

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

Faisal T

PNS Bappeda Kota Bandung

email: ichalbdg@yahoo.com

Abstrak

Otonomi daerah di Indonesia saat ini didasarkan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, dengan kewenangan masing-masing pemerintahan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun demikian dalam implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut masih belum mampu mencapai sasaran dan tujuan yang diharapkan, oleh karena itu dalam artikel ini akan menyoroti faktor-faktor keberhasilan implementasi kebijakan publik ditinjau dari sudut pandang teoritis, praktis dan pengalaman penulis sebagai bagian dari implementor kebijakan publik dengan harapan dapat memberikan solusi terbaik dalam implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia.

Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan, otonomi Daerah

ANALYSIS OF POLICY IMPLEMENTATION REGIONAL AUTONOMY

Abstract

Regional autonomy in Indonesia is based on Law No. 32 Year 2004 on Regional Government that adheres to the principles of decentralization, deconcentration and assistance tasks, with each governmental authority stipulated in Government Regulation No. 38 Year 2007 on the coordination between the Government with Government Provincial and Regency / City. However, the implementation of regional autonomy policy has not yet been able to achieve the expected goals and objectives, therefore this article will highlight the success factors of the implementation of public policy from the viewpoint of theoretical, practical and experience of the author as part of a public policy implementor, he hopes to provide the best solutions in the implementation of regional autonomy in Indonesia.

Keywords: Implementation, development policy, regional autonomy

A. PENDAHULUAN

Sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, Otonomi Daerah pada hakekatnya sudah tercermin dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 dan sampai saat ini regulasi mengenai otonomi daerah diwujudkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana sistem pemerintahan telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peranserta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah

secara proporsional. Penyelenggaraan Otonomi Daerah tersebut didukung pula dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten/Kota yang mengatur secara jelas mengenai proporsi keuangan Daerah dalam kerangka penyelenggaraan Otonomi Daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab.

Asas yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah:

1. Asas desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan, oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

3. Tugas pembantuan adalah penugasan pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa serta dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Sementara itu, prinsip pembagian urusan pemerintahan menganut sistem residu, material dan otonomi riil, di mana dalam sistem residu, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebaikannya terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam pelbagai lapangan atau bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kemampuannya terbatas. Sedangkan sistem material, tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terinci. Di luar tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan pemerintah pusat. Kelemahannya, sistem ini kurang fleksibel karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah harus dilakukannya melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Akibatnya, menghambat kemajuan daerah, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Dapat terjadi suatu urusan menjadi terbengkalai, tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak pula oleh pemerintah daerah. Sedangkan dalam sistem formal, daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan kata lain, urusan rumah tangga daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sementara itu, dalam sistem otonomi riil, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas dan kewajiban

serta wewenang ini didasarkan pada keadaan riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas atau urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang daerah, pada suatu ketika, bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada pemerintah pusat atau ditarik kembali dari daerah. Kebijakan pembagian urusan tersebut, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang menganut distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom yang semula dianut 'ultra-vires doctrine' dengan merinci urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom diganti dengan 'general competence' atau 'open and arrangement' yang merinci fungsi pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan Provinsi. Pengawasan Pemerintah terhadap daerah otonom yang semula cenderung koersif bergeser ke persuasif agar diskresi dan prakarsa daerah otonom lebih tersalurkan. Konsekuensinya, pengawasan Pemerintah terhadap kebijakan Daerah yang semula secara preventif dan represif, kini hanya secara represif.

Secara teoritis-empiris, urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom dimanifestasikan dalam pelayanan publik bagi masyarakat setempat dalam semangat kesejahteraan (welfare state) sesuai arahan dan amanat UUD 1945. Suara dan pilihan masyarakat setempat akan dijadikan orientasi daerah otonom. Lowndees (dalam Hadiz, 2003), secara filosofis mengemukakan bahwa:

Ideas of locality and community are fundamental to the rationale for local government. Such ideas have a 'practical' and a 'moral' dimension. Practically, local government is suited to the provision of basic-level services consumed by individuals, households and communities. Morally, it can be argued that the local community constitutes the wellspring of citizenship and democracy and is fundamental building block for any government system.

Perubahan yang dikehendaki dalam reformasi tata pemerintahan dapat disimak dari pergeseran sejumlah model dan paradigma pemerintahan daerah yang terjadi. 'Structural efficiency model' yang menekankan efisiensi dan keseragaman pemerintahan lokal ditinggalkan

dan dianut '*local democracy model*' yang menekankan, nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Seiring dengan pergeseran model tersebut terjadi pula pergeseran dari pengutamaan dekonsentrasi ke pengutamaan desentralisasi.

Pergeseran model dan paradigma pemerintahan daerah tersebut diikuti pula dengan perubahan dalam tatanan kelembagaan pemerintahan berupa penerapan prinsip hemat struktur kaya fungsi dalam rangka menggeser model organisasi yang hirarkis dan gemuk ke model organisasi yang datar dan langsing sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Hubungan antara kabupaten/kota dengan provinsi yang semula '*dependent*' dan '*subordinate*' kini hubungan antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi menjadi '*independent*' dan '*coordinate*'. Pola hubungan tersebut tercipta sebagai konsekuensi perubahan dari dianutnya '*integrated prefectural system*' yang utuh ke '*integrated prefectural system*' yang parsial hanya pada tataran provinsi. Dianutnya '*integrated prefectural system*' pada provinsi dengan peran ganda Gubernur sebagai kepala daerah dan wakil Pemerintah dimaksudkan untuk mengintegrasikan kembali daerah otonom yang secara desentral memiliki karakteristik keterpisahan.

Kebijakan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Indonesia diakui merupakan suatu terobosan yang sangat berani sebagaimana dikemukakan oleh Mera Koichi (2004) "*decentralization taken by Indonesia is notable for its scale and speed. It was a Big Bang*". Dalam bahasa yang berbeda, Pranap Bardhan and Dilip Mookherjee (2006) mengemukakan "*Some of these countries witnessed an unprecedented "big bang" shift toward comprehensive political and economic decentralization: Bolivia in 1995 and Indonesia after the fall of Suharto in 1998*". Lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah yang telah digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, di Indonesia adalah desentralisasi yang paling berani di antara negara berkembang (*the most daring decentralization policy in developing countries*).

Secara konseptual, kebijakan Otonomi Daerah sangat ideal baik secara politik, ekonomi maupun administrasi pemerintahan serta mampu menjadi alat pemersatu dalam menjaga keutuhan bagi Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Namun demikian, kebijakan ini dapat menjadi suatu bumerang bagi Pemerintah apabila dalam implementasinya justru tidak sesuai dengan tujuan yang ingin diwujudkan oleh kebijakan tersebut. Kedudukan implementasi kebijakan publik dalam siklus kebijakan publik merupakan salah satu tahapan yang amat penting dari keseluruhan proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan merupakan serangkaian kegiatan (tindakan) setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu kegiatan implementasi, maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia. Implementasi kebijakan dengan demikian merupakan rantai yang menghubungkan formulasi kebijakan dengan hasil (*outcome*) kebijakan yang diharapkan. Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa pelaksanaan, suatu kebijakan hanyalah sekedar sebuah dokumen yang tak bermakna dalam kehidupan masyarakat (Abidin, 2002: 185) atau kebijakan-kebijakan hanya berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan (Udoji dalam Putra, 2001: 79). Pada titik ini, implementasi atau langkah pelaksanaan kebijakan menjadi sangat penting tetapi tidak berarti bahwa telah terlepas dari proses formulasi sebelumnya, artinya formulasi kebijakan makro yang ditetapkan berpengaruh pada keberhasilan implementasi kebijakan mikro, yaitu para pelaksana kebijakan dan kebijakan operasional serta kelompok sasaran dalam mencermati lingkungan, disamping itu ketidakjelasan kebijakan adalah sebab utama kegagalan pelaksanaan (Palumbo dalam Putra, 2001: 80).

Pelaksanaan sangat penting dalam suatu pemerintahan (Abidin, 2002: 58) dan mekanisme operasional kebijakan tidak hanya berkaitan dengan prosedur-prosedur teknis administratif belaka, tetapi juga berkaitan dengan masalah-masalah politik seperti konflik keputusan, dan tanggapan kelompok sasaran. Pertanyaan-pertanyaan yang harus dijawab dalam analisis implementasi kebijaksanaan adalah Bagaimana cara kebijakan tersebut dilaksanakan? Bagaimana interaksi antara orang-orang atau kelompok-kelompok yang terlibat? Siapa yang secara formal diberi wewenang melaksanakan program dan siapa yang secara informal lebih berkuasa dan mengapa? Bagaimana cara atasan mengawasi bawahan dan cara mengkoordinasikan mereka? Bagaimana

tanggapan dari *target groups*? (Santoso, 1993:8).

Secara sederhana, implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*) (Cooper, et.al., 1998: 185). Pemahaman seperti ini berangkat dari pembagian proses kebijakan publik ke dalam beberapa tahap di mana implementasi berada di tengah-tengahnya. Implementasi juga dapat diartikan sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otorisasi terhadap suatu kebijakan, program atau output tertentu. Implementasi merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan (dan non-tindakan) oleh berbagai aktor, terutama birokrasi, yang sengaja didesain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya suatu tujuan (Ripley & Franklin, 1986: 4; Shafritz & Russell, 1997: 58). Definisi yang lain diberikan oleh Malcolm L. Goggin, et.al. (1990). Dengan menggunakan pendekatan komunikasi, para penulis ini melihat implementasi sebagai suatu proses, serangkaian keputusan dan tindakan negara yang diarahkan untuk menjalankan suatu mandat yang telah ditetapkan. Implementasi, dalam pandangan mereka, sering disejajarkan dengan ketaatan (*compliance*) negara, atau suatu pemenuhan tuntutan prosedur hukum sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Implisit dalam pernyataan tersebut adalah tidak adanya modifikasi atau perubahan terhadap suatu keputusan kebijakan yang justru dapat bertentangan dengan maksud para pembuat kebijakan (Goggin, et.al., 1990: 34).

Hampir senada dengan pendapat-pendapat di atas, Merilee Grindle menyatakan bahwa implementasi pada dasarnya merupakan upaya menerjemahkan kebijakan publik – yang merupakan pernyataan luas tentang maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan – ke dalam berbagai program aksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Dengan demikian, implementasi berhubungan dengan penciptaan “*policy delivery system*” yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau outcomes tertentu (Grindle, 1980: 6). Implementasi kebijakan merupakan suatu fungsi dari implementasi program dan berpengaruh terhadap pencapaian

outcome nya. Oleh karena itu studi terhadap proses implementasi kebijakan hampir selalu menggunakan metode investigasi dan analisis dari aktivitas program.

Berpijak pada berbagai konsep dan teori sebagaimana dikemukakan di atas, secara empirik implementasi kebijakan otonomi daerah telah membawa perubahan yang cukup signifikan dalam tatanan manajemen pemerintahan yang semula bersifat sentralistik menjadi desentralistik yang ditandai dengan penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan dititikberatkan pada daerah kabupaten/kota, disamping itu pula sesuai dengan hasil penelitian *Indonesian Rapid Decentralization Appraisal* (IRDA) Tahun 2002 menemukan bukti bahwa desentralisasi atau otonomi daerah berhasil mendorong terwujudnya tiga kondisi sebagai berikut: Pertama, meningkatnya kepedulian dan penghargaan terhadap partisipasi masyarakat dalam proses politik di tingkat lokal. Di wilayah yang di survey, terdapat indikasi kuat menguatnya partisipasi, transparansi dan akuntabilitas publik. Masyarakat makin menuntut kinerja pemerintah yang semakin baik, dan dalam merespon tuntutan masyarakat ini, banyak Pemerintah Daerah yang menjadi berorientasi pada masyarakat (*customer oriented*) serta membuka dialog publik tentang kinerja pemerintahan dan upaya mewujudkannya. Kedua, perangkat pemerintahan daerah memiliki komitmen yang makin kuat dalam pemberian layanan serta merasakan adanya tekanan yang berat dari masyarakat agar mereka meningkatkan kualitas pelayanan publik. Oleh karena fungsi pelayanan berada di tangan pemerintah daerah yang secara spasial lebih dekat dan mudah diakses oleh masyarakat, maka adalah hal yang wajar ketika masyarakat menjadi lebih mudah untuk mengekspresikan perasaan dan tuntutan mereka terhadap pelayanan publik ini. Di bidang pelayanan ini, ditemukan fakta bahwa kualitas dan kuantitas pelayanan makin meningkat di beberapa daerah, dan ada pula yang menurun di sebagian daerah lainnya. Meskipun demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah mampu menjaga tingkat kualitas pelayanan minimal sama seperti pada saat pelayanan itu diberikan oleh pemerintah pusat. Ketiga, berkaitan dengan prospek kerjasama regional adalah bahwa antar pemerintah Kabupaten/Kota dan antara Kabupaten/Kota dengan pemerintah Propinsi saling bekerjasama dan berbagi informasi untuk

menyelesaikan persoalan yang sama-sama mereka hadapi. Adanya kepentingan bersama untuk meningkatkan pelayanan publik dan pendapatan daerah, serta hasrat untuk menyelesaikan konflik yang muncul dari kebijakan desentralisasi, telah mendorong pemerintah daerah untuk saling membantu. Walaupun demikian, beberapa dampak negatif terlihat tidak dapat dihindari. Dalam laporan penelitian berjudul *“Regional Autonomy and the Business Climate: Three Kabupaten Case from West Java”*, SMERU mengungkap fakta bahwa Kabupaten Cirebon tengah menyiapkan kebijakan tentang pemberlakuan 18 jenis pajak dan retribusi baru; sementara Kabupaten Garut telah mengeluarkan 24 pajak dan retribusi baru. Kondisi serupa ditemukan di Ciamis yang memiliki 35 jenis pendapatan daerah, terdiri atas 6 pajak, 27 retribusi, dan 2 sumbangan pihak ketiga (SMERU, 2002). Seiring dengan hal tersebut, Vedi R. Hadiz (2003) melakukan pengamatan bahwa desentralisasi atau otonomi daerah di Indonesia telah membawa dampak berupa korupsi yang terdesentralisasi dan tersebar, aturan yang dijalankan oleh pejabat yang berjiwa “predator” (*predatory local officials*), serta merebaknya money politics dan konsolidasi politik gangster. Dalam konteks ini, pertanyaan pokoknya adalah 'siapa yang mendapat manfaat terbesar dari desentralisasi?' dan 'siapa yang menjadi penerima manfaat terbesar dari munculnya sistem demokrasi yang pada hakikatnya didasari oleh logika *money politics* dan politik kekerasan?'.
Berdasarkan kondisi tersebut, tulisan ini mencoba menganalisis dan mengungkap fakta empirik implementasi kebijakan otonomi daerah melalui telaah literatur dan pengalaman-pengalaman penulis sebagai bagian dari implementor kebijakan otonomi daerah.

B. A N A L I S I S D I N A M I K A PERKEMBANGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

Berbicara mengenai perjalanan dan perkembangan otonomi (pemerintahan) daerah di Indonesia dengan segala aspeknya seperti mengurai suatu “kisah” yang sangat panjang. Bahkan mungkin tidak banyak lagi publik yang mencoba mereviewnya, kecuali bagi kalangan peneliti atau untuk keperluan studi. Secara praktis tentu hal itu tidak jadi masalah, karena kebijakan mengenai otonomi daerah dari suatu

regulasi yang sudah tidak berlaku lagi mungkin sudah kehilangan manfaat. Namun bagi keperluan mendapatkan suatu substansi dan menemukan masalah-masalah disekitar implementasi otonomi daerah di Indonesia, maka menelusuri perjalanan otonomi daerah dari waktu ke waktu sepertinya sangat penting. Apalagi sampai saat ini soal otonomi daerah di Indonesia masih mencari bentuknya yang ideal. Dalam perspektif ini, dengan menelusuri regulasi berkaitan dengan otonomi daerah setidaknya akan ditemukan mengapa kebijakan otonomi daerah di Indonesia selalu berubah-ubah.

1. Otonomi Daerah Sebelum Reformasi

Sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah telah mengambil langkah-langkah penting dalam rangka perwujudan cita desentralisasi. Langkah-langkah penting yang diambil pemerintah itu terlihat dari lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yang masing masing dengan sistemnya sendiri.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 merupakan undang-undang pertama yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Dalam UU ini antara lain ditetapkan:

- a) Komite Nasional Daerah diadakan, kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta, di Kresidenan, di Kota berotonomi, Kabupaten dan lain-lain Daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri (Pasal 1).
- b) Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersamasama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga Daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya (Pasal 2)
- c) Oleh Komite Nasional dipilih beberapa orang, sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai Badan Executive, yang bersama-sama dengan dan pimpinan oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari dalam Daerah itu (Pasal 3).

Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1945 inilah Komite Nasional Daerah berubah atau menjelma menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, dan diketuai oleh Kepala Daerah, serta mempunyai tugas mengatur dan mengurus rumah tangga Daerahnya dengan syarat tidak boleh

bertentangan dengan peraturan pemerintah Pusat dan peraturan Pemerintah Daerah yang lebih tinggi kedudukannya. Meskipun Badan Perwakilan Rakyat Daerah diketuai Kepala Daerah, tetapi Kepala Daerah bukanlah merupakan anggota Badan Perwakilan Rakyat Daerah, dan karenanya tidak mempunyai hak suara.

Dalam prakteknya pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1945 menimbulkan berbagai persoalan, karena UU ini tidak diberi Penjelasan. Sehingga terjadi kesimpang siuran dalam menafsirkan ketentuan-ketentuan yang termuat dalam UU tersebut. Akhirnya kementerian dalam negeri memberikan penjelasan tertulis terhadap UU No. 1 Tahun 1945 yang memuat keterangan-keterangan mengenai tujuan diadakannya UU No. 1 Tahun 1945. Tujuan yang pertama bagi diadakannya UU ini adalah untuk menarik kekuasaan pemerintahan dari tangan Komite Nasional Daerah (KND) dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

- a) Semua KND dibentuk sebagai pembantu pemerintah daerah dimasa kekuasaan sipil, pangrehpraja dan polisi dan alat-alat pemerintahan lainnya masih ditangan Jepang.
- b) Setelah kekuasaan sipil dapat direbut dari tangan Jepang, KND dalam prakteknya mengganti Pangrehpraja dan polisi di samping Pangrehpraja dan polisi sebenarnya yang menjadi pegawai Republik Indonesia.
- c) Dualisme yang demikian itu sangat melemahkan kedudukan dan kekuasaan Pangrehpraja dan polisi sebagai alat-alat pemerintahan yang resmi.

Selanjutnya disebutkan bahwa sebagai badan legislatif Badan Perwakilan Rakyat Daerah, wewenangnya adalah:

- a) Kemerdekaan untuk mengadakan peraturan-peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonomi);
- b) Pertolongan kepada Pemerintah atasan untuk menjalankan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah itu (*medebewind* dan *selfgovernment*);
- c) Membuat peraturan mengenai suatu hal yang diperintahkan oleh undang-undang umum, dengan ketentuan bahwa peraturan itu harus disyahkan lebih dahulu oleh pemerintah atasan (wewenang antara otonomi dan *selfgovernment*).

Pada masa berlakunya UU No. 1 Tahun 1945, otonomi yang diberikan kepada Daerah

adalah otonomi Indonesia yang lebih luas dibandingkan pada masa Hindia Belanda. Pembatasan terhadap otonomi itu hanyalah agar tidak bertentangan dengan peraturan Pusat dan Daerah yang lebih tinggi. Sedangkan alat kelengkapan (organ) Pemerintahan Daerah ada tiga (meskipun tidak dinyatakan secara tegas), yakni:

- a) KND sebagai DPRD Sementara yang bersama-sama dan dipimpin Kepala Daerah menjalankan fungsi legislatif.
- b) Badan (terdiri dari sebanyakbanyaknya 5 orang) yang dipilih dari dan oleh anggota KND sebagai "Badan Eksekutif" bersama-sama dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari (di bidang otonomi dan tugas pembantuan).
- c) Kepala Daerah yang diangkat oleh Pemerintah Pusat menjalankan urusan pemerintahan Pusat di daerah, kecuali urusan-urusan yang dijalankan oleh kantor-kantor Departemen di daerah.

Berdasarkan hubungan kelembagaan dari alat perlengkapan Pemerintahan Daerah dalam UU No. 1 Tahun 1945 itu, maka nyatalah adanya dualisme kekuasaan eksekutif yang menimbulkan persoalan-persoalan dalam lapangan pemerintahan di daerah. Keadaan ini pula yang menjadi salah satu dasar untuk memperbaharui UU No. 1 Tahun 1945, yakni dengan diundangkannya UU No. 22/1948. Penjelasan Umum UU. No. 22 Tahun 1948 menyebutkan:

"Pemerintahan daerah pada sekarang ini masih merupakan dualistis, yang kuat, oleh karena di samping Pemerintahan Daerah yang berdasarkan perwakilan rakyat (Dewan Perwakilan Daerah dan Badan Eksekutifnya, yang termasuk juga Kepala Daerahnya), terdapat juga pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala Daerah sendiri, dan pemerintahan ini mengambil bagian yang terbesar di daerah. Maka Pemerintahan daerah yang serupa itulah yang merupakan pemerintahan dualistis, dan kuat, sehingga tidak sesuai lagi dengan pemerintahan yang berdasarkan demokrasi, sebagai tujuan revolusi kita. Dengan undang-undang baru inilah pemerintahan dualistis akan dihindarkan."

Memperhatikan UU No. 22 Tahun 1948 secara keseluruhan, maka UU ini bermaksud hendak memberi isi pada Pasal 18 UUD 1945 dan meletakkan dasar:

- a) Untuk menyusun pemerintahan Daerah

dengan hak otonomi yang rasional sebagai jalan untuk mempercepat kemajuan rakyat di daerah;

- b) Untuk mengadakan tiga tingkatan Daerah dengan tugas dan kewenangan yang pada pokoknya diatur dalam suatu undang-undang;
- c) Untuk memodernisir dan mendinamisir pemerintahan desa dengan menetapkan desa sebagai Daerah Tingkat III;
- d) Untuk menghilangkan pemerintahan di daerah yang dualistis, dengan menetapkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah sebagai instansi pemegang kekuasaan tertinggi, sedangkan Kepala Daerah diberi kedudukan sebagai Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah, dan tidak lagi menjadi Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
- e) Untuk memungkinkan Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal usul di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri, dibentuk sebagai Daerah Istimewa.

Selanjutnya UU No. 22 Tahun 1948 bermaksud menghapus Pamong Praja dan memberikan otonomi sebanyak-banyaknya (UU ini belum mempergunakan istilah otonomi "seluas-luasnya") kepada Daerah (Penjelasan angka III, UU No. 22 Tahun 1948). Istilah sebanyak-banyaknya mengandung arti beraneka ragam urusan pemerintahan sedapat mungkin akan diserahkan kepada daerah. Otonomi Daerah akan mencakup berbagai urusan pemerintahan yang luas. Sehingga, pengertian otonomi "sebanyak-banyaknya" pada dasarnya sama dengan "otonomi seluas-luasnya". Dalam hubungan ini UU No. 22 Tahun 1948 meletakkan titik berat otonomi pada Desa dan daerah lain setingkat Desa, dengan dasar pemikiran Pasal 33 UUD 1945.

Segi lain yang membedakan pengaturan pemerintahan daerah antara UU No. 1 Tahun 1945 dengan UU No. 22 Tahun 1948 adalah dalam hal bentuk Pemerintahan di Daerah. UU No. 1 Tahun 1945 membedakan dua macam bentuk pemerintahan tingkat daerah, yakni satuan Pemerintahan Daerah Otonom dan satuan Pemerintahan Administratif. Sedangkan UU No. 22 Tahun 1948 hanya mengenal satu macam bentuk satuan pemerintahan tingkat daerah, yakni satuan Pemerintahan Daerah Otonom. Dengan kata lain sistem pemerintahan yang diatur UU No. 22 Tahun 1948 hanya sistem

pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dan *medebewind*. Penjelasan Umum UU No. 22 Tahun 1948 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah terdiri :

- a) Pemerintahan Daerah yang disandarkan pada hak otonom, dan;
- b) Pemerintahan Daerah yang disandarkan pada hak *medebewind*.

Akan tetapi ide yang terkandung dalam UU No. 22 Tahun 1948 tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan atau tidak terwujud sepenuhnya dalam prakteknya karena pada saat berlakunya UU ini, tentara Belanda kembali melanjutkan aksi militernya ke-II.

Pada akhirnya dengan tercapainya persetujuan Konferensi Meja Bundar 27 Desember 1948, Republik Indonesia hanya berstatus Negara Bagian yang wilayahnya hanya meliputi Jawa, Madura, Sumatera (minus Sumatera Timur) dan Kalimantan, yang karena itu pula UU No. 22 Tahun 1948 tidak dapat diberlakukan sepenuhnya di seluruh nusantara. Meskipun demikian, dalam UU No. 22 Tahun 1948 setidaknya terdapat beberapa hal-hal pokok sebagai berikut:

- a) Cita "ketunggalan" yaitu untuk semua jenis dan tingkatan daerah diperlakukan satu UU pemerintahan daerah yang sama. Ini akan memupuk rasa kesatuan antara daerah-daerah otonom di seluruh Indonesia. Bagi Pemerintah Pusat sendiri juga memudahkan dalam menjalankan tindakan-tindakan yang seragam Pada masa Hindia Belanda dan pendudukan Jepang terdapat pluralisme dalam perundang-undangan desentralisasi.
- b) Cita "persamaan" antara cara pemerintahan di Jawa/Madura dengan luar pulau tersebut. Ini akan menghilangkan rasa iri hati karena seolah-olah dianak tirikan yang terdapat pada wilayah di luar Jawa/Madura.
- c) Penghapusan dualisme dalam Pemerintahan Daerah, yaitu UU No. 22/1948 dicita-citakan agar Daerah tidak akan berlangsung terus pemerintahan yang dijalankan oleh pamong praja.
- d) Cita desentralisasi yang merata di seluruh wilayah negara Republik Indonesia akan terdiri atas Daerah-daerah otonom diluar itu tidak ada wilayah yang mempunyai kedudukan lain.
- e) Pemberian otonomi dan *medebewind* yang luas, sehingga rakyat akan dibangunkan inisiatifnya untuk memajukan Daerahnya.
- f) Pemerintahan Daerah yang demokratis, yaitu

susunan aparatur Daerah yang dipilih oleh dan dari rakyat. Ini akan mendidik rakyat kearah kemampuan memerintah diri sendiri serta penghargaan terhadap kebebasan dan tanggungjawab.

- g) Pemerintahan kolegial. Soal-soal pemerintahan tidak akan lagi diputuskan oleh seorang tunggal, melainkan oleh sekelompok orang atas dasar permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan.
- h) Cita mendekatkan rakyat dan Daerah tingkat terbawah dengan pemerintah Pusat. Kalau pada masa lampau tata jenjang kepamongprajaan dari lapisan terbawah sampai teratas melalau tidak kurang dari lima tingkat (desa, kecamatan, kewedanaan, dan seterusnya), maka susunan Pemerintahan Daerah yang baru hanya mengenal 3 tingkatan Daerah. Ini memudahkan pembinaan dan pembimbingan Daerah tingkat terbawah oleh Pemerintah Pusat.
- i) Cita pendinamisan kehidupan desa dan wilayahwilayah lainnya yang sejenis dengan ini. Untuk memajukan negara dan memakmurkan rakyat Indonesia, desa harus dijadikan sendi yang kokoh dan senantiasa bergerak maju. Pada masa lampau desa dan wilayah-wilayah lainnya yang sejenis ditaruh di luar lingkungan pemerintahan modern dan dibiarkan hidup dalam alamnya sendiri yang statis.
- j) Cita pendemokrasian pemerintahan *zelfbesturende landschappen*. Kerajaan-kerajaan warisan masa lampau dengan sifatnya yang otokratis dan feodal dijadikan bagian dari wilayah RI yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sesuai dengan asas-asas yang dianut oleh negara.

Pada tanggal 17 Agustus 1950 terjadi perubahan ketatanegaraan, dimana Republik Indonesia Serikat menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia di bawah Undang-Undang Dasar Sementara (UUUDS) 1950. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 131 UUUDS 1950, maka bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang didesentralisasikan. Dengan adanya perubahan ketatanegaraan itu, maka UU No. 22 Tahun 1948 tidak berlaku lagi, dan digantikan UU No. 1 Tahun 1957.

UU No. 1 Tahun 1957 hanya mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan tingkat

daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. Pengaturan demikian sesuai dengan Pasal 131 dan Pasal 132 UUUDS 1950 yang hanya mengenal satu jenis pemerintahan di daerah, yakni Daerah Otonom. Di samping itu sistem otonomi yang dianut adalah otonomi riil. Sistem otonomi yang didasarkan pada faktor-faktor, bakat, kesanggupan dan kemampuan yang riil dari Daerah-daerah maupun Pusat, serta bertalian dengan pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi (Pasal 131 ayat (3) UUUDS 1950). Untuk melaksanakan sistem ini, dalam undang-undang pembentukan Daerah ditetapkan urusan tertentu yang segera dapat diatur dan diurus oleh Daerah sejak pembentukan Daerah tersebut. Di samping itu masih terdapat pengertian ajaran rumah tangga yang formal dengan metode pekerjaan Daerah yang hirarkis.

Dalam Pasal 5 UU No. 1 Tahun 1957 dengan tegas disebutkan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintahan Daerah. Susunan ini serupa dengan UU No. 22 Tahun 1948, karena bertujuan sama yaitu mewujudkan Pemerintahan Daerah yang kolegial dan demokratis. Berbeda dengan keadaan sebelumnya (UU No. 1 Tahun 1945) bahwa Pemerintah Daerah itu terdiri dari DPRD (dalam hal ini Komite Nasional Daerah), Dewan Pemerintahan Daerah dan Kepala Daerah. Susunan Pemerintahan Daerah model UU No. 1 Tahun 1945 menimbulkan Pemerintahan Daerah yang dualistik. Hal ini yang ingin dihilangkan UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957.

Meskipun Kepala Daerah berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 hanya semata-mata sebagai Kepala Daerah, tetapi tidak berarti dualisme pemerintahan tidak ada. Jika dalam UU No. 1 Tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948 dualisme itu ada pada satu jabatan (dalam diri satu orang) yaitu Kepala Daerah, maka dalam UU No. 1 Tahun 1957 dualisme pemerintahan itu ada pada dua orang yang berbeda. Bidang pemerintahan umum ada ditangan Pamong Praja, sedangkan bidang otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*) ditangan Pemerintah Daerah (Penjelasan Umum Penpres No. 6 Tahun 1959).

Setelah kembali ke UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan jiwa dan semangat UUD 1945, termasuk ke dalamnya penyesuaian peraturan perundang-undangan mengenai Pemerintahan Daerah. Dalam hubungan inilah ditetapkan Penpres No. 6

Tahun 1959 sebagai penyempurnaan atas UU No. 1/1957. Berbagai gagasan dasar dalam UU No. 1 Tahun 1957 tetap dipertahankan seperti prinsip pemberian otonomi seluas-luasnya kepada Daerah, termasuk mengenai susunan Daerah Otonom. Perubahan yang mendasar adalah:

- a) *Trend* memperkokoh unsur desentralisasi yang digariskan sejak tahun 1948 berganti kearah yang lebih menekankan pada unsur sentralisasi. Misalnya, pengangkatan Kepala Daerah lebih ditentukan oleh kehendak pusat dari pada Daerah. Presiden diberi wewenang mengangkat Kepala Daerah diluar calon yang diajukan oleh Daerah.
- b) Kepala Daerah tidak lagi semata-mata sebagai alat Pusat yang mengawasi Pemerintahan Daerah. Bahkan secara berangsur-angsur Kepala Daerah lebih tampak sebagai Wakil Daerah dari pada sebagai pimpinan Daerah.
- c) Dihapuskannya dualisme Pemerintahan di Daerah yang memang terasa mengganggu kelancaran penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.

Penpres No. 6 Tahun 1959 dimaksudkan untuk menyempurnakan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah agar sesuai dengan isi dan jiwa UUD 1945, tetapi penggerogokan terhadap prinsip-prinsip otonomi, yakni dengan dikeluarkannya Penpres No. 5 Tahun 1960. Dimana DPRD hasil pemilihan umum dibubarkan, dan dibentuk DPRD-GR yang seluruh anggotanya diangkat. Kepala Daerah menurut Penpres ini adalah Ketua DPRD.

Walaupun Penpres No. 6 Tahun 1959 dimaksudkan untuk menyempurnakan UU No. 1 Tahun 1957, namun pengaturan Pemerintahan Daerah dengan Penpres itu sendiri sesungguhnya juga tidak sejalan dengan UUD 1945. Pasal 18 UUD 1945 menghendaki pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah ditetapkan dengan Undang-Undang, dan bukan dengan Penpres. Dalam hubungan inilah kemudian ditetapkan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku untuk seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.

Satu hal penting dari kelahiran UU No. 18 Tahun 1965 ialah bahwa secara keseluruhan UU ini meneruskan "politik otonomi" yang telah diatur dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Penpres No. 5 Tahun 1960, kecuali mengenai hubungan Kepala Daerah dengan DPRD.

Perubahan yang fundamental dari UU No. 18 Tahun 1965, jika dibandingkan dengan UU terdahulu mengenai organ Pemerintah Daerah, yaitu:

- a) tidak dirangkapnya lagi jabatan Ketua DPRGR Daerah oleh Kepala Daerah.
- b) dilepaskannya larangan keanggotaan pada sesuatu partai politik bagi Kepala Daerah dan anggota BPH.
- c) tidak lagi Kepala Daerah didudukkan secara konstitutif sebagai sesepuh daerah.

Selanjutnya UU No. 18 Tahun 1965 hanya mengatur mengenai pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi. Istilah Propinsi, Kabupaten dan Kecamatan dan sebagaimana halnya dengan istilah Kotaraya, Kotamadya, dan Kotapraja merupakan istilah teknis, yang dipergunakan untuk menyebut jenis daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan kata lain istilah Propinsi dan sebagainya itu bukan nama Daerah Administratif.

Penetapan UU No. 18 Tahun 1965 yang diharapkan dapat membawa perubahan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah untuk mencapai tertib pemerintahan Daerah di Indonesia berdasarkan UUD 1945, dalam prakteknya juga tidak berjalan sebagaimana mestinya. Prinsip pemberian otonomi yang seluas-luasnya sebagaimana dianut UU No. 18 Tahun 1965 dipandang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini tercermin dari TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 yang antaranya menghendaki peninjauan kembali UU No. 18 Tahun 1965. Prinsip pemberian otonomi yang seluas-luasnya bukan hanya tidak dilaksanakan, tetapi dipandang dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak serasi dengan tujuan pemberian otonomi yang digariskan GBHN.

Dengan demikian, kelahiran UU No. 5 Tahun 1974 setidaknya dilatar belakangi oleh hal yang diutarakan di atas, terutama berkaitan dengan prinsip pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah. Sehingga UU No. 5 Tahun 1974 menganut prinsip pemberian otonomi kepada Daerah bukan lagi berupa "otonomi yang seluas-luasnya", melainkan "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab".

Satu sisi yang amat penting dari UU No. 5 Tahun 1974 adalah bahwa UU ini tidak semata-mata mengatur pemerintahan daerah

berdasarkan asas desentralisasi (otonomi dan tugas pembantuan), tetapi juga dekonsentrasi.

Ditinjau dari sudut pola hubungan antara Pusat dan Daerah, UU No. 5 Tahun 1974 berada dalam garis yang sama dengan pola yang dirintis dan dilaksanakan sejak tahun 1969. Unsur-unsur sentralisasi lebih menonjol dari unsur desentralisasi. Di samping itu dalam rangka pemberian otonomi kepada Daerah, UU No. 5 Tahun 1974 meletakkan titik berat Otonomi Daerah pada Daerah Kabupaten/Kotamadya.

Dari pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah dalam berbagai undang-undang sebagaimana telah diutarakan maka dapat dikemukakan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memperlihatkan perbedaan-perbedaan baik sistem otonominya maupun corak pemerintahannya. Meskipun undang-undang tersebut bersumber pada satu dasar penyusunan yang sama yakni Pasal 18 UUD 1945 (kecuali UU No. 1 Tahun 1957).

UU No. 5 Tahun 1974 yang berlaku selama puluhan tahun (1974-1999) boleh disebut sebagai undang-undang pemerintahan daerah yang paling lama berlakunya dibanding undang-undang yang pernah ada sebelumnya. Keberadaan UU No. 5 Tahun 1974 itu yang begitu lama berlaku tentu saja sangat berpengaruh bagi keberadaan daerah otonom di Indonesia, meskipun dalam perjalanannya kemudian digugat sebagai pengaturan bagi daerah otonom, namun nuansa sentralisasi lebih kuat atau sangat dominan dibanding nuansa desentralisasinya. Keberadaan undang-undang No 5 Tahun 1974 belakangan dipahami oleh banyak kalangan sebagai undang-undang yang erat kaitannya dengan pemerintahan Orde baru yang sentralistik dan otoriter. Tetapi apa pun itu, suatu hal yang tidak bisa dipungkiri, bahwa UU No. 5 Tahun 1974 telah memberikan warna dan pengaruh yang kuat terhadap karakteristik pemerintahan daerah dan penyelenggaraannya, termasuk terhadap para penyelenggaranya. Salah satu dampak yang sampai saat ini masih bisa dilihat adalah lemahnya inisiatif daerah (pemerintah daerah) dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagai inti dari otonomi daerah.

2. Otonomi Daerah Pasca Reformasi

Bergulirnya era reformasi di tahun 1998, dimana soal otonomi daerah menjadi salah satu tuntutan pokok dari reformasi. Alhasil dari tuntutan reformasi itu lahirlah UU No. 22 Tahun 1999 dan sekaligus mengakhiri orde otonomi

daerah model UU No. 5 Tahun 1974 yang sangat sentralistik.

Perubahan akan otonomi daerah terlihat jelas dari pertimbangan UU No. 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah dan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti. Mengenai ketidaksesuaian dari UU No. 5 Tahun 1974 itu dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah diuraikan atau tergambar secara panjang lebar dalam penjelasan UU No. 22 Tahun 1999.

Apabila dicermati UU No. 22 Tahun 1999 terdapat banyak perbedaan yang sangat prinsip serta sekaligus sebagai perbedaan yang fundamental dibanding dengan UU No. 5 Tahun 1974. Hal ini antara lain;

Pertama, dipisahkannya dengan tegas antara Kepala Daerah dengan DPRD. Artinya, bila dalam UU No. 5 Tahun 1974 keberadaan DPRD tercakup dalam lingkup pengertian "Pemerintah Daerah", dalam UU No. 22 Tahun 1999 ditegaskan bahwa Pemerintah Daerah itu hanya Kepala Daerah dengan perangkat daerah lainnya dan disebut dengan eksekutif daerah. Dalam konteks "Pemerintah Daerah", dirumuskan terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, sedangkan sebelumnya antara Kepala Daerah dan DPRD berada dalam lingkup "Pemerintah Daerah", sehingga ada kerancuan DPRD ditempatkan sebagai bagian dari eksekutif daerah.

Kedua, ditempatkannya Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Artinya tidak ada lagi daerah administrative atau yang sebelumnya disebut dengan pemerintahan wilayah pada tingkat Kabupaten/Kota sebagaimana adanya pada UU No. 5 Tahun 1974.

Ketiga, dijadikan Daerah Propinsi dengan kedudukan sebagai Daerah Otonom dan sekaligus Wilayah Administrasi, yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Daerah Propinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Keempat, Daerah Otonom Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki.

Kelima, berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 pemberian kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi

yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Artinya penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas dekonsentrasi hanya pada tingkat Propinsi.

Keenam, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD dan DPRD dapat memberhentikan Kepala Daerah apabila DPRD menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Ketujuh, adanya pembagian kewenangan yang tegas antara Propinsi dengan Kabupaten/Kota.

Kedelapan, Kepala Daerah baik gubernur maupun bupati/walikota dipilih oleh DPRD, sedangkan sebelumnya Kepala Daerah diangkat oleh Presiden atas usul DPRD.

Beberapa hal yang dikemukakan di atas hanya sebagian saja dari perbedaan yang fundamental penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai implementasi dari dianutnya asas desentralisasi di Indonesia dibanding era sebelum reformasi. Ada banyak hal perubahan yang fundamental dalam penyelenggaraan otonomi daerah dari UU No. 5 Tahun 1974 ke UU No. 22 Tahun 1999, termasuk ke dalam hal ini diperkenalkannya otonomi khusus oleh UU No. 22 Tahun 1999. Sementara di bawah UU No. 5 Tahun 1974 hanya dikenal Daerah khusus yang secara substansial memiliki perbedaan mendasar dengan otonomi khusus.

Singkat kata, dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974 harus diakui telah memberikan "gairah" dan darah baru bagi penyelenggaraan otonomi daerah. eforia otonomi daerah dengan segala dinamikanya terlihat jelas di daerah-daerah. Meskipun kemudian, gairah otonomi daerah yang meningkat luar biasa itu melahirkan berbagai masalah yang tidak diduga sebelumnya dan kemudian mendorong tumbuhnya pemikiran serta gagasan untuk merevisi UU No. 22 Tahun 1999.

Gagasan untuk merevisi UU No. 22 Tahun 1999 itu pun kemudian direalisasikan yakni dengan diundangkannya UU No. 32 Tahun 2004. Revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 yang hanya baru beberapa tahun itu sekaligus menunjukkan soal otonomi daerah bergantung pada "selera" politik dan kekuasaan. Meskipun dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 diangkat beberapa alasan untuk melakukan perubahan UU No. 22 Tahun 1999 berupa Tap MPR dan perubahan UUD 1945 tetapi secara substansial revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 lebih cenderung dilatar belakang politis melihat apa

yang berkembang pada penyelenggaraan otonomi daerah dibawah UU No. 22 Tahun 1999. Hal ini dengan mudah bisa ditunjukkan, yakni dengan memperhatikan rumusan otonomi daerah dari kedua UU tersebut. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 otonomi daerah diartikan sebagai;

"Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Rumusan terhadap otonomi daerah yang dalam UU No. 22 Tahun 1999 diawali dengan frase "otonomi daerah adalah kewenangan daerah.... ", tetapi tidak demikian halnya dengan otonomi daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan;

"Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Dari perbedaan rumusan mengenai otonomi daerah antara UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 itu mengingatkan kita pada apa yang terjadi pada sejumlah UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah sebelum reformasi yang senantiasa memberikan rumusan terhadap otonomi daerah yang berbeda-beda antara satu undang-undang dengan undang-undang yang lainnya. Pengertian otonomi daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 sepertinya mengadopsi kembali rumusan otonomi daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974, yang menyebutkan bahwa; "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku"

Dengan adanya perbedaan rumusan mengenai otonomi daerah pada UU No. 32 Tahun 2004 tersebut dan sepertinya nyaris mengadopsi kembali rumusan otonomi daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 lagi-lagi memperlihatkan betapa soal otonomi daerah selalu terseret arus politik dan kekuasaan. Hal ini sekaligus memperlihatkan adanya gerakan menjauh dari makna pemberian otonomi kepada daerah yang utamanya untuk memajukan kesejahteraan masyarakat daerah, tetapi otonomi daerah lebih cenderung dibangun dibawah kepentingan politik dan kekuasaan.

Dari uraian analisis dinamika perkembangan implementasi kebijakan otonomi daerah di

Indonesia, sangat jelas terlihat bahwa kebijakan otonomi daerah sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia belum dapat diimplementasikan dengan baik, hal ini sangat dipengaruhi oleh rezim yang berkuasa pada masanya serta kondisi politik dan ketatanegaraan yang masih mencari bentuk yang ideal sehingga berdampak pada lemahnya sistem pemerintahan daerah yang diaktualisasikan dalam bentuk otonomi daerah.

Berdasarkan kondisi tersebut, pada intinya kebijakan otonomi daerah walaupun selalu berubah-ubah mengikuti dinamika perkembangan rezim yang berkuasa, namun idealnya dalam praktek implementasinya seyogyanya mengacu kepada model implementasi kebijakan yang disesuaikan dengan situasi, kondisi dan kompleksitas permasalahan yang ada, sebagaimana dikemukakan oleh Wahab (1997: 70), yakni bahwa penggunaan model dalam suatu analisis atau penelitian suatu kebijakan sangat tergantung pada kompleksitas permasalahan kebijakan yang dikaji serta tujuan dan analisis itu sendiri. Sehingga sebagai pedoman awal, barangkali ada baiknya diingat bahwa semakin kompleks permasalahan suatu kebijakan dan semakin mendalam analisis yang dilakukan, semakin diperlukan teori dan model yang relatif operasional, yakni model yang mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar faktor yang menjadi fokus analisis. Jadi jelas bahwa pemilihan model analisis sangat tergantung pada kepekaan analisator kebijakan terhadap kompleksitas permasalahan yang dihadapi, berikut harus berpikir sistematis mengenai alternatif-alternatif model yang bisa membunikan dan membawa kebijakan tertentu ke arah yang bisa dicapai dan diterapkan.

Beranjak dari landasan pemikiran tersebut, bagi penulis sendiri untuk mengukur suatu kinerja implementasi kebijakan publik dapat digunakan melalui pendekatan atau model yang ditawarkan oleh Edward III (1980: 1) yang menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes, dan bureaucratic structures*.

Pertama, komunikasi antar pelaksana kebijakan termasuk di dalamnya komunikasi

yang berlandaskan pada suatu tingkat kepercayaan antar Pemerintah Pusat dan Daerah dalam implementasi kebijakan otonomi daerah. Dalam konteks ini, menurut Agustino (2006:157); "komunikasi merupakan salah-satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik". Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Informasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi. Edward III dalam Agustino (2006:157-158) mengemukakan tiga variabel tersebut yaitu:

- a) Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (*miskomunikasi*) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b) Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua.
- c) Konsistensi. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Berdasarkan hasil penelitian Edward III yang dirangkum dalam Winarno (2005:127) Terdapat beberapa hambatan umum yang biasa terjadi dalam transmisi komunikasi yaitu: 1) terdapat pertentangan antara pelaksana kebijakan dengan perintah yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan. Pertentangan seperti ini akan mengakibatkan distorsi dan hambatan yang langsung dalam komunikasi kebijakan. 2) informasi yang disampaikan melalui berlapis-lapis hierarki birokrasi. Distorsi komunikasi dapat terjadi karena panjangnya rantai informasi yang dapat mengakibatkan bias informasi. 3) masalah penangkapan informasi juga diakibatkan oleh persepsi dan ketidakmampuan

para pelaksana dalam memahami persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

Menurut Winarno (2005:128) Faktor-faktor yang mendorong ketidakjelasan informasi dalam implementasi kebijakan publik biasanya karena kompleksitas kebijakan, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan publik, adanya masalah-masalah dalam memulai kebijakan yang baru serta adanya kecenderungan menghindari pertanggungjawaban kebijakan.

Pertanyaan berikutnya, bagaimana menjabarkan distorsi atau hambatan komunikasi? Proses implementasi kebijakan terdiri dari berbagai aktor yang terlibat mulai dari manajemen puncak sampai pada birokrasi tingkat bawah. Komunikasi yang efektif menuntut proses pengorganisasian komunikasi yang jelas ke semua tahap tadi. Jika terdapat pertentangan dari pelaksana, maka kebijakan tersebut akan diabaikan dan terdistorsi. Untuk itu, Winarno (2005:129) menyimpulkan: "semakin banyak lapisan atau aktor pelaksana yang terlibat dalam implementasi kebijakan, semakin besar kemungkinan hambatan dan distorsi yang dihadapi".

Dalam mengelola komunikasi yang baik dalam kerangka implementasi kebijakan otonomi daerah perlu dibangun dan dikembangkan saluran-saluran komunikasi yang efektif. Semakin baik pengembangan saluran-saluran komunikasi yang dibangun, maka semakin tinggi probabilitas perintah-perintah tersebut diteruskan secara benar. Dalam kejelasan informasi biasanya terdapat kecenderungan untuk mengaburkan tujuan-tujuan informasi oleh pelaku kebijakan atas dasar kepentingan sendiri dengan cara mengintrepetasikan informasi berdasarkan pemahaman sendiri-sendiri. Cara untuk mengantisipasi tindakan tersebut adalah dengan membuat prosedur melalui pernyataan yang jelas mengenai persyaratan, tujuan, menghilangkan pilihan dari multi intepretasi, melaksanakan prosedur dengan hati-hati dan mekanisme pelaporan secara terinci.

Faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran yaitu Pemerintah Provinsi, Kabupaten/ Kota dan masyarakat di Daerah, sehingga kualitas komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai efektivitas implementasi kebijakan publik. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap implementasi

kebijakan. Dalam hal ini, media komunikasi yang digunakan untuk menyebarkan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

Kedua, Syarat berjalannya suatu organisasi adalah kepemilikan terhadap sumberdaya (*resources*). Seorang ahli dalam bidang sumberdaya, Schermerchorn, Jr (1994:14) mengelompokkan sumberdaya ke dalam: "*Information, Material, Equipment, Facilities, Money, People*". Sementara Hodge (1996:14) mengelompokkan sumber daya ke dalam: "*Human resources, Material resources, Financial resources and Information resources*". Pengelompokan ini diturunkan pada pengkategorikan yang lebih spesifik yaitu sumber daya manusia ke dalam: "*Human resources- can be classified in a variety of ways; labors, engineers, accountants, faculty, nurses, etc*". Sumber daya material dikategorikan ke dalam: "*Material resources-equipment, building, facilities, material, office, supplies, etc*". Sumber daya finansial digolongkan menjadi: "*Financial resources - cash on hand, debt financing, owner's investment, sale revenue, etc*". Serta sumber daya informasi dibagi menjadi: "*Data resources-historical, projective, cost, revenue, manpower data etc*".

Edwards III (1980:11) mengkategorikan sumber daya organisasi terdiri dari: "*Staff, information, authority, facilities; building, equipment, land and supplies*". Edward III (1980:1) mengemukakan bahwa sumberdaya tersebut dapat diukur dari aspek kecukupannya yang didalamnya tersirat kesesuaian dan kejelasan; "*Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, services will not be provided and reasonable regulation will not be developed*".

Sumber daya diposisikan sebagai input dalam organisasi sebagai suatu sistem yang mempunyai implikasi yang bersifat ekonomis dan teknologis. Secara ekonomis, sumber daya bertalian dengan biaya atau pengorbanan langsung yang dikeluarkan oleh organisasi yang merefleksikan nilai atau kegunaan potensial dalam transformasinya ke dalam output. Sedang secara teknologis, sumberdaya bertalian dengan kemampuan transformasi dari organisasi".

Menurut Edward III dalam Agustino (2006:158-159), sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:

a) Staf. Sumber daya utama dalam

implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salahsatunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (*kompeten dan kapabel*) dalam mengimplementasikan kebijakan.

- b) Informasi. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- c) Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.
- d) Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Berdasarkan hal tersebut, maka sumber daya (*resources*) merupakan faktor utama yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah. Ketersediaan sumber daya menjadi suatu hal yang mutlak harus dimiliki oleh masing-masing daerah (provinsi dan kabupaten/kota), namun demikian permasalahan utama dalam hal ini adalah

ketersediaan sumber daya yang sangat beraneka ragam dan sebagian besar daerah memiliki keterbatasan dalam hal sumber daya (terutama sumber daya manusia dan sumber daya finansial) yang menyebabkan ketergantungan kepada Pemerintah Pusat sangat besar dan tentu saja hal ini berdampak pada efektivitas implementasi kebijakan otonomi daerah.

Ketiga, menurut Edward III dalam Winarno (2005:142-143) *m e n g e m u k a k a n* "kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif". Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.

Bentuk penolakan dapat bermacam-macam seperti yang dikemukakan Edward III tentang "zona ketidakacuhan" dimana para pelaksana kebijakan melalui keleluasaannya (diskresi) dengan cara yang halus menghambat implementasi kebijakan dengan cara mengacuhkan, menunda dan tindakan penghambatan lainnya.

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustinus (2006:162): "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat top down yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan".

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- a) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan

oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

- b) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

Dari pandangan tersebut, secara faktual disposisi atau sikap para pelaksana kebijakan khususnya di tingkat pemerintah pusat masih sangat diwarnai dengan adanya keengganan untuk memberikan kepercayaan penuh terhadap pemerintah daerah dalam melaksanakan berbagai urusan-urusan yang menjadi tanggung jawab daerah sehingga berdampak pada in-efektivitas implementasi kebijakan otonomi daerah yang ditandai dengan masih adanya urusan-urusan yang telah menjadi kewenangan daerah tapi masih ditangani secara langsung oleh Pemerintah Pusat, yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih (*over laping*) pelaksanaan program dan kegiatan di Daerah.

Keempat, Birokrasi merupakan salah-satu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005:149-160) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

- a) Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair*).
b) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang

mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.

- c) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
d) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
e) Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
f) Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Implementasi kebijakan otonomi daerah yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: "Standard Operational Procedure (SOP) dan fragmentasi". Standard operational procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas". (Winarno, 2005:150). Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sektor publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

Berdasarkan hasil penelitian Edward III yang dirangkum oleh Winarno (2005:152) menjelaskan bahwa: "SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi". Namun demikian, di samping menghambat

implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program yang bersifat fleksibel mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru daripada birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini. Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. Edward III dalam Winarno (2005: 155) menjelaskan bahwa "fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi". Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan.

Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Berikut hambatan-hambatan yang terjadi dalam fragmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik (Winarno, 2005: 153-154): Pertama, tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi tertentu ke dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk. Kedua, pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

Kondisi adanya pengaruh dari SOP dan fragmentasi terhadap efektivitas implementasi kebijakan otonomi daerah, secara faktual dapat dilihat dari adanya keterlambatan dalam penetapan dan pengaturan pelaksanaan implementasi otonomi daerah, sehingga daerah mengalami kesulitan untuk mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah secara tepat dan cepat, mengingat peraturan pelaksanaan otonomi daerah tersebut merupakan petunjuk teknis bagi daerah dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi

daerah.

C. PENUTUP

Pada tahun-tahun mendatang, kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diaktualisasikan dalam bentuk Otonomi Daerah senantiasa tetap menjadi tema sentral dan isu yang selalu hangat bagi Pemerintah, karena dengan Otonomi Daerah, Pemerintah akan tetap konsisten dalam menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memberikan peluang bagi Daerah untuk mengoptimalkan potensi dan sumber dayanya, namun demikian melihat dari sisi histori implementasi kebijakan Otonomi Daerah, perubahan atau pergantian terhadap kebijakan Otonomi Daerah sangat mungkin terjadi dan mengikuti rezim yang berkuasa. Bahkan beberapa waktu belakangan kembali bergulir ide dan gagasan untuk mengganti atau merevisi (merubah) UU No. 32 Tahun 2004. Dampaknya jelas, pemerintahan daerah yang kuat dan stabil sepertinya masih merupakan sesuatu yang jauh dari harapan. Dalam konteks ini, adalah suatu yang mustahil mengharapkan adanya pemerintahan daerah yang kuat dan mampu dengan optimal mewujudkan masyarakat daerah yang sejahtera apabila sistem dan model pemerintahan selalu berubah dan berganti dalam sekejap yang mengikuti selera rezim berkuasa yang senantiasa mengabaikan konteks dan konten kebijakan otonomi daerah itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Agustino, Leo, 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung
- Edward III, George C; 1980, *Implementing Public Policy*, Washington DC, Congress Conal Quarterly Press
- Grindle, M. (ed); 1980, *Politic and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press
- Indonesian Rapid Decentralization Appraisal, 2002, *Decentralization and Local Governance in Indonesia: First and Second Report on the Indonesian Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)*, Jakarta: Asia Foundation
- Mazmanian, Daniel, and Paul A. Sabatier; 1981, *Effective Policy Implementation*, Lexington Mass DC: Heath
- Koichi, Mera, 2004, *The Big Bang Decentralization in Indonesia and the Lessons Learned, Paper Presented at the International Workshop Urban Governance in Global Perspective*, September 17-18, University of South California.

- Hill, Michael; 1993, *The Policy Process*, Harvester Wheatsheat, London
- Putra, Fadilah; 2001, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Cetakan Pertama, Yogyakarta
- Purwanto, Erwan Agus, dkk; 2005, *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlamentar*, Gava Media, Yogyakarta
- Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee (ed.), 2006, *Decentralization And Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, Cambridge: MIT Press.
- SMERU, 2002. *Regional Autonomy and Investment Opportunity: the Case in Three Districts In West Java Province*, (Indonesian version), Laporan Penelitian, Jakarta.
- Wahab, A. Solichin; 2001, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Impelementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Cetakan Kedua, Jakarta
- Winarno, Budi. 2005. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Vedi R. Hadiz, 2003, *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*, Working Papers Series No.47, City University of Hong Kong: Southeast Asia Research Center, h.16; <http://www.gtzsfdm.or.id/documents/>

Dokumen

- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten/Kota
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah