lamanya (Lihat Gambar I.1). Kemudian peneliti terdorong untuk melakukan pengamatan lebih dalam dengan mencari informasi mengenai bangunan tersebut.



Gambar I.1 Keadaan Bangunan Rumah Sakit Internasional

Bangunan yang digadang-gadang sebagai rumah sakit bertaraf internasional tersebut terletak di jalan veteran. Akses menuju lokasi terhitung mudah, karena letaknya yang tidak jauh dari pusat pemerintahan Kabupaten Bojonegoro, juga

tidak terletak di pemukiman yang padat. Lokasi tersebut juga mudah diakses dengan kendaraan umum karena dekat dengan terminal Rajekwesi (Terminal Bus), dan tidak terlalu jauh dengan stasiun Bojonegoro. Dari sekian kemudahan, nilai minus dari pemilihan lokasi adalah berada dekat dengan lapangan pengeboran minyak Sukowati.



Gambar I.2 Site Plan Rumah Sakit Internasional

Pembangunan dimulai sejak sekitar 10 tahun lalu, tepatnya pada tahun 2005 dan berhenti dibangun sejak tahun 2008. Dalam masyarakat sendiri beredar berbagai isu mengenai alasan mengapa pembangunan rumah sakit tersebut

dihentikan, mulai dari lokasi yang kurang strategis seperti yang dikatakan di awal, hingga isu politisasi pembangunan rumah sakit.

Dari kilas informasi yang ditemukan, peneliti tertarik untuk menjadikan peristiwa „rumah sakit internasional mangkrak’ sebagai bahan penelitian skripsi. Dengan menggunakan studi proses politik diharapkan mampu menjawab teka-teki dibalik mangkraknya pembangunan rumah sakit internasional. Mulai dari pengambilan keputusan sampai pada kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi perubahan keputusan.

Untuk melakukan penelitian ini, peneliti juga akan melihat masalah pembangunan rumah sakit bertaraf internasional sebagai suatu proses. Sehingga penelitian dimulai dengan mencari input yang menjadi awal mula diambilnya keputusan untuk membangun rumah sakit bertaraf internasional.

Proses membuat keputusan politik diperlukan untuk mengetahui latar belakang diambilnya keputusan, yakni dengan mengidentifikasi konflik atau permasalahan yang muncul di masa itu, dan mengidentifikasi tuntutan pada saat itu, juga mengidentifikasi alternatif-alternatif yang muncul sebagai bahan pertimbangan dalam menyelesaikan masalah. Selanjutnya, penelitian akan difokuskan pada kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi keputusan (output). Penelitian akan dilanjutkan untuk mengumpulkan data selama proses realisasi rumah sakit internasional.

Data-data dikumpulkan untuk memberikan gambaran mengenai proses pembangunan rumah sakit bertaraf internasional. Permasalahan-permasalahan yang muncul di lingkungan akan sangat membantu untuk menghadirkan gambaran yang dimaksud, terutama permasalahan yang muncul sebagai reaksi dari keputusan politik yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Terakhir akan didapat sebuah gambaran utuh mengenai proses politik pembangunan rumah sakit internasional sampai dengan diberhentikannya pembangunan untuk sementara.

I.2 Rumusan Masalah Penelitian

I.2.1 Apa yang menjadi latar belakang dibangunnya Rumah Sakit Daerah Bertaraf Internasional di Kabupaten Bojonegoro?

I.2.2 Mengapa pembangunan Rumah Sakit Daerah Bertaraf Internasional terbengkalai?

I.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

I.3.1 Mengetahui proses politik pembangunan rumah sakit bertaraf internasional di Kabupaten Bojonegoro, terutama dasar pengambilan keputusan untuk membangun dan alasan diberhentikan pembangunan rumah sakit.

I.4 Manfaat Penelitian

I.4.1 Manfaat Akademis

Secara akademis penelitian ini bermanfaat :

I.4.1.1 Menambah wawasan bagi peneliti tentang proses politik dalam pembangunan rumah sakit bertaraf internasional di Kabupaten Bojonegoro.

I.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian berjudul “Proses Politik Pembangunan Rumah Sakit Bertaraf Internasional” adalah saran agar selanjutnya, pemerintah dapat menghindari kesalahan atau kelemahan dalam pembuatan keputusan politik.

I.5 Konseptualisasi

I.5.1 Proses Politik

Proses, di dalam sistem politik, merupakan pola-pola sosial politik yang dibuat oleh manusia dalam mengatur hubungan antara satu sama lain. Segala tindakan atau aktivitas yang dilakukan oleh individu maupun kelompok untuk mempengaruhi keputusan politik termasuk proses politik. Ini yang menyebabkan cakupan dari proses politik sangatlah luas.

Proses politik dapat dijelaskan sebagai input dan output. Input sendiri memiliki dua jenis, yaitu tuntutan dan dukungan. Kedua hal tersebut harus ada dalam sebuah proses politik karena jika salah satu hilang, maka tidak akan ada input yang diproses. Tanpa dukungan, tuntutan tidak akan bisa dipenuhi atau konflik mengenai tujuan tidak akan terselesaikan. Bila tuntutan ingin ditanggapi, anggota-anggota sistem yang memperjuangkan menjadi keputusan yang mengikat dan mereka yang ingin mempengaruhi proses-proses yang relevan harus mampu memperoleh dukungan dari pihak-pihak lain dalam sistem tersebut. Ini yang kemudian memberikan sifat dinamis pada sistem politik, bahkan membuat sistem politik menjadi ada.²

Jika input adalah masukan (dukungan dan tuntutan), maka output adalah keluaran. Konsekuensi-konsekuensi dalam masyarakat yang timbul dari akibat

² Ibid. Hal.52-53, hal.64

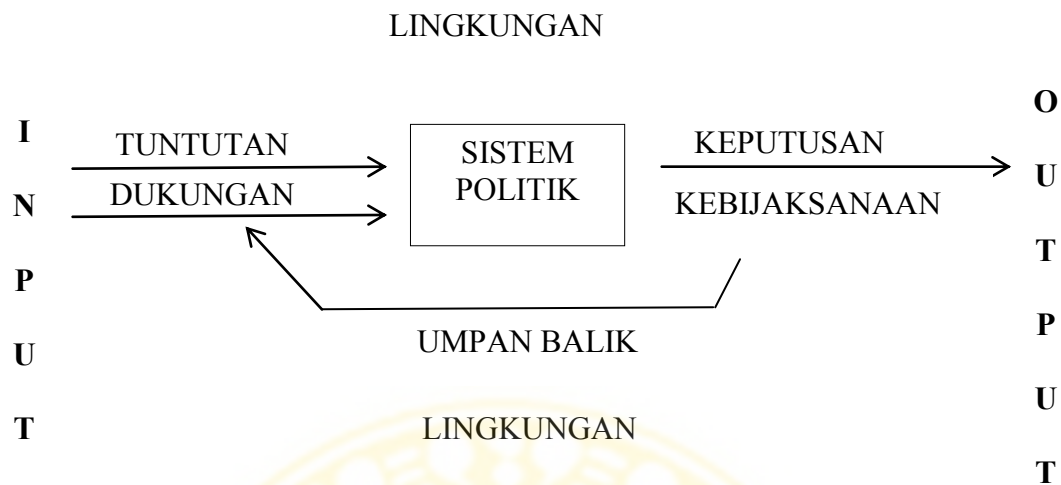
sebuah keputusan politik adalah output. Output sendiri penting untuk mengidentifikasi pekerjaan yang dilakukan oleh sistem. Keterkaitan yang perlu diteliti lebih dalam hubungan ini adalah mengidentifikasikan input dari segala kekuatan yang membentuk dan mengubahnya, dengan menelusuri proses yang mentransformasikannya menjadi output.³ Output yang berupa keputusan-keputusan otoritatif tersebut mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang penting bagi masyarakat.⁴

Easton mengatakan bahwa terdapat hal-hal yang mempengaruhi sebuah tuntutan atau dukungan tersebut untuk diproses menjadi keputusan atau tidak. Pada Hakikatnya memang tidak bisa dipungkiri bahwa kekuatan individu atau kelompok dalam masyarakat sangat berpengaruh kepada penentuan apakah masukan atau dukungannya diproses atau tidak, atau seberapa cepat input tersebut diproses.

Untuk menjadikan tuntutan itu diproses dan dikeluarkan sebagai keputusan politik yang memiliki kekuatan otoritatif, maka tuntutan dan dukungan harus dirubah menjadi isu-isu politik, yang membedakan tuntutan biasa dengan isu politik adalah „siapa’ dibalik itu. Apakah pencetus berada dalam struktur kekuasaan? Apakah memiliki kecakapan? Apakah memiliki pengetahuan politik? Apakah menguasai saluran komunikasi? Juga lain hal sebagainya.

³ Ibid. Hal.52

⁴ Mas’oed, Mochtar.1986.*Perbandingan Sistem Politik*. Gajah Mada Press : Yogyakarta.



Gambar 1.3 Analisa Sistem Politik David Easton

Dengan melihat Skema yang dibuat oleh David Easton, dapat diketahui bahwa proses tidak hanya berhenti pada output, skema yang menyerupai siklus tersebut menerangkan bahwa lingkungan akan merespon dan mengembalikannya menjadi input bagi sistem dan kembali dikeluarkan menjadi keputusan (output), sehingga tidak pernah berhenti.

Proses politik dalam pembangunan rumah sakit bertaraf internasional di Kabupaten Bojonegoro yang dimaksud adalah input atau masukan yang menjadi sebab awal diambilnya keputusan untuk membangun sebuah rumah sakit bertaraf internasional. Input ini bisa berupa tuntutan atau masukan yang diberikan pada masa itu, atau permasalahan yang muncul dan membutuhkan penyelesaian berupa keputusan untuk membangun rumah sakit bertaraf internasional.

Input dari pembangunan rumah sakit bertaraf internasional yang dimaksud adalah seperti tuntutan dari rumah sakit umum akan penambahan gedung baru,

dan tuntutan akan perbaikan fasilitas kesehatan seiring dengan aktivitas daerah yang meningkat akibat dari pengeboran minyak. Masukan tersebut yang kemudian diolah dan menghasilkan keputusan berupa pembangunan rumah sakit bertaraf internasional, namun tidak bisa dilupakan bahwa terdapat kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi keputusan.

Kekuatan yang dimaksud adalah individu atau kelompok yang memberikan dukungan atau tuntutan. Apakah setiap dukungan atau tuntutan akan direspon? Tentu saja tidak, untuk itu akan dicari pencetus dari dukungan dan tuntutan sehingga diperoleh benang merah yang mempengaruhi keputusan, kemudian ditemukan jawaban mengapa keputusan diambil sesuai dengan dukungan atau tuntutan.

I.5.2 Keputusan Politik

Keputusan politik sendiri menyangkut alternatif pilihan yang diambil oleh penguasa dan secara langsung maupun tidak langsung akan mengikat, menyangkut, dan mempengaruhi masyarakat yang dikuasai⁵, sehingga setiap pembuatan keputusan harus didasari alasan-alasan yang masuk akal. Seperti yang disebutkan di awal, keputusan politik dibuat atau diambil oleh penguasa yang

⁵ Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : PT. Grasindo. Hal. 190

secara sempit bisa diartikan pemerintah (yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan).

Dalam penelitian ini, pembangunan rumah sakit bertaraf internasional adalah keputusan yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Pengambilan keputusan dilakukan dengan cara menyingkirkan alternatif-alternatif lain dan memilih satu yang dirasa paling tepat. Pembangunan rumah sakit bertaraf internasional tersebut juga secara langsung berdampak pada masyarakat secara umum. Di dalam teori keputusan politik sendiri ada beberapa bahasan, namun peneliti akan mengambil beberapa bahasan yang berkaitan dengan penelitian.

1.5.2.1 Unsur Pembuat Keputusan

Terdapat beberapa hal yang menjadi unsur pembuat keputusan, yakni jumlah orang yang mengambil keputusan, formula pengambilan keputusan, dan informasi⁶. Ketiga hal tersebutlah yang menjadi pertimbangan untuk suatu keputusan. Banyak orang yang turut andil dalam pengambilan keputusan, mekanisme pengambilan keputusan, hingga informasi yang dibawa oleh pembuat keputusan ini akan menentukan arah keputusan. Informasi bisa berupa konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternatif pilihan.

⁶ Ibid. Hal. 191

I.7 Metode dan Prosedur Penelitian

Pada bagian ini akan dipaparkan metode dan prosedur yang digunakan peneliti selama melakukan penelitian. Penjelasan akan dilakukan melalui fokus penelitian, tipe penelitian, metode dan tipe penelitian, jenis penelitian, subjek dan lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data.

I.7.1 Fokus Penelitian

Penelitian mengenai proses politik sudah ada sebelum ini, namun pada kasus penelitian mengenai proses politik pembangunan sebuah infrastruktur kesehatan di daerah Bojonegoro, belum pernah dilakukan. Bukan hanya terkait lokasi penelitian, namun proses politik mengenai pembangunan infrastruktur kesehatan juga jarang ditemukan. Hal tersebut yang kemudian menjadikan penelitian ini berbeda.

Dengan menganalisis menggunakan teori proses politik, maka penelitian ini akan memperhatikan setiap proses politik dalam pembangunan rumah sakit bertaraf internasional, mulai dari proses politik diambilnya suatu keputusan, proses pembangunan rumah sakit, dan hal-hal lain yang mempengaruhi pembangunan rumah sakit bertaraf internasional tersebut.

I.7.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipilih dalam penelitian ini adalah deskriptif, yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya⁷. Dengan menggunakan deskriptif kualitatif, peneliti dapat lebih bebas berbicara mengenai realitas sosial yang ada, mengungkapkan fenomena di masyarakat, termasuk fenomena bangunan „mangkrak’ milik pemerintah.

I.7.3 Subjek dan Lokasi Penelitian

Subjek penelitian adalah informan yang telah ditentukan, ditambah dengan informan tidak terduga yang direkomendasikan oleh informan sebelumnya, namun informan rekomendasi ini tetap disaring dengan menggunakan kriteria-kriteria tertentu agar dihasilkan data yang mampu untuk memecahkan permasalahan. Berdasarkan kriteria yang ditentukan maka subjek penelitian adalah :

1. Eksekutif Kabupaten Bojonegoro, baik Bupati pada periode 2003-2008 ataupun Dinas dan Institusi pemerintahan terkait.

⁷ Nawawi, H. Hadari. 2005. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Gajah Mada University Press : Yogyakarta. Hal. 63

2. Eksekutif Kabupaten Bojonegoro pada periode 2008-2013 dan 2013 hingga sekarang, Baik Bupati maupun Dinas dan Instansi pemerintahan terkait.
3. Komisi B DPRD Kabupaten Bojonegoro periode 2004-2009.
4. Komisi B DPRD Kabupaten Bojonegoro saat ini.

Lokasi penelitian sendiri berada di Kabupaten Bojonegoro dengan pertimbangan terdapat peristiwa yang menarik di sekitar lingkungan peneliti.

I.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data ini menggunakan teknik *purposive*, yaitu pengumpulan data dengan mempertimbangkan informan berdasarkan kriteria yang paling mendekati dengan masalah penelitian. Seperti yang dijelaskan pada sub-bab sebelumnya tentang beberapa informan yang telah dipilih, pilihan didasarkan ada peran aktor dalam kasus yang diteliti, serta kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki.

Data yang dibutuhkan berupa data primer dan sekunder. Data primer seperti keterangan pelaku didapat dengan melakukan wawancara langsung, tidak langsung, dan observasi. Sedangkan data sekunder didapat dengan melakukan analisis terhadap dokumen-dokumen terkait seperti, RPJMD, RPJM, LKPJ, hingga Perda APBD Kabupaten Bojonegoro. Data sekunder juga sangat membantu dalam penelitian karena mengingat penelitian merupakan peristiwa

lama, sehingga banyak informan yang telah berganti jabatan, hingga beberapa sudah meninggal.

1.7.5 Teknik Analisis Data

Teknik Analisis data menggunakan teknik analisis kualitatif, yaitu penelitian berlandaskan fokus pada pencarian sebanyak mungkin data dalam lingkup yang paling sempit. Untuk itu, kedalaman penelitian menjadi kelebihan dari penelitian kualitatif.

Pertama, data yang didapat ditranskrip, yaitu data berbentuk rekaman ditulis untuk mendapatkan keterangan dari wawancara yang dilakukan. Trnaskrip dilakukan pada semua wawancara yang didapat di lapangan, sehingga peneliti bisa menyesuaikan pernyataan antara satu informan dengan infroman lainnya. Kemudian data dipilah-pilah, yaitu digunakan percakapan atau pernyataan yang dirasa mewakili penelitian untuk dikutip dalam naskah skripsi.