**BAB II**

12

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI**

**2.1. KAJIAN PUSTAKA**

**2.1.1. Kajian Penelitian Terdahulu Yang Relevan**

Penelitian yang secara komprehensif meneliti dan menemukan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dengan analisis teori Implementasi Kebijakan Desentralisasi yang dikemukakan oleh Rondinelli dan Shabir Cheema, belum pernah penulis temukan. Namun demikian, berikut penulis kemukakan beberapa penelitian terdahulu yang ada relevansinya dengan penelitian ini.

**2.1.1.1. Lembaga Penelitian SMERU (2001)**

Penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian SMERU adalah Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Tiga Kabupaten di Sulawesi Utara dan Gorontalo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum masyarakat berpendapat bahwa lambatnya penyelesaian berbagai peraturan pendukung menjadi penghambat utama pelaksanaan otonomi di daerah.' Pemerintah pusat dinilai masih bersikap setengah hati, sementara pemda dianggap selalu menunggu arahan pusat, tidak memiliki inisiatif. Terlepas dari berbagai hambatan yang ada, baik Pemda Sulut maupun pemda di tiga kabupaten sampel telah berupaya melaksanakan otonomi daerah teintama menyangkut urusan internalnya. Mereka telah mempersiapkan struktur organisasi pemda baru serta memperkirakan jumlah jabatan dan pegawai yang dibutuhkan. Pada Nopember-Desember 2000, pemda propinsi dan pemda di tiga kabupaten telah mengeluarkan perda tentang organisasi perangkat daerah dengan tetap mempertirnbangkan aspek ketertampung'an pegawai. Struktur organisasi tersebut sifatnya masih terbuka, bisa benibah sesuai perkembangan. Pada Januari-Februari 2001, pemda propinsi dan di tiga kabupaten telah melantik pimpinan organisasi baru tersebut.

16

Secara umum masyarakat berpendapat bahwa dalam merumuskan berbagai kebijakan publiknya, pemda dihadapkan pada berbagai kelemahan, antara lain: 1) kesulitan dalam menjabarkan kebijakan otonomi daerah terutama menyangkut kewenangannya, hubungan kerja dengan DPRD, jumlah pegawai yang berlebih, DPRD yang arogan, serta praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang terus berlangsung; 2) kebijakan pemda terfokus pada upaya meningkatkan sumber PAD; 3) perumusan kebijakan publik tidak transparan dan tidak disosialisasikan; 4) belum didukung oleh pelaku ekonomi lokal yang mapan, malahan pengusaha daerah cenderung minta diproteksi.

Di sektor pendidikan, ada usaha untuk terus meningkatkan kualitas pelayanannya, misalnya di Gorontalo, diselenggarakan siswa binaan khusus dan penyelenggaraan sekolah terbuka. Namun demikian pelayanan di sejctor ini secara umurn masih dihadapkan pada permasalahan klasik menyangkut minimnya dana, tidak lengkapnya fasilitas sekolah, kekurangan guru (kuantitas dan kualitasnya), serta minimnya partisipasi dari orang tua murid. Persoalan yang paling dikhawatirkan adalah turunnya apresiasi masyarakat terhadap tujuan pendidikan karena tidak ada jaminan untuk segera memperoleh pekerjaan dan makin menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat.

**2.1.1.2 *Center for International Forestry Research* (CIFOR) (2005)**

Penelitlan partisipatif yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan *(stakeholder)* dalam setiap proses pengambilan keputusan, studi ini telah menjembatani pemerintah kabupaten dan masyarakat lokal untuk bekerjasama dalam upaya mengidentifikasi penyebab-penyebab masalah dalam pelaksanaan desentralisasi sektor kehutanan di daerah mereka dan menemukan berbagai alternatif untuk mengatasi masalah-rnasalah tersebut. Sebagai hasilnya, Dinas Kehutanan di Kabupaten Luwu Utara telah melaksanakan beberapa kegiatan yang merupakan tindak lanjut dari hasil penelitian ini, antara lain adalah program *social forestry* yang melibatkan masyarakat di sekitar hutan dan penerapan proses yang lebih inklusif dalam perencanaan ruang kehutanan di kabupaten. Pemerintah Kabupaten Luwu juga "menunjukkan perubahan sikap dan pandangan mereka terhadap hak masyarakat adat atas sumberdaya alam lokal, serta lebih banyak memberikan perhatian pada petani di daerah terpencil (terutama yang hidupnya bergantung dari hasil hutan) dengan pemberian bantuan teknis maupun dengan menyelenggarakan berbagai kegiatan urituk pengembangan kapasitas masyarakat. Studi ini menyimpulkan bahwa kerangka penyelenggaraan desentralisasi kehutanan masih perlu diperbaiki melalui penjaringan aspirasi dari masyarakat yang lebih luas untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang lebih baik dan akuntabel, serta untuk memberikan ruang yang lebih luas bagi pemerintah kabupaten dalam mengelola sumberdaya untuk kepentingan masyarakat miskin yang menggantungkan hidupnya kepada hutan di daerah mereka.

**2.1.1.3. M. Agus Santoso, 2011 (Dalam Journal Hukum No.4 Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda)**

Penelitian ini membahas tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari Pemerintah Daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tugas DPRD secara normatif merupakan cerminan kehidupan demokrasi dalam pemerintahan daerah sebagai sarana *cheek and balance*, namun apakah dapat efektif tugas dan fungsi pengawasan DPRD tersebut, mengingat DPRD juga merupakan bagian dari pemerintah daerah. Untuk menjawab permasalahan tersebut diperlukan kegiatan penelitian hukum, dengan menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif, yang menggunakan sumber data berupa peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan pendapat para sarjana terkemuka, kemudian menganalisisnya agar mendapat jawaban secara ilmiah. Pembahasannya membandingkan antara *des sain* dan *des sollen*, dan ternyata tugas pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap kinerja pemerintah daerah kurang efektif.

**2.1.1.4. Ivan Budi Hartanto *et all***

Penelitian ini bertujuan mengetahui dan menganalisis pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di bidang anggaran dan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsi Dewan perwakilan Rakyat di bidang anggaran. Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian empirik untuk mengetahui kesesuaian antara *law in book* dan *law in action* dalam pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di bidang anggaran serta untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi pelaksaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat di bidang anggaran. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum maksimal dalam menjalankan fungsinya di bidang anggaran yang diakibatkan sempitnya waktu dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta masih kurangnya kualitas sumber daya manusia dari para anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Meskipun telah ditopang dengan pembiayaan yang cukup serta sarana dan prasarana yang memadai namun nampaknya belum mampu memaksimalkan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di bidang anggaran.

**2.1.1.5. Yuliusman (Dalam Jurnal Penelitian Universitas Jambi, Vol. 4, No 2, 2012)**

Penelitian ini bertujuan mengetahui dan menganalisis apakah pengetahuan anggota dewan tentang anggaran mempengaruhi peranan dewan dalam melakukan pengawasan APBD, serta apakah dengan adanya Partisipasi Masyarakat, hubungan antara pengetahuan anggota dewan tentang anggaran dengan pengawasan APBD semakin meningkat. Metode yang digunakan adalah deskriptif analitis dan untuk menguji hipotesis digunakan analisis regresi berganda (*moderated regression analysis (MRA)*. Survey dilakukan terhadap 38 anggota dari 45 Anggota DPRD Provinsi Jambi. Hasil penelitian adalah (1) Pengetahuan anggota dewan tentang anggaran berpengaruh positif terhadap pengawasan APBD. (2) Partisipasi Masyarakat berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan APBD. (3) Pengetahuan anggota dewan tentang anggaran dan Partisipasi Masyaarakat serta interaksinya secara bersama-sama berpengaruh terhadap pengawasan APBD.

**2.1.1.6. Isran Noor (2014)**

Penelitian yang dilakukan oleh Isran Noor berjudul : Desentralisasi Pemberian Izin Pertambangan Batu Bara Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kabupaten Kutai Timur Provinsi Kalimantan Timur. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa desentralisasi pemberian izin pertambangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Kutai Timur belum bisa terlaksana dengan optimal dalam meningkatkan devisa dan pendapatan daerah pada taraf yang diharapkan. Walaupun secara faktual, kontribusi dari hasil pertambangan batu bara cukup besar dalam penerimaan APBD dan meningkatkan pendapatan serta memperbaiki tingkat kesejhateraan masyarakat. Simpulan lainnya adalah bahwa ada ketidakikhlasan ketika penyelenggaraan desentralisasi pemberi izin diberikan kepada daerah. Saran Isran Noor, perlu ada revisi PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota.

**2.1.1.7. LGSP (USAID); 2009**

Penelitian dengan judul : Meneropong Jejak Perjuangan Legislatif Daerah. , ini merupakan laporan yang berisi dokumentasi praktek-praktek baik tentang pengalaman DPRD di beberapa daerah dampingan LGSP, baik dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, analisis RAPBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah, pengawasan terhadap penyelenggaran pemerintahan dan pelayanan publik, maupun peran DPRD dalam membuka ruang partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik di daerah.

Laporan hasil studi di 6 kabupaten/kota di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan ini secara umum berisi; gambaran situasi politik di masa desentralisasi, penguatan transparansi dan partisipasi publik untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik, pengalaman inovasi dan perubahan penting di DPRD, relasi DPRD dengan organisasi masyarakat sipil, hingga pembelajaran- pembelajaran penting serta rekomendasi pengembangannya

Contoh-contoh kasus di atas menunjukkan bahwa DPRD dapat memainkan peran signifikan dalam menyumbangkan terbangunnya tata pemerintahan yang baik dan demokratis (good and democratic governance) melalui upaya-upaya perbaikan internal yang dapat mereka lakukan sendiri. Upaya-upaya tersebut memang tidak terlepas dari dukungan teknis yang memberikan penguatan kapasitas dan bantuan teknikal yang memungkinkan para anggota DPRD sendiri kemudian mengambil inisiatif yang memadai guna memperbaiki sumbatan-sumbatan bagi berjalannya mekanisme demokrasi di tingkat lokal. Pada sisi inilah dapat dilihat seberapa strategis kontribusi bantuan teknis yang dilakukan oleh LGSP ataupun lembaga internasional lainnnya. Hal ini juga membuktikan bahwa tidak semua anggota DPRD buruk seperti yang dicitrakan banyak media massa, dimana anggota DPRD banyak yang korup, menghambur-hamburkan uang rakyat, memaksa meminta proyek dari pemerintah daerah dan sering melakukan perjalanan dinas yang tidak efisien.  Bukti di atas agaknya memberikan warna dan imbangan lain akan geliat anggota DPRD yang masih berupaya mendorong partisipasi dan transparansi di wilayah kerja mereka.

**2.1.1.8. Tia Zatu Ikramina (2014)**

Penelitian ini berjudul Gender dan Politik: Studi tentang Peran Anggota DPRD Perempuan Kota Surabaya Periode 2009-2014 dalam Mewuujudkan Kebijakan Responsif Gender. Bertujuan untuk mengetahui kinerja anggota DPRD perempuan Kota Surabaya periode 2009-2014 dalam menjalankan fungsi legislasi sebagai anggota legislatif yang membawa kepentingan perempuan dan strategi mereka dalam mewujudkan kebijakan yang responsif gender. Penelitian ini berlokasi di DPRD Kota Surabaya sebagai salah satu DPRD Kota yang memenuhi minimal kuota perempuan dalam dua periode. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dan teknik *purposive* untuk memilih anggota DPRD perempuan petahana sebagai informan.

Hasil dari penelitian ini yaitu kinerja responsivitas anggota DPRD perempuan petahana Kota Surabaya yang masih belum merespon isu-isu gender di Surabaya, tetapi dalam kinerja responsibilitas sudah dijalankan dengan mengikuti prosedur yang ada. Hal ini berdampak pada akuntabilitas anggota DPRD perempuan petahana Kota Surabaya yang belum memprioritaskan isu gender dalam kinerja legislasinya. Walau DPRD Kota Surabaya memiliki dua perda responsif gender yaitu Perda nomor 6 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak dan Perda nomor 1 tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanganan Korban Perdagangan Orang tetapi tidak ada strategi khusus dalam pembuatannya karena anggota DPRD perempuan petahana netral gender dalam memahami gender dan isu-isu gender.

2.1.1.9. Irfan Ridwan Maksum (DSF- Bank Dunia)

Penelitian ini merupakan proyek Bank Dunia yang berjudul Perbandingan  
Sistem Pembagian Urusan Pemerintah Anantara Pemerintah Pusat Dan Daerah Otonom.Penelitian mengambil sampel di 10 negara di dunia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa : 1) dalam mengatur pembagian urusan seyogyanya perlu dilakukan studi *positioning* dalam konteks yang lebih luas mengenai sistem pemerintahan daerah di Indonesia cenderung ke arah model yang mana menurut model Humes IV disesuaikan dengan berbagai faktor yang berpengaruh. Pembagian urusan yang tidak compatible dengan sistem yang dianut, akan mengakibatkan persoalan serius dalam implementasi kebijakan desentralisasi; 2) Nampaknya sistem Perancis masih mempengaruhi pola pikir bangsa Indonesia, sehingga UU No. 22 Tahun 1999 yang lebih mirip dengan sistem Jerman yang dimodifikasi oleh perancang UU tersebut di berbagai bagian tampak beberapa bagian tidak compatible. Contoh (a) dihilangkannya instansi vertikal sama sekali di daerah, padahal di Jerman instansi vertikal masih diperlukan dalam level tertentu pemerintahan daerahnya (b) sistem pembagian urusan yang dianut merupakan sistem campuran yang terjadi karena perbedaan tingkat pemerintahan, yakni di tingkat Provinsi dirinci sedangkan di tingkat Kabupaten dibuat open ends arrangements, padahal sistem campuran bisa saja menganut ajaran riil. 3) Sistem di bawah UU No. 32 Tahun 2004 masih meneruskan sistem umum yang dianut UU No. 22 tahun 1999 menurut kerangka Humes IV. Terjadi pergeseran pola pembagian urusan pemerintahan yang mengacu ‘ultra vires doctrine’ murni yang sangat tidak ‘compatible’ dengan sistem Jerman; dan 4) Hingga saat ini di Indonesia hanya mengenal desentralisasi territorial dan tidak dikenal desentralisasi fungsional.

Rekomendasi yang diajukan atas hasil penelitian adalah : 1) Jika sistem Jerman dipertahankan, sebaiknya pola pembagian urusan menganut ajaran riil, yakni ditetapkan berbagai urusan secara terinci tetapi akan berkembang kemudian secara terbuka dengan ketentuan yang diatur kemudian oleh Pemerintah baik di Provinsi maupun di Kabupaten/ Kota. Pola penetapan bisa serentak (seragam) antar berbagai daerah otonom atau dinyatakan dalam UU pembentukan daerah otonomnya; 2) Untuk melengkapi desentralisasi di Indonesia perlu dikembangkan desentralisasi fungsional yang pernah dikenal dalam masa Hindia Belanda tahun 1920 dengan dikembangkannya Waterchappen terkait perkembangan persoalan perkotaan dan juga terkait perkembangan persoalan distribusi urusan pengairan secara komprehensif. Pengenalan desentralisasi fungsional memerlukan perubahan pasal 18 UUD; 3) Perbaikan sistem Jerman menyangkut dihidupkannya kembali instansi vertikal sampai di Provinsi yang tugas-tugasnya mengkoordinasikan, fasilitasi dan pembinaan Dinas Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Di Kabupaten tidak diperlukan instansi vertikal kecuali berbagai urusan yang mutlak menjadi urusan Pemerintah. 4) Gubernur harus memiliki wewenang menjadi penguasa tunggal di wilayahnya (perfect) yang bertanggungjawab untuk mengkoordinasikan berbagai instansi vertikal di wilayahnya, mengawasi daerah otonom, dan lain-lain.

**2.1.1.10. Utang Suwaryo (2010)**

Penelitian yang dilakukan oleh Utang Suwaryo bertujuan untuk menulusuri masalah otonomi secara komperhensif menurut empiris dari para pelaksana kebijakan dan target group yang berkembang di masyarakat. Bagaimana implementasi kebijakan otonomi daerah dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Faktor apa saja yang dapat mempengaruhi berhasil tidaknya proses implementasi kebijakan otonomi daerah. Bagaimana pemahaman dan tanggapan para pelaksana dan target groups kebijakan terhadap kebijakan otonomi daerah. Dari penelitian lapangan ditemukan bahwa implementasi kebijakan otonomi daerah tidak berdiri sendiri, melainkan melibatkan banyak komponen (kewenangan, urusan,. Keuangan, sumber daya, sikap para pelaksana, partisipasi masyarakat dan sebagainya). Oleh sebab itu implementasi kebijakan otonomi daerah dapat dipandang sebagai suatu system yang terdiri dari banyak komponen yang saling berkaitan dan berjalan terus menerus serta tidak pernah final.

Perbedaan dan persamaan beberapa penelitian terdahulu dengan penelitian yang penulis lakukan dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 2.1. Penelitian Terdahulu Tentang Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dan Tupoksi DPRD**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| NO | PENELITI & JUDUL PENELITIAN | | PERSAMAAN | | PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN INI | | HASIL PENELITIAN | |
| 01  02  03  04  05 | **SMERU** (2001).Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Tiga Kabupaten di Sulawesi Utara dan Gorontalo    **CIFOR (2005)**  pelaksanaan desentralisasi sektor kehutanan di Kabupaten Luwu Utara  M. Agus Santoso (2011) Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan  **Ivan Budi Hartanto *et all* (2010).** Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Bidang Anggaran di Kab Banggai Sulawesi Tengah  **Yuliusman (2012)** Pengaruh Partisipasi Masyarakat Terhadap  Hubungan Antara Pengetahuan Anggota DPRDTentang  Anggaran Dengan Pengawasan APBD  (Survey terhadap Anggota Dprd Provinsi Jambi) | | Konsep yang diteliti tentang Kebijakan Dsentralisasi dan Otda  Konsep yang diteliti tentang Kebijakan Dsentralisasi desentralisasi  Konsep yang diteliti tentang peran DPRD dalam pengawasan  Konsep yang diteliti tentang fungsi penganggaran DPRD  Konsep yang diteliti tentang pengetahuan Anggota DPRD tentang fusngi Anggaran dan Pengawasan | | * Penelitian difokuskan pada Perspektif masyarakat dan Pemda tentang pelaksanaan Otda bidang layanan publik * Tidak menggunakan teorinya Rondinelli & Cheema * Fokus penelitian pada kajian dampak kebijakan desentralisasi kehutanan terhadap kesejhateraan masyarakat sekitar hutan * Tidak menggunakan teori Rondinelli & Cheema * Fokus penelitian tentang pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD berdasar kajian Ilmu Hukum Normatif * Fokus penelitian pada pelaksanaan fungsi penganggaran ditinjau dari aspek hukum dan perundang-undangan yang ada. * Fokus penelitian pada pengaruh partisipasi masyarakat dihubungkan dengan pengetahuan tentang anggaran dengan pengawasan APBD | | Bahwa infrastruktur pendukung, menjadi faktor utama penghambat pelaksanaan otda. Pemerintah pusat setengah hati, sedangkan pemda bersifat menunggu, minim inisiatif. Praktek KKN masih terus berlangsung.  Bahwa kerangka penyelenggaraan desentralisasi kehutanan perlu diperbaiki melalui penjaringan aspirasi utk memberikan ruang yang lebih baik bagi pemda dalam mengelola sumberdaya untuk kepentingan masyarakat miskin  Bahwa jika diperbandingkan antara *das sain* dan *das sollen*, maka pelaksanaan tugas pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap kinerja pemda kurang efektif.  Bahwa DPRD kurang maksimal dalam pelaksanaan fungsi penganggaran. Hal ini karena sempitnya waktu dalam pembahasan dan kurangnya kualitas SDM anggota DPRD, meskipun telah didukung pembiayaan yang cukup.  Bahwa pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran berpengaruh positif terhadap pengawasan APBD. Demikian juga partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap APBD | |
| **NO** | **PENELITI & JUDUL PENELITIAN** | **PERSAMAAN** | | **PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN INI** | | **HASIL PENELITIAN** | |
| 06  07  08  09  10 | **Isran Noor (2014)** Desentralisasi Pemberian Izin Pertambangan Batu Bara Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kab Kutai  LGSP (USAID) 2009. Meneropong Jejak Perjuangan Legislatif Daerah  Tia Zatu Ikramina (2014) Gender dan Politik: Studi tentang Peran Anggota DPRD Perempuan Kota Surabaya Periode 2009-2014 dalam Mewuujudkan Kebijakan Responsif Gender  Irfan Ridwan Maksum ().Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Otonom  Utang Suwaryo (2010). Penelitian tentang otonomi daerah dalam perspektif pelaksana dan target group | Konsep yang diteliti tentang Desentralisasi  Konsep yang  diteliti tentang Legislatif daerah (DPRD) mealui treatment pendampingan oleh LGSP  Konsep yang diteliti tentang peran DPRD (perempuan)  Konsep yang dikaji tentang Kebijakan desentralisasi  Konsep yang diteliti tentang implementasi otonomi daerah | | Fokus penelitian pada pelaksanaan desentralisasi pemberian izin pertambangan batubara.  Tidak menggunakan teori Rondinelli &Cheema  Fokus penelitian pada daerah yang merupakan *pilot project* pendampingan oleh LGSP   * Fokus penelitian pada masalah kebijakan responsif gender dari anggota DPRD perempuan di Surabaya   Fokus penelitian pada implementasi kebijakan pembagian urusan/wewenang pemerintah pusat dan daerah di 10 negara  Fokus pada perspektif agen dan stakeholders. Tidak memggunakan teori Rondinelli & Cheema sebagai pisau analisis | | Bahwa desentralisasi pemberian izin pertambangan dalam otda, di Kutai Timur belum bisa terlaksana optimal dalam meningkatkan devisa dan pendapatan daerah. Bahwa ada ketidakikhlasan pusat tentang pemberian izin diberikan kepada daerah.  Bahwa atas pendampingan yang dilakukan oleh LGSP, DPRD dapat memainkan peran bagi terbangunnya tata pemerintahan yang baik dan demokratis melalui upaya-upaya perbaikan internal.  Bahwa kinerja responsivitas anggota DPRD perempuan masih belum merespon isu-isu gender. Tetapi dalam kinerja responsibilitas sudah dijalankan dengan mengikuti prosedur yang ada. Hal ini berdampak pada akuntabilitas anggota DPRD perempuan.  Bahwa pembagian urusan yang tidak *compatible* dengan sistem yang dianut, akan mengakibatkan persoalan serius dalam implementasi kebijakan desentralisasi.  Bahwa Implementasi kebijakan otonomi daerah tidak berdiri sendiri, melainkan melibatkan banyak komponen (kewenangan, SDM, dll) | |

**2.1.2. Kajian Teori**

Untuk memahami dan melakukan kajian mengenai bagaimana implementasi tugas pokok dan fungsi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Kota Cirebon, maka bangunan teori yang dijadikan sebagai acuan sebagai pisau analisis dan rujukan pengukuran variabel penelitian meliputi :

1. *Grand theory*, yaitu teori Administrasi Publik.
2. *Middle range theory*, yaitu teori kebijakan publik dan teori desentralisasi
3. *Operational theory* atau *applied theory* , yaitu teori implementasi kebijakan. .

Keterkaitan antara Grand Theory, Middle Range Theory dan Operational Theory tersebut di atas, dapat dijelaskan berikut ini :

Administrasi publik (***Grand Theory***) sebagai ilmu, saat ini berkembang dengan pesat. Wikipedia (http://id.wikipedia.org/wiki/Administrasi\_publik), memberikan pengertian Administrasi Publik sebagai berikut ::

Administrasi publik adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara, yang meliputi lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, tujuan negara dan etika dalam mengatur penyelenggaraan negara. Lokusnya adalah tempat yang menggambarkan di mana ilmu tersebut berada, yaitu kepentingan publik *(public interest*) dan urusan publik (*public affair*), serta fokusnya adalah apa yang menjadi pembahasan penting dalam mempelajari ilmu administrasi publik,yaitu teori organisasi dan ilmu manajemen.

Inti pengertian tersebut di atas adalah bahwa administrasi publik mempelajari pemerintahan dalam arti luas, yaitu meliputi lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif serta terkait dengan masalah publik, yang meliputi tiga hal, yaitu kebijakan publik, tujuan negara dan etika dalam tata cara penyelenggaraan negara.

John M. Pffifner dan Robert V. Presthus memberikan definisi tentang administrasi publik sebagai berikut :

*1.      Public Administration involves the implementation of public policy which has been determine by representatative political bodies.*

*2.      Public Administration may be defined as the coordination individual and group efforts to carry out public policy. It is, mainly accupied with the daily work of governments.*

*3.      In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques large numbers of people.*

Berdasarkan definisi dari Pfiffner dan Presthus, dapat dikatakan bahwa administrasi publik sangat berkaitan dengan segala **kebijakan publik** ***(Middle Range Theory)*** yang merupakan keputusan dari Badan Perwakilan Politik. Dimensi administrasi publik meliputi: a) dimensi kebijakan, b) organisasi, c) manajemen, d) moral dan etika, e) lingkungan dan, f) akuntabilitas kinerja (Yeremias T. Keban ; 2004).

Sementara itu desentralisasi ***(Middle Range Theory)*** merupakan salah satu kebijakan publik yang dipilih pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan, dengan melalui penyerahan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri dalam batas-batas yang ditegaskan di dalam peraturan perundang-undangan. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, minimalnya harus dapat mencapai tiga tujuan: *political equality*, *accountability* dan *responsiveness* dari setiap unsur penyelenggara pemerintahan di daerah (BC Smith; 2006).

Untuk mencapai itu, diperlukan suatu kerangka implementasi kebijakan ***(Operational Theory)*** yang dalam pelaksanaannya ditataran praksis akan dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu, *a) environment condition, b) inter-organizational relationship, c) recources for program implementation dan d) characteristic of implementation agencies.* Ke empat faktor pengaruh tersebut akan sangat menentukan *performance and impact* dari implementasi kebijakan (Rondinelli & Cheema, 1983).

Dengan demikian, menurut penulis, pemilihan *grand, middle dan operational theory* sebagaimana telah dibahas secara singkat dibagian atas dan akan dijelaskan secara rinci pada sub-sub bab berikut dibawah ini, untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah bidang implementasi kebijakan tugas pokok dan fungsi DPRD adalah tepat.

.Berikut disajikan gambar alur keterkaitan antara *grand, middle* dan *operational theory* serta penjelasan uraian teori-teori dimaksud.

**ADMINISTRASI PUBLIK**

*John M. Pffifner dan Robert V. Presthus (1960); Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro (1984); Denhardt & Denhardt (2006),*

***GRAND THEORY***

**Kebijakan Publik**

***Parsons, Wayne (2006); Dunn (2000); Thomas R Dye (1981)***

**PENELITIAN TERDAHULU**

***MIDDLE RANGE THEORY***

**Desentralisasi**

*Rondinelli & Cheema (1983): Smith (2006); Riggs (1961)*

***OPERATIONAL THEORY***

**Implementasi Kebijakan**

***Rondinelli &Cheema***

***(1983); Grindle (1980) Edward III (2007)*; Van Metter &Van Horm (1975); Mazmanian & Sabatier**

**Gambar, 2.1. Keterkaitan *Grand, Middle* dan O*perational Theory***

**2.1.2.1 Kebijakan Publik**

1. **Konsep Kebijakan**

Pengertian kebijakan atau kebijaksanaan seringkali digunakan bergantian karena dianggap sama. Padahal pengertian kebijakan dengan kebijaksanaan sebenarnya berbeda. Kebijakan berasal dari kata *policy* yang berarti ketetapan, sedangkan kebijaksanaan berasal dari kata *wisdom* yang berarti kearifan.

Jika dikaitkan dengan aktivitas pemerintah, maka lebih tepat apabila menggunakan kata “kebijakan” daripada kata “kebijaksanaan”. Kedua kata itu terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Poerwadarminta, 1987 : 145) yaitu : “Kebijaksanaan adalah hal bijaksana, kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya), sedangkan kebijakan berasal dari kata *bijak* yang mengandung arti pandai, mahir, selalu menggunakan akal budinya, sehingga kebijakan diartikan kepandaian kemahiran”.

Pengertian kebijakan dikemukakan oleh banyak pakar secara bervariasi karena tergantung dari sudut pandang pakar yang bersangkutan. Berikut ini akan penulis kemukakan beberapa pengertian kebijakan. Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Wahab (2004 : 2) :

Kebijakan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijaksanaan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

Berdasarkan pendapat di atas, kebijakan adalah pedoman untuk bertindak yang dapat berupa program atau rencana. Sedangkan menurut Thomas R.Dye (1981), kebijakan adalah “*whatever government choose to do or not to do*” (pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu).

Kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan pemerintah disebut kebijakan publik, kebijakan negara, atau kebijakan pemerintah. Diantara berbagai istilah tersebut, istilah yang banyak dipakai adalah kebijakan publik (*public policy*). Kebijakan publik adalah alokasi nilai yang otoritatif yang dipilih pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan.

William N.Dunn (2000 : 36) mengatakan (terjemahan) bahwa :” kebijakan publik pada hakikatnya berupa pilihan tindakan-tindakan pemerintah yang dialokasikan kepada seluruh masyarakat, sehingga kebijakan tersebut bersifat mengikat, mempunyai tujuan-tujuan tertentu dan selalu diorientasikan terhadap terpenuhinya kepentingan publik”.

Berdasarkan pendapat di atas, maka kebijakan publik adalah pilihan tindakan-tindakan pemerintah yang bersifat mengikat, mempunyai tujuan dan berorientasi pada kepentingan publik.

Nugroho, Riant, (2004 : 41) mengemukakan tentang kebijakan publik atau kebijakan pemerintah sebagai berikut :

1. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah. Jadi bukan merupakan apa yang menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
4. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.
5. Kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, maka kebijakan publik dibuat dalam rangka memecahkan masalah dan untuk tujuan dan sasaran tertentu yang diinginkan. Kebijakan publik ini berkaitan dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Dengan demikian, kebijakan berorientasi pada tindakan.

Uraian tersebut memperkuat pengertian kebijakan publik sebagai suatu program yang dipilih dan dilaksanakan oleh pemerintah dan berpengaruh terhadap sejumlah besar manusia dalam rangka mencapai suatu tujuan yanag telah ditentukan. Publik mempunyai dimensi luas, secara sosiologis, bahwa publik itu tidak dapat disamartikan dengan masyarakat. Masyarakat adalah sistem antar hubungan sosial yang mana manusia hidup dan tinggal secara bersama. Publik merupakan kumpulan manusia perorangan yang menaruh perhatian, minat atau kepentingan sama. Di dalam publik tidak ada norma atau nilai yang mengikat atau membatasi perilaku, sebagaimana halnya pada masyarakat. Publik sulit dikenali dan diidentifikasi sifat-sifat kepribadiannya secara jelas. Suatu ciri yang menonjol dalam publik adalah perhatian atau minat sama terhadap sesuatu objek. Dengan demikian, berdasarkan definisi sebagaimana diuraikan itu, kebijakan publik dalam kajian tesis ini diartikan sebagai rangkaian tindakan yang dipilih dan ditetapkan, dialokasikan dan dilaksanakan dengan tujuan untuk kepentingan umum (publik).

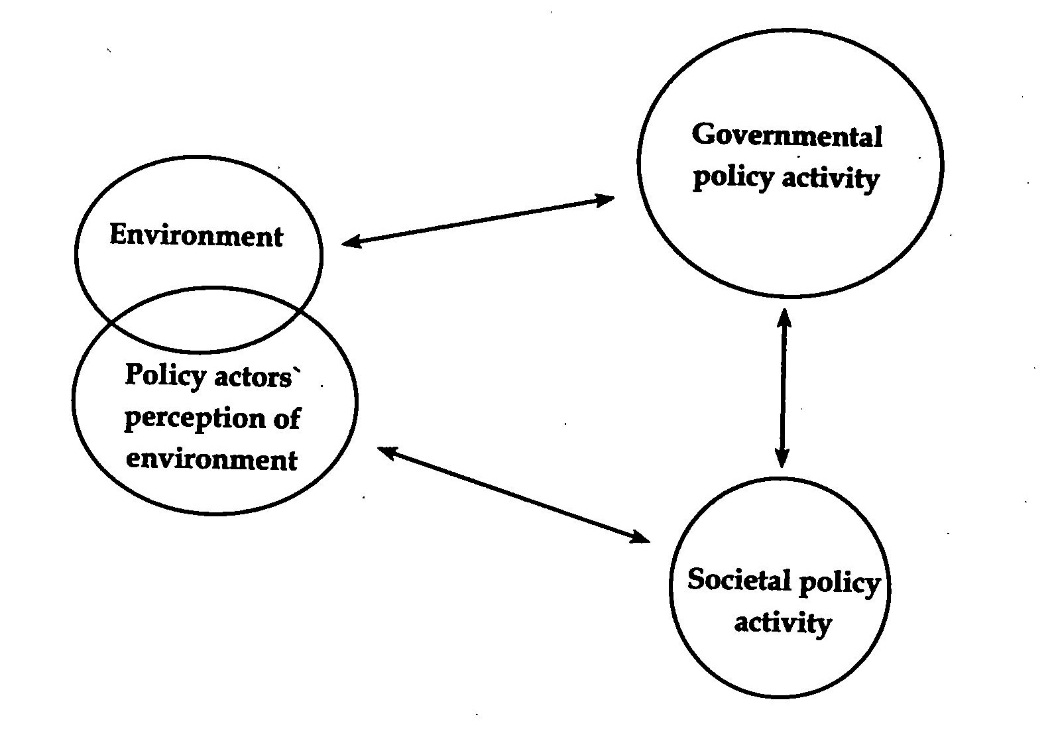
1. **Kompleksitas Proses Kebijakan**

Proses kebijakan adalah sangat rumit. Oleh sebab itu para analis berupaya untuk menyederhanakannya. Bentuk-bentuk penyederhanaan ini aslinya dibuat oleh para ilmuan sosial, termasuk ilmuwan politik, yang disebut sebagai model. Model adalah penyederhanaan suatu realitas yang sangat rumit dan kompleks. Model bermacam-macam bentuknya. Mulai dalam bentuk verbal atau matematis. Semua bentuk mempunyai tujuan yang sama yaitu memberi gambaran suatu kompleksitas dalam bentuk hubungan antar faktor yang disederhanakan.

Model sebagaimana yang dimaksud sifatnya tidak netral. Artiya, pilihan-pilihan terhadap faktor-faktor yang mana perlu dikaji mungkin dipengaruhi secara sengaja atau tidak sengaja, oleh ideologi atau banyak faktor lain yang mempengaruhi pikiran pembuatnya. Dengan kata lain, visi umum mengenai kehidupan politik, apakah secara empiris atau teoritis, akan tercermin dalam model tersebut, termasuk dalam model proses kebijakan.

Pada kenyataannya, proses kebijakan merupakan gejala yang tidak mudah dipahami, dan sulit dianalisis secara efektif karena kompleksitasnya. Tujuan dari pembuatan model adalah agar suoaya proses kebijakan mudah dipahami, dan analisis yang dilakukan mempunyai pijakan teoritis. Namun cara ini memiliki keterbatasan, yaitu seolah-olah proses kebijakan itu begitu teratur, begitu mudah diramalkan, dan begitu rasional.

Secara umum, proses kebijakan yang kompleks disederhanakan dalam suatu model pada gambar berikut :



**Gambar 2.2.**

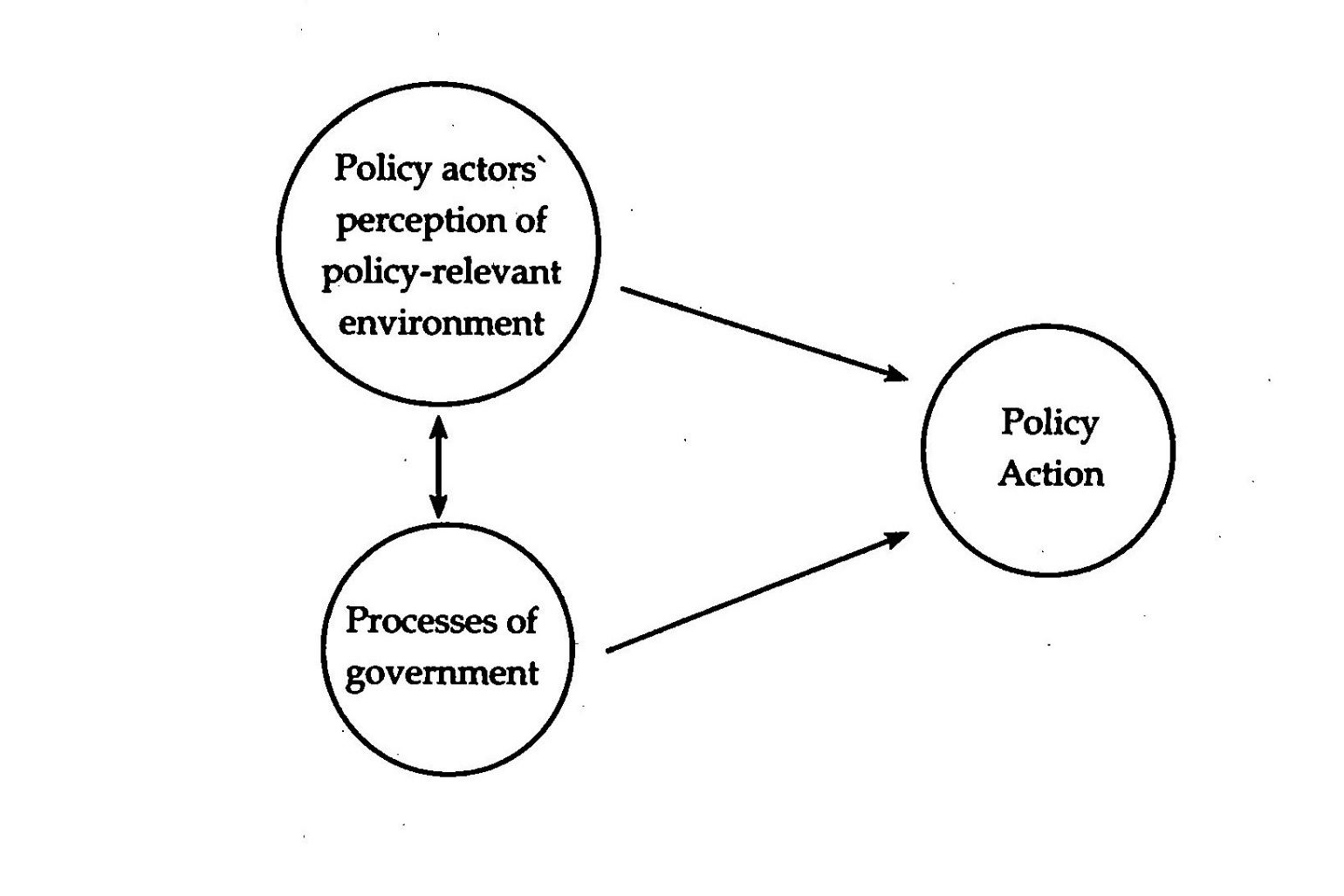
**Model Umum Proses Kebijakan**

Sumber : Ripley, Randall B, 1985, *Policy Analysis in Political Science*. Nelson Hall Publisher, Chicago, p.35.

Dari model di atas, perlu dicatat beberapa hal :

1. Lingkungan dan persepsi aktor terhadap lingkungan sebagian bersifat independen dan sebagian lainnya beririsan. Variabel lingkungan tetap merupakan faktor penting walaupuntanpa dipersepsikan oleh aktor. Juga independensi persepsi aktor dalam derajat tertentu dianggap penting. Para analis mendefinisikan variabel lingkungan untuk menganalisis kebijakan. Para analis juga memperhatikan pengaruh lingkungan ketika mencari bentuk apa yang menjadi penyebab suatu kebijakan. Penting juga dicatat bahwa aktor-aktor kebijakan bergerak berdasar persepsi mereka sendiri. Persepsi ini termasuk terhadap faktor-faktor tertentu dalam lingkungan yang dianggap penting oleh para analis. Namun ini tidak mutlak, karena dapat pula mencangkup faktor-faktor, kecenderungan, dan kejadian-kejadian yang kurang dianggap penting oleh para analis namun menurut para pembuat kebijakan sehari-hari yang sangata berpengaruh, dianggap penting jadi para analis politik harus memperhatikan variabel lingkungan itu sendiri, serta persepsi para aktor terhadap lingkungan mereka yang dapat berbeda dengan konstruksi para analis.
2. Bahwa aktivitas kebijakan terjadi dilingkungan pemerintah misalanya di parlemen, lembaga eksekutif, birokrasi, dan lembaga peradilan dan juga terjadi dilingkungan masyarakat. Kedua elemen ini tidak bisa disisihkan oleh para ilmuwan. Ilmuwan tidak boleh hanya memntingkan aktivitas kebijakan. Sebagai contoh, klinik kesehatan dapat dibangun oleh pemerintah, tetapi tanpa aktivitas-aktivias individu dalam masyarakat untuk memilih menggunakan klinik itu, maka kebijakan tidak mungkin mewujudkan hasil. Pemerintah dan masyarakat berinteraksi dalam konteks lingkungan dalam menetapkan aktivitas kebijakan secara totalitas.
3. Panah-panah yang saling berhubungan dalam tiap variabel menunjukan bahwa tidak hanya lingkungan dan persepsi aktor yang mempengaruhi aktivitas kebijakan di pemerintahan maupun di masyarakat, tetapi sebaliknya juga bahwa aktivitas kebijakan di pemerintahan dan masyarakat juga akan memberi pengaruh kepada lingkungan dan khusunya persepsi aktor terhadap lingkungan itu. Sekalipun demikian hubungan yang tergamabr tidak bisa ditentukan sebelumnya. Sifat hubungan bisa ditentukan setelah eksplorasi dilakukan.

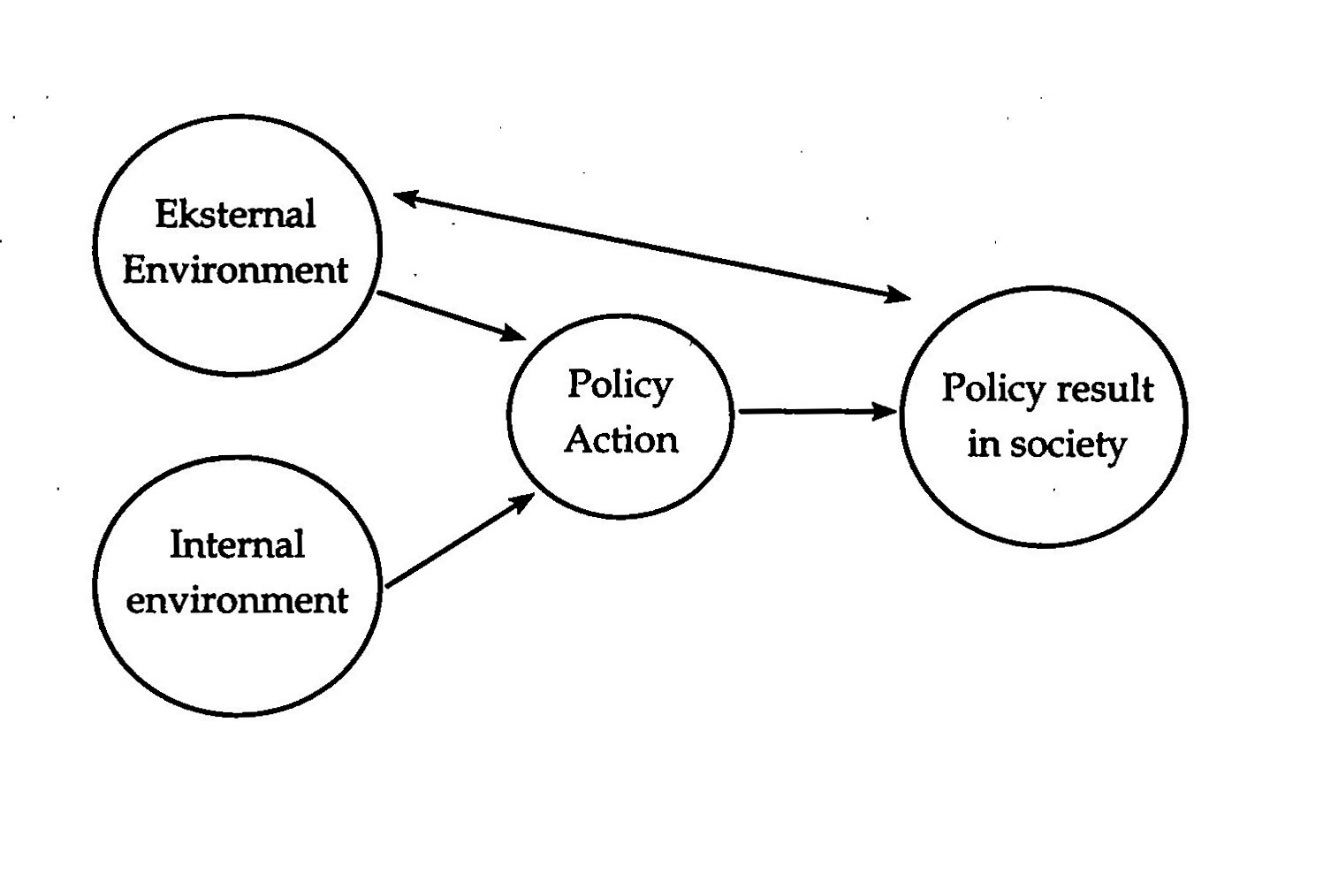
Untuk memperjelas model di atas Ripley (1985) memberikan contoh beberapa faktor utama dalam proses kebijakan :

Sebenarnya banyak faktor dalam proses kebijakan, namun dalam suatu studi tunggal, tidak dapat seluruh faktor itu dikaji secara bersama-sama. Oleh sebab itu perlu diadakan pemilihan atas berbagai faktor yang mendekati kesesuaiannya dengan studi. Guna keperluan studi tunggal, misalnya untuk mengkaji implementasi atau dampak kebijakan, Ripley (1985) menawarkan suatu model yang disebut Model Proses-Perseptual dan Model Struktural sebagai berikut :

**Gambar 2.3.**

**Model Proses-Perseptual**

Sumber : Ripley, Randall B, 1985 *Policy Analysis in Political Science*. Nelson Hall Publisher, Chicago, *hal :43.*

**Gambar 2.4.**

**Model Struktural**

Sumber : Ripley, Randall B, 1985 *Policy Analysis in Political Science*. Nelson Hall Publisher, Chicago, Hal :.47.

Ada beberapa catatan atas pengguna model ini yaitu :

1. Kita dapak menguji, memahami, dan memberi eksplanasi dari *Agenda Building;*
2. Menguji, memahami, dan memberi eksplanasi dari tahap awal dari *Policy Action*;
3. Mengakomodasikan secara detail variasi-variasi dalam *Policy Action*;
4. Merupaka model yang kuat dalam menilai proses *Decision Making* secara keseluruhan;
5. Namun model ini mengalami keterbatasan ketika lingkup studi kebijakan meluas dan lebih mendetail serta lebih *rigor.*

,

Sub-model ini berfokus pada dampak dari lingkungan eksternal dan internal terhadap aksi kebijakan, dan pada gilirannya bagaimana akibatnya terhadap *policy result* di masyarakat. Model ini sebagai mana model sebelumnya juga dimaksudkan untuk menjelaskan *policy action.*

Beberapa kekuatan model struktural adalah :

1. Leboh cocok meneliti kebijakan yang berkelanjutan, sementara model lainnya cocok untuk meneliti tahap awal dari pelaksanaan kebijakan baru.
2. Model ini dapat digunakan untuk memenuhi tuntutan perolehan data yang berskope luas (dapat berbagai program) dan *rigor.*
3. Implikasi dari no 1 dan 2, adalah bahwa pendekatan terhadap studi kebijakan harus dicover dalam waktu yang cukup lama.

Beberapa keterbatasan dari model ini adalah :

1. Tidak cocok dengan studi *agenda building*, tetapi lebig tepat dialamatkan pada studi terhadap program-program yang sudah mapan.
2. Tidak dapat untuk menguji variasi-variasi program secara tepat, karena hanya meneliti data suatu program secara agregat.
3. Tidak dapat mengamati berbagai faktor seperti : politik, psikologis, dan persepsi yang dipertimbangkan untuk suatu pembuatan keputusan spesifik. Karena data agregat akan mengabaikan itu semua.
4. **Aktor-aktor Kebijakan**

Dalam prospektif ilmu politik, analisis terhadap proses kebijakan harus terfokus pada aktor-aktor. Jika politik diartikan sebagai “Siapa, melakukan apa, untuk memperoleh apa”. Maka aktivitas yang terjadi dalam proses kebijakan adalah suatu bentuk kegiatan yang dilakukan aktor politik untuk memperoleh nilai-nilai politik. Disaming itu, berdasar pada model-model proses kebijakan yang telah disinggung sebelumnya, peran aktor-aktor sangat menentukan dalam merumuskan, melaksanakan, dan mempertimbangkan konsekuensi kebijakan yang dibuatnya.

Dalam studi proses kebijakan, Anderson, (1979); Ripley, (1985 ) dan Guy Peter (dalam Sugiono, 1993). sepakat mengatakan bahwa aktor-aktor kebijakan berasal dari berbagai macam lembaga yang tercakup dalam supra struktur politik maupun impra struktur. Para ahli menidentifikasi aktor aktor dengan berbagai macam sebutan yaitu : Legislator, Eksekutif, Lembaga Peradilan, Kelompok penekan, Partai Politik, Media Massa, Organisasi Komunitas, aparat administrasi atau birokrasi, kelompok *Non Govermental Organization* (NGO), kelompok swasta, kelompok *think thanks*, dan Kabinet bayangan.

Para aktor tersebut masing-masing mempunyai karakteristik yang menunjukan kekuatannya mempengaruhi proses kebijakan. Misalnya, jika direfleksikan dengan kondisi Indonesia, maka para akator dan kekuatannya diperinci sebagai berikut :

1. Lembaga Kepresidenan. Lembaga ini terdiri atas Presiden, wakil Presiden, kabinet serta pejabat teras lainnya di kantor kepresidenan. Lembaga kepresidenan sangat penting dalam proses kebijakan karena mempunyai struktur yang kuat dalam melakukan rekrutmen para policy maker yang berasal dari lingkaran Eksekutif. Disamping itu lembaga ini mempunyai resources yang kuat dalam bentuk dana yang diguanakan dalam bentuk dana yang digunakan untuk pelaksanaan proyek-proyek pemerintah. Lembaga kepresidenan kuat karena mempunyai sumber dukungan aparat yang *powerfull,* dan memegang atribut-atribut yang mencerminkan kapasitas simbolik sistem politik.
2. Dewan Perwakilan Rakyat, merupakan lembaga yang tidak bisa diabaikan dalam proses kebijakan disebabkan konteks politiknya dalam intuisi yaitu menentukan rancangan kebijakan. DPR juga mempunyai modal representativitas politik yang bisa digunakan untuk membentuk opini publik.
3. Birokrat, merupakan lembaga penting dalam proses kebijakan disebabkan keahlian yang mereka miliki, pengetahuan tentang intutisi (sesuai dengan masa kerja), serta peran pentingnya dalam implementasi kebijakan.
4. Lembaga yudikatif, merupakan lembaga yang berwenang melakukan ajudikasi pada implementasi kebijakan dan pada gilirannya menjadi masukan untuk formulasi.
5. Partai Politk, berperan penting dalam menggalang opini publik yang bermanfaat dalam melontarkan isu-isu yang nantinya dikembangkan dalam tahap agenda setting.partai politik juga menjalankan fungsi-fungsi politik yang penting dalam proses kebijakan.
6. Kelompok-kelompok kepentingan berfungsi menyalurkan isu-isu publik dalam proses agenda setting. Fungsi tersebut semakin bertambah mengemuka ketika peran parta politik menurun.
7. Media massa, merupakan aktor yang terlibat dalam semua tahap kebijakan karena berfungsi sebagai komunikator antara pemerintah dan masyarakat. Media massa mempunyai kekuatan yang kahs, yaitu kemampuannya menjangkau audiiens lebih luas dibanding kelompok manapun. Kekhasan itu menjadikan media massa merupakan agen yang effektif dalam membentuk opini publik. Selain itu media massa juga berperan dalam agenda setting, mendiseminasikan kebijakan, maupun dalam monitoring implementasi kebijakan.
8. Kelompok intelektual kampus dan non kampus, adalah aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, baik dalam agenda setting dan evaluasi, serta membentuk opini publik dengan relatif obyektif. Adakalanya mereka juga berperan dalam formulasi kebijakan ketika negara menhendaki sumbangan pemikiran paea teknokrat secara langsung maupun tdak langsung, dalam perencanaan pembangunan.

Untuk memahami lebih lanjut peran aktor dalam proses kebijakan diajukan dua perspektif : Elit dan Politisi-Birokrat. Perspektif tersebut bukanlah perspektif yang telah “baku”, namun perlu diungkapkan agar bahasan terhadap aktor kebijakan menjadi lebih jelas.

Para aktor yang terlibat “penting” dalam proses kebijakan disebut pula sebagai elit kebijakan. Istilah elit menunjuk pada pengaruh yang kuat dalam proses kebijakan. Berdasar pada strtaifikasi kebijakan, maka struktur pengaruh yang ada dalam suatu negara dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

**Tabel. 2.2.**

**Struktur Kekuasaan**

|  |  |
| --- | --- |
| Kelompok Pembuat Keputusan | Jabatan-Jabatan Resmi Utama |
| Kaum berpengaruh | Penasihat pembuat keputusan baik opini dan menetapkan sanksi, birokrat tingkat tinggi*, great landlord*, industrialis, bankir, dan lain-lain aktor yang berpengaruhnya implisit kuat. |
| Aktivis | Anggota partai politik, birokrat tingkat, menengah, editor surat kabar |
| Publik peminat politik | Orang-orang yang sangat tertarik dengan kehidupan politik tetapi tidak masuk medan politik. |
| Kaum pemilih | *Voters* : pengaruhnya ketika pemilu |
| Non-partisipan | Sekedar obyek politik bukan aktor politik. |

Sumber : Diringkaskan dari Mohtar Mas’oed dan Colin Mac Andrews (eds), (1982)

Namun untuk mengetahui secara pasti siapa individu yang secara riil berperan paling penting dalam proses kebikjakan sangat sulit. Berdasar pada analisis keputusan, aktor yang berkuasa adalah yang paling berhasil mengajukan inisiatif atau menentang usul-usul keputusan.

Prespektif berikutnya membahas peran politisi dan birokrat sebagai aktor penting dalam proses kebijakan. Aberbach et.al. (1981) menjelaskan bahwa pada masa kini baik politisi dan birokrat sama-sama mempunyai peran penting dalam proses kebijakan. Pentingnya peran tersebut diperoleh melalui perkembangan sejarah yang cukup lama.

Pada tahun 1918 Max Weber memprediksikan bahwa di masa depan ada dua aktor yang semakin penting berperan sebagai pebuat kebijakan. Kedua aktor tersebut adalah para politisi profesional dari kalangan partai politik yang mendasarkan pada kekuatan massa bukan warisan status sosial. Aktor berikutnya adalah para administrator profesional yang mengandalkan karier sebagai basis kekuatannya. Para administrator karier inilah kemudian menjadi dasar perkembangan birokrasi modern.

Menurut pengamatan Aberbach, antara tahun 1870-1970 terjadi peningkatan kekuasaan dari partai dan para pegawai negeri dalam perumusan kebijakan. Jika pada masa lalu parlemen dan kabinet di Eropa sebagian besar terdiri dari politisi amatir-yaitu mereka yang hidup untuk politik (terdiri dari kaum bangsawan dan priyayi lokal)-satu abad kemudian digantikan posisinya oleh orang-orang baru dari kalangan kelas menengah dan kelas pekerja. Mereka adalah orang-orang dengan staus pendidikan cukup baik, mempunyai komitmen terhadap karier dibidang politik, partainya bertanggung pada hasil pemilu dan pada sukses dalam kompetisi partai.

Sedangkan birokrasi, jika pada tahun 1870 jumlah pegawai negeri masih relatif kecil dan ketatausahaan adalah tugas utamanay maka pada tahun 1970 jumlah mereka jauh lebih besar dengan tugas yang semakin bervariasi seiring dengan perluasan fungsi pelayanan sebagai tuntutan perkembangan di negara-negara barat. Untuk mengakomodasikan kecenderungan yang muncul, pegawai negeri semakin terspesialisasi, profesional, dan kian *powerfull* dengan peningkatan keahliannya.

Beberapa pelajaran yang dapat dipetik dari evolusi perkembangan peran kedua aktor di atas adalah :

1. Dalam tahap insiasi kebijakan, pengaruh birokrat tingkat tinggi cukup besar.
2. Politisi memainkan peranan lebih penting dalam manajemen konflik dibanding birokrat, khususnya dalam mengatur konflik yang terjadi di parlemen atau partai politik.
3. Dalam proses perncanaan, koordinasi dan pembuatan anggaran peranan birokrat semakin penting. Politisi mempunyai peran potensial dalam alokasinya pada proses kebijakan.
4. Baik birokrat dan politisi berperan penting dalam implementasi kebijakan. Namun peranan birokrat tetap lebih utama.
5. **Keterlibatan Nilai**

Sebagaimana dinyatakan terdahulu bahwa keterlibatan aktor dalam proses kebijkan tidaklah bebas nilai atau bebas dari kepentingan. Islamy, (2008).mengatakan bahwa nilai adalah sesuatu yang dinilai bermanfaat bagi masyarakat. Para aktor baik yang berasal dari kalangan pemerintah maupun nonpemerintah terlibat dengan persoalan nilai dalam proses kebijakan.

James Anderson (1979) menggolongkan nilai-nilai dimaksud dalam lima kelompok yaitu : *“political values, organizational values, personal values, policy values and ideological values”.*

Nilai-nilai politik menunjuk pada kepentingan-kepentingan kelompok politik tertentu. Dalam hal ini, para aktor yang berasal dari kalangan partai, misalnya, dapat membuat kebijakan yang hanya memberikan keuntungan pada partainya sendiri. Dengan demikina, para analis kebijakan sangat disarankan untuk mengobservasi isi kebijakan dikaitkan dengan kelompok politik yang terlibat dalam proses kebijakan. Biasanya kebijakan-kebijakan dalam bidang politik, misalnya Undang-undang partai politik dan pemilu, surat dengan muatan nilai politik. Partai politik atau gabungan partai yang dominan dalam parlemen mungkin akan mengembangkan isu tentang persyaratan calon presiden ditetapkan tidak terlalu ketat untuk memuluskan jalan kandidat presiden dari partainya.

Nilai organisasi sringkali mempengaruhi birokrat ketika terlibat dalm berbagai tahapan kebijakan. Sesuai denga hirarki yang ada dala birokrasi, para aktor di posisi lebih tinggi biasanya menekan nila-nilai seperti : efisiensi, efektivitas, imbalan, sanksi, serta hak-hak istimewa mereka, kepada aparat yang menduduki posisi dibawahnya. Nilai lainnya misalnya nilai untuk mempertahankan agar organisasinya agar tetap hidup dan slalu berkembang. Dalah hal ini pemimpin menekankan perlunya nilai ,loyalitas para bawahan yang telibat dalam proses kebijakan. Di Indonesia pada masa Orde baru pernah ada penekanan mono loyalitas dikalangan birokrasi ytang di tunjukan untuk memantapkan peran birokrasi dalam proses politik.

Pemahaman nilai-nilai politik maupun organisasi bisa diperoleh analis ketika memperhatikan statemen politik maupun interpretasi atas isi kebijakan. Demikian pula halnya dengan nilai-nilai pribadi aktor, disadari atau tidak, bisa nampak dalamstatemen-statemen yang dinyatakannya. Nilai-nilai pribadi biasanya menyangkut kepentingan ekonomi si aktor atau reputasi pribadi dan kekuasaannya. Misalnya dalam melakukan aktifitas kebijakan di pemerintah yang kolutif, seorang aktor “penting” menyatakan perlunya mentata kota dengan membangun perumahan-perumahan mewah. Statemen tersebut mungkin mencerminkan kepentingan ekonomi si aktor yang bisa diperoleh melalui “kliennya” yang berperang sebagai pengusaha *real estate*. Upaya memenuhi nilai pribadi boleh jadi “menutup mata” aktor terhadap konsekuensi kebijakan dimasa depan. Misalnya konsekuensi rusaknya lingkungan hidup akibat tata perumahan yang tidak ramah lingkungan.

Disamping ketiga nilai di atas, ada nilai kebijakan yang menunjukan nilai-nilai yang menjadi pertimbangan aktor memang benar-benar ditujukan demi kebaikan kebijakan yang akan diputuskan. Lester dan Stewart (2000) menyatakan bahwa :

“*Actors may be basing its activities on the values that can resolve the issue in its public opinion, such as the values of combanting corruption, equality of citizens before the law, human rights, and so on. Policy values are considered moral and idealistic, because the actor can obtain an unfavorable risk himself*. (Aktor mungkin akan mendasarkan aktivitasnya pada nilai-nilai yang menurut pendapatnya dapat menyelesaikan persoalan publik tersebut, misalnya niali-nilai pemberantasan korupsi, persamaan warga negara di depan hukum, hak-hak azasi manusia, dan sebagainya. Nilai-nilai kebijakan dianggap moralis dan idealis, karena si aktor bisa memperoleh resiko yang tidak menguntngkan dirinya).

Berdasarkan pada pengggolongan Anderson, bisa diketahui bahwa nilai-nilai para aktor dalam proses kebijakan tidak sepenuhnya didasarkan pada kepentingan publik. Hal ini bertentangan dengan aspek normatif tentang kewajiban pemerintah. Kewajiban pemerintah adalah memberikan pelayanan publik dengan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, kepentingan publik yang harus diutamakan dibandingkan kepentingan pribadi atau kelompok. Namun ada pula niali-nilai yang berlaku dalam masyarakat menjadi dasar bagi pembuat kebijakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan publik, dengan demikian berpihak pada kepentingan publik. Nilai-nilai inilah yang mendasari bagaimana para pengambil keputusan mengambil dan menentukan kebijakan mengenai pembagian kekuasaan, pendelegasian wewenang, dan bagaimana sistem pemerintahan dijalankan.

**2.1.2.2. Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah**

**A. Konsep Desentralisasi**

Desentralisasi saat ini telah menjadi azas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap negara. Hal ini sesuai dengan fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi memiliki berbagai macam tujuan.

Secara umum tujuan tersebut dapat diklasifikasi ke dalam dua variabel penting, yaitu pertama peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan (yang merupakan pendekatan model efisiensi struktural/structural efficiency model) dan kedua peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan (yang merupakan pendekatan model partisipasi/*participatory model*). Setiap negara lazimnya memiliki titik berat yang berbeda dalam tujuan-tujuan desentralisasinya tergantung pada kesepakatan dalam konstitusi terhadap arah pertumbuhan (*direction of growth*) yang akan dicapai melalui desentralisasi.

Pada hakekatnya desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritoir tertentu. suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi dengan menjelmakannya sebagai daerah otonom. sebagai pancaran paham kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun pemerintah daerah. ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subjek dan bukan objek.

Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. baik dalam definisi daerah otonom maupun otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah yang diselenggarakan secara konseptual oleh pemerintah daerah. Dalam banyak hal, desentralisasi dan otonomi adalah kata yang saling bisa dipertukarkan. Otonomi berasal dari kata yunani *autos* dan *nomos*. kata pertama berarti “sendiri”, dan kata kedua berarti “perintah”. otonomi bermakna “memerintah sendiri”. dalam wacana administrasi publik daerah otonomi sering disebut sebagai *local self government*.

Konsep desentralisasi menurut Webster (dalam Prakoso, 1984:77) memberikan rumusan desentralisasi sebagai berikut: *to decentralize means to devide and distrubute, as governmental administration, to withdraw from the center or concentration*. (desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan, mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi)

Kemudian pendapat lainnya Fortmann (dalam Bryant 1989:215). menekankan bahwa desentralisasi juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas lokal. Kekuasaan dan pengaruh cenderung bertumpu pada sumber daya. jika suatu badan lokal diserahi tanggung jawab dan sumber daya, kemampuannya untuk mengembangkan otoritasnya akan meningkat. jika pemerintah lokal semata-mata ditugaskan untuk mengikuti kebijakan nasional, para pemuka dan warga masyarakat akan mempunyai investasi kecil saja didalamnya Selanjutnya mengutip pendapat Riggs (dalam Sarunjang 2000:47), menyatakan bahwa :

Desentralisasi mempunyai dua makna: a). pelimpahan wewenang (*delegation*) yang mencakup penyerahan tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasar kasus yang dihadapi, tetapi pengawasan tetap berada ditangan pusat. b). pengalihan kekuasaan (*devolution*) yakni seluruh tanggung jawab untuk kegiatan tertentu diserahkan penuh kepada penerima wewenang.

Rondinelli & Cheema (1983 : 18) (dalam terjemahan bebas penulis), mengatakan dilihat dari sudut pandang kebijakan dan administrasi, desentralisasi adalah : " transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau otoritas administratif dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administratif lokal, organisasi semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintah lokal, atau organisasi nonpemerintah",

Terkait dengan upaya penciptaan akuntabilitas dalam desentralisasi. Rondinelli & Cheema (2003), juga mengatakan bahwa desentralisasi dapat mendorong tercapainya nilai-nilai demokrasi dan *good governance* dalam beberapa cara;

1. Tersedianya kerangka kerja bagi masyarakat pada level lokal untuk mengelola diri mereka sendiri dan berpartisipasi dalam pembuatan keputusan lokal. Semakin tinggi tingkat partisipasi publik di tingkat lokal, makin tinggi pula derajat legitimasi politik pemerintah.
2. Desentralisasi merupakan sarana (*means*) yang lebih efektif untuk meningkatkan akuntabilitas pemimpin politik dan birokrat. Sebagai konsekuensinya, ada perbaikan akses bagi publik terhadap pelayanan dan fasilitas yang diinisiasi oleh pemerintah.
3. Desentralisasi mendorong proses pelembagaan budaya demokrasi dengan cara memberikan ruang yang cukup bagi kelompok dan individu di tingkat lokal untuk membuat keputusan-keputusan politik dan anggaran. Kalau desentralisasi diterapkan secara cermat, praktis berbagai persoalan di birokrasi seperti *red-tape*dan kekakuan prosedur dapat direduksi dan birokrasi lebih mendasarkan dirinya pada keahlian, pengetahuan, dan pengalaman dari masyarakat lokal. Juga, kalau diterapkan secara lebih hati-hati, desentralisasi mempermudah arus pertukaran informasi di tingkat lokal.
4. Dalam kaitannya dengan kemiskinan, desentralisasi menyiapkan kerangka kerja (*framework*) yang lebih baik untuk proses eradikasi kemiskinan.
5. Desentralisasi mendorong terciptanya mekanisme *check and balance* di antara pemerintah pusat dan unit-unit pemerintah dan administrasi di tingkat daerah – suatu karakter kunci demokrasi dan tata pemerintahan yang baik.
6. Transfer kewenangan dan *resources* dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah akan memberikan peluang yang cukup bagi warga negara lokal untuk memainkan peran secara langsung dalam proses pembangunan; sebagai katalis pembangunan dan proses perubahan, para warga negara di tingkat lokal dapat memutuskan skala prioritas berbagai pelayanan publik.

Tujuan utama desentralisasi adalah untuk mengoptimalkan pelaksanaan kebijakan publik di daerah. Desentralisasi juga berfungsi sebagai instrumen pemerintah pusat dalam mengorganisasikan tata pemerintahan agar memudahkan dan mengawasi organisasi ditingkat bawahnya dengan prinsip demokratisasi. Desentralisasi dan prinsip demokratisasi dianggap dapat meningkatkan efektivitas pemerintah dalam membuat kebijakan publik melalui pendelegasian tanggung jawab *(accountability)* yang lebih besar kepada para pejabat tingkat daerah (Rondinelli & Cheema : 1983). Desentralisasi sebagai instrumen kebijakan publik di daerah tidak hanya menyangkut solusi atas pemecahan masalah di tingkat daerah, tetapi juga dapat dipahami sebagai upaya optimalisasi koordinasi hubungan kerja antar aktor *governance*. Dalam perspektif ini, desentralisasi dipandang sebagai alat memperkuat relasi antara *state* dan *citizen.* Jika kondisi ini terjadi, maka tujuan desentralisasi akan menguntungkan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan regionalisasi fungsi pemerintahan

Pada sisi lain, menurut Litvack & Seddon (1999 : 2): (dalam terjemahan bebas penulis) mengatakan desentralisasi adalah : " transfer kewenangan dan tanggung jawab berkaitan dengan fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi pemerintah yang ada dibawahnya, atau organisasi semi bebas, ataupun sektor privat”.

Dalam bahasa yang berbeda, Faguet (2000 : 2) mengemukakan bahwa : *Decentralization is the devolution by central (i.e; national) government of specific functions, with all the administrative, political and economic attributes that these entail, to local (i.e.,municipal) governments which are independent of the center within a legally delimited geographic and functional domain.*

Dari beberapa definisi tentang desentralisasi di atas, dapat ditarik intisari desentralisasi yakni :

1. Adanya transfer kewenangan dan tanggung jawab mengenai fungsi-fungsi  
   publik;
2. Transfer tersebut berasal dari pemerintah pusat;
3. Transfer tersebut diberikan kepada entitas, yang dapat berbentuk :
4. organisasi pemerintah sub-nasional;
5. badan-badan pemerintah semi-otonom;
6. organisasi atau pejabat pemerintah pusat yang berada di luar ibukota  
   negara;
7. organisasi non pemerintah.
8. Maksud dari transfer kewenangan dan tanggung jawab adalah agar tujuan negara dapat dicapai secara lebih efektif, efisien dan demokratis.

Adapun mengenai tujuan dari desentralisasi yang berdasarkan kepada landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintah daerah sebagaimana yang dimaksud oleh *The Liang Gie*   adalah :

* 1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan desentralisasi dimaksud untuk mencegah penumpukan kekuasaan di suatu daerah
  2. Dalam bidang Politik, dsentralisasi dianggap sebagai pendemokrasian, dalam rangka menarik minat rakyat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan (pendidikan Politik)
  3. Dari perspektif teknik organisatoris pemerintah desentralisasi dimaksud unutk mencapai efensiensi
  4. Dari sudut kultur desentralisasi diharapkan perhatian sepenuhnya ditumpahkan kepada daerah, seperti, geografi, ekonomi, politik, kondisi masyarakat, kultur.
  5. Diharapkan pemerintah daerah lebih memfokuskan pembangunan di daerah tersebut.

**B. Desentralisasi Politik dan Desentralisasi Administrasi**

Kompleksitas konsep desentralisasi secara umum dapat dikategorikan ke dalam 2 (dua) perspektif utama, yakni *political decentralisation perspecitve* (perspektif desentralisasi politik) dan *administrative decentralisation perspecitve* (perspektif desentralisasi administrasi). Perbedaan mendasar dua perspekstif ini terletak pada rumusan definisi dan tujuan desentralisasi. Perspektif desentralisasi politik mendefinisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan *(devolution of power)* dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Parson (1961), misalnya, mendefinisikan desentralisasi sebagai “… *sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state.”* Sedangkan dekonsentrasi, menurut Parson, adalah “… *the sharing of power between members of the same ruling group having authority respectively in different areas of the state.”* Dengan merujuk pada definisi desentralisasi dan dekonsentrasi yang dirumuskan Parson tersebut, Mawhood (1987: 9) mengatakan bahwa desentralisasi adalah “… *devolution of power from central to local governments”.* Hal senada juga dikemukakan oleh Smith (1985), yang mendefinisikan desentralisasi sebagai “… *the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within a large organisation.”* Poin penting yang menarik untuk digarisbawahi di sini adalah bahwa Smith juga mendudukkan ide *devolution of power* sebagai substansi utama desentralisasi, kendati devolusi kekuasaan yang dimaksud tidak hanya dibatasi pada struktur pemerintahan.

Pada sisi lain, perspektif desentralisasi administrasi lebih menekankan definisi desentralisasi sebagai delegasi wewenang administratif *(administrative authority)* dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Rondinelli & Cheema (1983: 18), misalnya, mengatakan: “*Decentralisation is the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organisations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organisations, local government, or non-government organizations”.*

Perbedaan kedua perspektif dalam mendefinisikan desentralisasi, tidak dapat dihindari, berimplikasi pada perbedaan dalam merumuskan tujuan utama yang hendak dicapai. Secara umum, perspektif desentralisasi politik lebih menekankan tujuan yang hendak dicapai pada aspek politis, antara lain: meningkatkan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, serta mempertahankan integrasi nasional. Dalam formulasi yang lebih rinci,

Smith (1985) membedakan tujuan desentralisasi berdasarkan kepentingan nasional (pemerintah pusat), dan dari sisi kepentingan pemerintah daerah.

* 1. **Tujuan desentralisasi Berdasarkan Kepentingan Nasional**

Bila dilihat dari sisi kepentingan pemerintah pusat, sedikitnya ada tiga tujuan utama desentralisasi. Pertama, *political education* (pendidikan politik), maksudnya adalah, melalui praktik desentralisasi diharapkan masyarakat belajar mengenali dan memahami berbagai persoalan sosial, ekonomi, dan politik yang mereka hadapi; menghindari atau bahkan menolak untuk memilih calon anggota legislatif yang tidak memiliki qualifikasi kemampuan politik; dan belajar mengkritisi berbagai kebijakan pemerintah, termasuk masalah penerimaan dan belanja daerah.

Tujuan kedua desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah *to provide training in political leadership* (untuk latihan kepemimpinan). Tujuan desentralisasi yang kedua ini berangkat dari asumsi dasar bahwa pemerintah daerah merupakan wadah yang paling tepat untuk *training* bagi para politisi dan birokrat sebelum mereka menduduki berbagai posisi penting di tingkat nasional. Kebijakan desentralisasi diharapkan akan memotivasi dan melahirkan calon-calon pimpinan pada level nasional.

Tujuan ketiga desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah *to create political stability* (untuk menciptakan stabilitas politik). Para pendukung dari tujuan desentralisasi yang ketiga ini percaya bahwa melalui kebijakan desentralisasi akan terwujud kehidupan sosial yang harmonis dan kehidupan politik yang stabil. Lebih jauh Sharpe (dalam Syarif Hidayat :2008) mengatakan

“… *one of the determinant factors constitutes the embodiment of a stable democracy at the national level, in many instances, preceded by the establishment of local democracy.”*

* 1. **Tujuan Desentralisasi bagi Kepentingan Pemerintah Daerah**

Lebih lanjut Smith (1985) (dalam terjemahan bebas penulis) mengatakan, dari sisi kepentingan pemerintah daerah, tujuan *pertama* desentralisasi adalah untuk mewujudkan *political equality*. Melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Masyarakat di daerah, tulis Smith (1985: 24), dapat dengan elegan mempraktikkan bentuk-bentuk partisipasi politik, misalnya menjadi anggota partai politik dan kelompok kepentingan, mendapatkan kebebasan mengekspresikan kepentingan, dan aktif dalam proses pengambilan kebijakan.

Tujuan *kedua* desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local accountability*. Melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan dapat tercipta peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya, yang meliputi hak untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah, serta hak untuk mengontrol pelaksanaan pemerintahan daerah.

Tujuan *ketiga* desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local responsiveness*. Asumsi dasar dari tujuan desentralisasi yang ketiga ini adalah karena pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui berbagai masalah yang dihadapi komunitasnya, pelaksanaan desentralisasi akan menjadi jalan terbaik untuk mengatasi masalah dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.

Bagaimana halnya dengan tujuan desentralisasi menurut perspektif desentralisasi administrasi (*administrative decentralisastion perspective*)? Secara singkat dapat dikatakan bahwa perspektif desentralisasi administrasi lebih menekankan pada aspek efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ekonomi di daerah sebagai tujuan utama desentralisasi. Rondinelli (1983: 4), misalnya, menyebutkan bahwa tujuan utama yang hendak dicapai melalui kebijakan desentralisasi adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public good and services,* serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pembangunan ekonomi di daerah. Pada bagian lain, Ruland (1992), lebih menekankan aspek partisipasi masyarakat dalam pembangunan ekonomi sebagai tujuan utama desentralisasi. Lebih jelasnya, Ruland (1992:3) mengatakan : “*Decentralisation, as a corollary local autonomy, is seen as a positive contribution to increase people participation, which would eventually lead to socio-economic development”*

Hal penting lain, adalah bahwa selain memiliki beberapa perbedaan mendasar, antara perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi, juga memiliki persamaan. Keduanya mendudukkan‘Pendapatan Asli Daerah (PAD)’ sebagai bagian dari faktor penentu pencapaian keberhasilan atau kegagalan tujuan desentralisasi.

**C. Bentuk-bentuk Desentralisasi**

Rondinelli & Cheema (2003) mengatakan bahwa bentuk desentralisasi dapat dijelaskan sebagai berikut :

**1. Dekonsentrasi**

Desentralisasi dalam bentuk dekosentrasi (*Deconcentration*) menurut Rondinenlli, pada hakikat nya hanya merupakan pembagian kewenagan dan tanggung jawab administratif antara depertemen pusat dengan penjabat pusat yang ada di lapangan, jadi dekonsentrasi itu hanya merupakan pergeseran volume pekerjaan dari depertemen pusat kepada perwakilan nya yang ada di daerah. Juga ditambahkan oleh Rondinelli, bahwa dekonsentrasi memiliki dua bentuk diantara nya adalah *Field Administration* atau kita kenal dengan administrasi lapangan dimana penjabat lapangan diberikan kekuasaan unutk merencanakan, membuat keputusan-keputusan rutin dan menyesuiakan pelaksanaan nya dengan kebijakan pusat dengan kondisi setempat(daerah) dan kesemuanya itu dilakukan atas petunjuk dan biumbingan pemerintah pusat.

Adapun yang kedua adalah *Local Administration* (Administrasi Lokal) yang terdiri dari *Integrated Local Administration (*Adminstrasi Lokal Terpadu) dimana tenaga –tenaga dari depertemen pusat yang ditempatkan didaerah berada langsung dibawah perintah dan supervisi kepala daerah yang diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat, walaupun tenaga-tenaga tersebut diangkat dan digaji, dipromosikan, dimutasikan, oleh pemerintah pusat mereka tetap berkedudukan sebagai staff teknis kepala daerah dan bertanggung jawab kepadanya, sedangkan yang kedua adalah *unintegration Local Administration* (Adminstrasi Lokal yang tidak terpadu) tenaga-tenaga yang diangkat oleh pusat yang berada di daerah dan kepala daerah masing-masing berdiri sendiri mereka bertanggung jawab kepada masing-masing depertemen yang ada di pusat

**2. Delegasi**

*Delegation to semi Autonomus*  adalah pelimpahan pengambilan keputusan  dan kewenangan menejerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu oraganisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.

**3. Devolusi**

Konsekuensi dari devolusi adalah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi teretntu kepada unit-unit untuk dilaksanakan secara mandiri.

**4. Privatisasi**

Bentuk terakhir dari desentralisasi adalah Privatisasi, menurut Rondinelly *Privatiosation*  adalah (*transfer of funcions From Government to Non Government Institution)* artinya adalah suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan swasta, dan swadaya masyarakat dan juga menjadi peleburan dari BUMN/ BUMD.

1. **Otonomi Daerah**

Desentralisasi dan otonomi daerah, adalah dua istilah, terminologi yang tidak dapat dipisahkan. Jika desentralisasi – secara konseptual - diartikan sebagai pelimpahan wewenang dan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang merupakan “hulu” nya kebijakan, maka otonomi daerah merupakan “hilir” nya.

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, auto yang berarti sendiri dan nomos yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada 2 ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau the *condition of living under one’s own laws*. Jadi, otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Karena itu, otonomi lebih menitikberatkan aspirasi daripada kondisi (I Nyoman Sumaryadi: 2005: 39).

Sementara itu, menurut Sarunjang (dalam Nugroho, 2000:46). :Otonomi daerah adalah :

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. sedangkan hakekat dari otonomi daerah adalah mengembangkan manusia-manusia Indonesia yang otonom, yang memberikan keleluasaan bagi terkuaknya potensi-potensi terbaik yang dimiliki oleh setiap individu secara optimal. individu-individu yang otonom menjadi modal dasar bagi perwujudan otonomi daerah yang hakiki. Oleh karena itu, penguatan otonomi daerah harus membuka kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap pelaku dalam rambu-rambu yang disepakati bersama sebagai jaminan terselenggaranya *social order*

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (6), Otonomi daerah diartikan sebagai : “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan pada ayat (12) bahwa pengertian daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah : “ Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Terdapat hubungan yang saling menentukan dan bergantung antara desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasilah yang melandasi suatu daerah dapat dikatakan otonom. Otonomi daerah tidak akan ada, jika tidak ada desentralisasi. Sebaliknya desentralisasi tanpa otonomi daerah akan menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan daerah. Tanpa desentralisasi, daerah tidak akan memiliki otonomi. Otonomi tidak akan pernah ada dalam konteks organisasi negara, bila teori desentralisasi tidak dijadikan dasar pijakan. Dalam tataran konsep, menurut Rasyid (2000:78), pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi daerah lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik-kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan), dalam prakteknya, kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah.

Dengan demikian, antara konsep desentralisasi dan otonomi daerah, menunjukkan bahwa kedua konsep tersebut secara terminologi dapat dipisahkan, namun dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara keduanya memiliki keterkaitan yang erat dan saling menentukan dan saling mendukung.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, menunjukkan bahwa pemerintah telah berupaya secara terus menerus untuk mencari titik keseimbangan yang tepat dalam meletakkan bobot desentralisasi dan otonomi daerah. Secara formal jurisdiksi pemerintah daerah bergeser di antara dua kutub nilai, yaitu nilai pembangunan bangsa (nation building) dan stabilitas nasional disatu fihak, dan nilai otonomi daerah di lain fihak. Nilai yang pertama mewujudkan sentripetal dan nilai yang kedua mengejawantahkan sentrifugal. Respon juridis formal pemerintah Indonesia terhadap dilema ini, ternyata bervariasi dari waktu ke waktu, tergantung kepada konfigurasi konstitusional dan konfigurasi politik pada suatu waktu tertentu

I Nyoman Sumaryadi (2005), menjelaskan bahwa visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam 3 (tiga) ruang lingkup interaksinya yang utama : politik, ekonomi serta sosial budaya. Di *Bidang Politik*, karena otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Otonomi daerah dalam hal ini juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karir politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

Di *Bidang ekonomi*, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di lain pihak terbukanya peluang pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perijinan usaha dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya, dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih baik dari waktu ke waktu.

Di *Bidang Sosial Budaya,* otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial di antara kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Pada saat yang sama ia juga wajib memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Rumusan kebijakan utama yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah adalah pasal 18 UUD 1945. Kebijakan nyata tentang otonomi daerah, sebetulnya lahir sejak UU No.5 Tahun 1974 diberlakukan. Otonomi yang nyata menurut penjelasan UU.No.5 Tahun 1974 ialah pemberian otonomi kepada daerah harus berdasarkan kepada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan kebijakan- kebijakan yang dapat menjamin yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Kata bertanggung jawab diartikan sebagai pemberian otonomi yang benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahan yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Untuk menjamin suksesnya pelaksanaan otonomi daerah, diperlukan komitmen yang kuat dari kepemimpinan yang konsisten dari pemerintah pusat. Dari pemerintah daerah juga diharapkan lahir pemimpin-pemimpin pemerintahan yang demokratis, DPRD yang mampu menjembatani antara tuntutan rakyat dengan kemampuan pemerintah, organisasi masyarakat yang mampu memobilisasi dukungan terhadap kebijakan yang menguntungkan masyarakat luas, kebijakan ekonomi yang berpihak pada pembukaan lapangan kerja dan kemudahan berusaha, serta berbagai pendekatan sosial budaya yang secara terus-menerus menyuburkan harmoni dan solidaritas warga.

**2.1.2.3. Implementasi Kebijakan**

**A. Konsep Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi berasal dari kata *implementation* yang artinya pelaksanaan. Dengan demikian, implementasi kebijakan publik adalah pelaksanaan dari suatu kebijakan publik. Implementasi kebijakan menurut Kamus *Webster* (Merriam-Webster Dictionary) merumuskan secara pendek bahwa *to implement* atau mengimplementasikan berarti *to provide the means for carrying out ;* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

Implementasi kebijakan publik merupakan bagian integral dari proses kebijakan publik. Hal ini ditegaskan oleh Anderson (1979) dalam terjemahan bebas penulis, mengatakan bahwa kebijakan publik terdiri dari lima proses yaitu :

1. Formulasi masalah (*problem formulation*)

Apa masalahnya ? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan ? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah ?

1. Formulasi kebijakan (*formulation*)

Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut ? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan ?

1. Penentuan kebijakan (*adoption)*

Bagaimana alternatif ditetapkan ? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi ? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan ? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan ?

1. Implementasi (*implementation)*

Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan ? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan ?

1. Evaluasi (*evaluation*)

Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur ? Siapa yang mengevaluasi kebijakan ? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan ? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan ?

Berdasarkan pendapat di atas, maka salah satu proses kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Pertanyaan-pertanyaan dalam implementasi kebijakan antara lain siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan ?, apa yang mereka kerjakan ? apa dampak dari isi kebijakan ?

Daniel A. Mazmanian (2004 : 65) (dalam terjemahan bebas penulis) menjelaskan makna dari implementasi yaitu :

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Van Mater dan Van Horn dalam Wahab (2004 : 65), merumuskan proses implementasi sebagai *“Those action by public or private individuals (or group) that are derected at the achievment of goals and objectives set froth in prior policy decision*.*”* Pernyataan tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah dan swasta, yang diarahkan pada perencanaan tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dalam proses kebijakan. Hal ini sesuai dengan pendapat Patton dan Savicky dalam Nugroho (2004 : 92) bahwa “Implementasi kebijakan sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri sehingga kegagalan implementasi dianggap sama dengan kegagalan kebijakan”. Hal yang senada juga dikemukakan Wahab (2003 : 107) sebagai berikut : “Suatu kebijakan negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota-anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara”.

Sedarmayanti (2005 : 24) mengemukakan bahwa :

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, namun demikian bukan berarti implementasi kebijakan sangat tergantung pada tatanan kebijakan itu sendiri *(macro policy dan micro policy).* Artinya, formulasi kebijakan makro yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, keberhasilan implementasinya akan dipergunakan oleh kebijakan mikro, yaitu para pelaksana kebijakan, dan kebijakan operasional serta kelompok sasaran dalam mencermati lingkungan.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka implementasi kebijakan memegang peranan yang sangat penting karena setelah kebijakan dirumuskan, disahkan dan dikomunikasikan, kebijakan itu tidak akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan secara kongkrit di lapangan. Realistis tidaknya rumusan kebijakan yang telah disahkan, tergantung bagaimana mengimplementasikannya di lapangan. Dengan demikian, salah satu tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran berbagai keputusan politik kedalam prosedur secara rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan juga menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Lester dan Stewart (2000:104) mengemukakan tentang Implementasi Kebijakan bahwa:

*Policy implementation, is seen in a broad sense, is the stage of the policy process immediately after the establishment of policies. Implementation has meaning law enforcement where various actors, organizations, procedures, and techniques work together to implement policies or programs. Implementation of the policy in principle is a way for policy can achieve its objectives, no more and less*. (Implementasi kebijakan, dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan kebijakan. Implementasi mempunyai makna pelaksanaan perundang-undangan dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan atau program-program. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang).

Menurut Dwidjowijoto (2008:243) menegaskan bahwa arti dari pada suatu kebijakan adalah: “Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua langkah pilihan yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut yang senada dengan konsep kebijakan”.

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain-lain.

Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran *(output)*, maupun sebagai satu hasil *(outcomes)*. Sebagai suatu proses, implementasi dapat dilihat sebagai rangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan kebijakan bisa dijalankan. Dalam konteks keluaran, implementasi melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan, seperti tingkat belanja anggaran untuk suatu program. Pada tingkat abstraksi yang tertinggi, hasil implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur setelah kebijakan atau program diluncurkan.

Implementasi dapat diklasifikasikan dalam proses rancangan kebijakan. dalam suatu kinerja yang di pengaruhi berbagai faktor dalam rangka pelaksanaan kebijakan itu sendiri. dengan kuasa efisiensi dapat dipahami, bagaimana kinerja dari suatu kebijakan, bagaimana isi kebijakan (komitmen) yang berinteraksi dengan kelompok sasaran dan bagaimana sejumlah faktor yang berasal dari lingkungan (politik, sosial dan lainnya) yang keseluruhannya itu berpengaruh terhadap Implementasi.

Implementasi Kebijakan adalah kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam Implementasinya. ada banyak indikator yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi. baikyang bersifat Individu maupun kelompok atau Institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi Prilaku Birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur prilaku kelompok sasaran.

**B. Model-Model Implementasi Kebijakan**

Pada prinsipnya terdapat dua pemilihan jenis teknik atau model Implementasi. pemilihan pertama adalah Implementasi Kebijakan yang berpola “dari atas ke bawah” *( top bottomer )* versus dari “bawah ke atas” *( bottom-topper )* dan pemilihan Implementasi yang berpola paksa *(Command and Control )* dan mekanisme pasar *( economic incentive ).*

***Model Pertama*** adalah model George C. Edwards III (2007:10) yang berpendapat ada 4 parameter penentu kebijakan publik yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi sehingga implementasi kebijakan menjadi efektif. Keempat parameter tersebut secara simultan dan berkaitan satu sama lain guna mencapai tujuan implementasi kebijakan. George C. Edwards III melukiskan hubungan antara parameter-parameter komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi terlihat pada gambar dibawah ini:

Komunikasi

Implementasi

Kebijakan

Sumber Daya

Disposisi

Sikap

Struktur

Birokrasi

**Gambar 2.5.**

**Model Implementasi Kebijakan George C. Edwards III**

Model implementasi di atas dari George C. Edwards III dapat digunakan sebagai alat mencitra Implementasi kebijakan Program di berbagai tempat dan waktu. Artinya, Empat faktor yang tersedia dalam model dapat digunakan untuk mencitra fenomena Implementasi Kebijakan Publik. Tentang keempat parameter yang saling berhubungan dan berpengaruh dalam implementasi kebijakan, George C. Edwards III (2007:10-12) mengemukakan yaitu :

1. Komunikasi; berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Komunikasi dibutuhkan oleh setiap pelaksana kebijakan untuk mengetahui apa yang harus mereka lakukan.
2. Sumber daya; berkenaan dengan sumber daya pendukung untuk melaksanakan kebijakan yaitu sumber daya manusia, kewenangan, informasi serta sarana dan prasarana. Sumber daya menjamin dukungan efektivitas implementasi kebijakan.
   * 1. Sumber daya manusia; Sumber daya manusia merupakan aktor yang penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Efektifitas implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi.
     2. Informasi; Informasi adalah suatu sumber daya kedua yang penting di dalam implementasi kebijakan. Informasi penting untuk mengetahui bagaimana cara menyelesaikan suatu kebijakan. Aktor implementasi harus mengetahui apa yang harus dilakukan ketika menerima perintah untuk melaksanakan kegiatan atau kebijakan. Oleh karena itu informasi yang disampaikan atau diterima haruslah jelas sehingga dapat mempermudah atau memperlancar pelaksanaan kegiatan atau kebijakan.
     3. Kewenangan; wewenang sebagai kebenaran untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk memastikan ketaatan. Dengan demikian kewenangan berkaitan dengan hak atau kekuasaan untuk menjalankan kegiatan atau kebijakan yang telah ditetapkan.
     4. Sarana dan prasarana; Sarana dan prasarana merupakan alat pendukung dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Sarana dan prasarana dapat juga disebut dengan perlengkapan yang dimiliki oleh organisasi dalam menunjang atau membantu para pekerja di dalam pelaksanaan kegiatan mereka. Dengan kelengkapan sarana dan prasarana pada suatu organisasi, maka setiap kegiatan yang dijalankan oleh para pekerja akan lebih mudah dan cepat.
3. Disposisi atau sikap; berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk menyelesaikan kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Disposisi menjaga konsistensi tujuan antara apa yang ditetapkan pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan. Sikap seseorang terhadap pekerjaannya mencerminkan pengalaman yang menyenangkan dan tidak menyenangkan serta harapan-harapannya terhadap pengalaman masa depan.

4. Struktur birokrasi; berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Struktur birokrasi menjelaskan susunan tugas dari para pelaksana kebijakan, memecahkannya dalam rincian tugas serta menetapkan prosedur standar operasi.

George C. Edwards III selanjutnya menyebut bahwa :

Ada 2 indikator penting dalam struktur organisasi yaitu standar operasi prosedur dan fragmentasi organisasi. Standar operasi prosedur sebaiknya dibuat secara sederhana namun tetap tidak mengurangi makna sehingga tidak menyulitkan aparat pelaksana. Standar operasi prosedur merupakan tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Dengan menggunakan standar operasi prosedur, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia dengan efisien. Fragmentasi organisasi adalah penyebaran tanggung jawab pelaksanaan tugas sehingga tidak tumpang tindih (duplikasi) dengan tetap mencakup pada pembagian tugas secara menyeluruh. Fragmentasi organisasi terutama berasal dari tekanan-tekanan di luar unit birokrasi, seperti legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, peraturan-peraturan dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi.

***Model kedua*** adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975) dalam Nugroho Rian (2004-167) yang menjelaskan tentang Implementasi dalam sebuah kebijakan. Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan A *Model of The Policy Implementation Process.* Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi atau pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana dan kinerja kebijakan publik.

Menurut Van Metter dan Van Horn, ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yang dapat dilihat pada gambar berikut :

Komunikasi antar Org & Keg Pelaksanaan

Prestasi Kerja

Performance

Ukuran & Tujuan Kebjkan

Sikap Para Pelaksana

Ciri Badan Pelaksana

Sumber2

Kebijakan

Lingkungan Ek Sos & Politik

**Gambar. 2.6.**

**Model Proses Implementasi Kebijakan**

**Menurut Van Metter dan Van Horn (1975)**

1. Ukuran dan Tujuan kebijakan. Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilan­nya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistik dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil. Tujuan kebijakan hendaknya juga harus sesuai dengan isi atau materi kebijakan, sebab jika tujuan kebijakan tidak sesuai dengan isi atau hal yang dibuat kebijakan tertentu, kebijakan tidak akan mencapai sasaran
2. Sumberdaya. Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-­tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi di luar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah sumberdaya *financial* dan sumber daya waktu. Karena, ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan. Karena itu, sumber daya yang diminta dan dimaksud oleh Van Metter dan Van Horn adalah ketiga bentuk sumber daya tersebut.
3. Karakteristik Agen Pelaksana. Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat dipengaruhi oleh ciri­-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanananya. Apabila kebijakan publik itu tidak perlu mengubah perilaku dasar manusia, maka agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.
4. Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para Pelaksana. Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana sangat mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang dirasakan. Tetapi kebijakan yang akan dilaksanakan oleh implementor adalah kebijakan dari atas *(top-down)* yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang ingin diselesaikan warga.
5. Komunikasi Antar organisasi dan Aktivitas Pelaksana. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi.
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik. Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengim­plementasikan kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

***Model ketiga*** implementasi kebijakan publik lain dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier yang disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analisis.* Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

1. Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap

Aspek-aspek yang tercakup dalam faktor mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap antara lain mencakup:

* 1. Kesukaran-kesukaran teknis. Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk di antaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator­-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Di samping itu, tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.
  2. Keberagaman perilaku yang diatur. Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian, semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (administrator atau birokrat) di lapangan.
  3. Persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran. Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.
  4. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki. Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar/sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya ada sejumlah masalah yang lebih dapat kita kendalikan bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.

1. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat

Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara berikut ini:

1. Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai. Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk­-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas/urutan kepentingan bagi Para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.
2. Keteladanan teori kausalitas yang diperlukan. Memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.
3. Ketetapan alokasi sumber dana. Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.
4. Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan di antara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana. Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana. Ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas, badan, dan lembaga alpa dilaksanakan, maka koordinasi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membuyarkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.
5. Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana. Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, dan insentif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-­undang harus pula dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.
6. Kesepakatan Para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang. Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang disyaratkan demi tercapainya tujuan. Hal ini sangat signifikan karena *top down policy* bukanlah perkara yang mudah untuk diterapkan pada Para pejabat pelaksana di level lokal.
7. Akses formal pihak-pihak luar. Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauh mana peluang-peluang terbuka bagi partisipasi para aktor di luar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Maksudnya agar kontrol pada para pejabat pelasana yang ditunjuk olehpemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinva.
8. Varabel-variabel di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi

Ada beberapa varabel penting di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi, yaitu:

* 1. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi. Perbedaan waktu dan perbedaan wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu, faktor eksternal juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan upaya pengejawantahan suatu kebijakan publik.
  2. Dukungan publik. Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbul­kan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.
  3. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat. Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana. Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya. Selain itu, kemampuan berinteraksi antar lembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik.

***Model Keempat*** adalah model Grindle dalam Nugroho Rian (2004-175) yang menjelaskan bahwa: Model dalam penerapannya harus di isi dengan Kebijakan dan konteks Implementasinya. ide dasarnya adalah setelah kebijakan ditransformasikan, maka Implementasi kebijakan dilakukan. keberhasilannya ditentukan oleh drajat *Implementabillity* dari kebijakan tersebut. Grindle (1980:3) mengkonstatasi implementasi kebijakan sebagai berikut:

. . . *Attempts to explain this divergence have led to the realization that implementation, even when successful, involves for more than a mechanical translation of goals into routine procedures; it involves fundamental questions about conflict, decision making, and „who gets what’ in a society*.

Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi kemampuannya secara nyata dalam mengoperasikan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya proses implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur dan membandingkan antara hasil akhir program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan.

Selanjutnya Grindle (1980:7-11) menjelaskan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung pada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan yang cukup, di samping dipengaruhi oleh dua hal, yaitu: Pertama, content of policy, yang terdiri dari: interests affected; type of benefits; extent of change envisioned; site of decision making; program implementators; resources commited. Kedua, context of implementation, yang terdiri dari: power, interest, and strategies of actors involved; institusions and regime characteristics; compiliance and responsiveness.

***Model Kelima***adalah model yang dikemukakan oleh Rondinelli dan Shabir Cheema (1983). Rondinelli dan Cheema (1983:30) dalam memperkenalkan teori implementasi kebijakan, orientasinya lebih menekankan kepada hubungan pengarih faktor-faktor implementasi kebijakan desentralisasi terhadap lembaga daerah dibidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Menurut Rondinelli dan Cheema, ada dua pendekatan dalam proses implementasi yang sering dikacaukan. Pertama, the compliance approach, yaitu yang menganggap implementasi itu tidak lebih dari soal teknik, rutin. Ini adalah suatu proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur-unsur politik yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pimpinan politik (political leaders). Para administrator biasanya terdiri dari pegawai biasa yang tunduk kepada petunjuk dari para pemimpin politik tersebut. Kedua, the political approach. Pendekatan yang kedua ini sering disebut sebagai pendekatan politik yang mengandung “administration as an intgral part of the policy making process in which polities are refined, reformulated, or even abandoned in the process of implementing them.”

Administrasi merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari proses penetapan kebijakan, dimana kebijakan diubah, dirumuskan kembali, bahkan menjadi beban yang berat dalam proses implementasi. Jadi, membuat implementasi menjadi kompleks dan tidak bisa diperhitungkan (unpredictable). Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan belum mendapat perhatian yang serius di negara-negara yang sedang berkembang (termasuk Indonesia), karena kebanyakan para perumus kebijakan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah lebih suka menggunakan pendekatan the compliance approach daripada the political approach. Mereka beranggapan apabila suatu kebijakan sudah ditetapkan dan sudah diumumkan menjadi suatu kebijakan publik serta-merta akan dapat diimplementasikan oleh para pegawai pelaksana secara teknik tanpa ada unsur-unsur atau kendala politik apapun, dan hasil yang diharapkan segera akan dicapai.

Akan tetapi, pengalaman mengenai desentralisasi dan otonomi daerah di negara-negara sedang berkembang yang juga menyangkut program dan kebijakan lainnya, menunjukkan bahwa implementasi kebijakan bukan hanya sekedar proses teknis dalam melaksanakan perencanaan yang sudah ditetapkan. melainkan merupakan suatu proses interaksi politik yang dinamis dan tidak dapat diperhitungkan. Berbagai ragam faktor politik, sosial, ekonomi, perilaku dan organisasi kesemuanya sangat mempengaruhi seberapa jauh kebijakan yang sudah ditetapkan dapat diimplementasikan sesuai dengan yang diharapkan, dan sampai seberapa jauh pula implementasi tersebut mencapai tujuan kebijakan. (Yoyon Bahtiar Irianto : www.file.upi.edu/direktori/FIP)

Menurut Rondinelli dan Cheema, ada empat faktor yang dipandang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi bebas, yaitu: environmental conditions: inter-organizational relationship; available resources; and characteristic of implementing agencies. Signifikansi hubungan pengaruh antara variabel yang satu dengan yang lain dalam mempengaruhi pelaksananaan otonomi daerah sangat bervariasi dalam situasi yang satu dengan yang lain. Hubungan keempat faktor tersebut dan dampaknya dijelaskan gambar berikut :

INTER-ORGANIZATIONAL RELATIONSHIP

* Clarity and consistency of program objectives
* Appropriate allocation of functions
* Effectiveness of planning, budgeting and implementation procedures
* Effectiveness of linkages among organization and Quality of inter-organizational communication

ENVIRONMENT CONDITIONS :

-Political structure

-Policy making process

-Local power structure

-sociocultural factors

-Organization of program beneficiaries

-Adequacy of physical infrastructure

*RESOURCES FOR*

*PROGRAM*

*IMPLEMENTATION*

* *Control over funds*
* *Adequacy of budget & Availability budgetary resources*
* *Support of local & national political leaders*
* *Support of National beaurocracy*

*CHARACTERISTIC OF*

*IMPLEMENTATION AGENCIES*

* *Technical, managerial and political skill of staff*
* *Agency’s political resources and support*
* *Effectiveness of internal*

*communication*

* *Agencies rapport with program beneficiaries and linkages with constituency organizations*
* *Quality of agency leadership and Commitment of staff to agency programs*
* *Location of agencies within administrative systems*

PERFORMANCE AND IMPACT

* Achievement of policy goals
* Affect on local administrative capacity and performance
* Effect on productivity, income, participation, and access to government service

Gambar 2.7

Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Sumber: Diadaptasi dari Dennis A. Rondinelli and Shabbir G Cheema, (1983)

Faktor environmental conditions mencakup faktor seperti struktur politik nasional, proses perumusan kebijakan, infra struktur politik, dan berbagai organisasi kepentingan, serta tersedianya sarana dan prasarana fisik. Suatu kebijakan ada hakekatnya timbul dari suatu kondisi lingkungan sosial-ekonomi dan politik yang khusus dan kompleks. Hal ini akan mewarnai bukan hanya substansi kebijakan itu sendiri, melainkan juga pula hubungan antar organisasi dan karekateristik badan-badan pelaksana di lapangan, serta potensi sumber daya, baik jumlah maupun macamnya. Struktur politik nasional, ideologi, dan proses perumusan kebijakan ikut mempegaruhi tingkat dan arah pelaksanaan otonomi daerah. Di samping kitu, karakteristik struktur lokal, kelompok-kelompok sosial- budaya yang terlibat dalam perumusan kebijakan, dasn kondisi infra-struktur. Juga memainkan peranan penting dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Faktor inter-organizational relationships,Rondinelli memandang bahwa keberhasilan pelaksananaan otonomi daerah memerlukan interaksi dari dan koordinasi dengan sejumlah organisasi pada setiap tingkatan pemerintahan, kalangan kelompok-kelompok yang berkepentingan.

Faktor resources for program implementation, dijelaskan bahwa kondisi lingkungan yang kondusif dalam arti dapat memberikan diskresi lebih luas kepada pemerintah daerah, dan hubungan antar organisasi yang efektif sangat diperlukan bagi terlaksananya otonomi daerah. Sampai sejauhmana pemerintah lokal memiliki keleluasaan untuk merencanakan dan menggunakan uang, mengalokasikan anggaran untuk membiayai urusan rumah tangga snediri, ketetapan waktu dalam mengalokasikan pembiayaan kepada badan/dinas pelaksana, kewenangan untuk memungut sumber-sumber keuangan dan kewenangan untuk membelanjankannya pada tingkat lokal juga mempengaruhi melaksanakan otonomi daerah seefektif mungkin. Kepadanya juga perlu diberikan dukungan, baik dari pimpinan politik nasional, pejabat-pejabat pusat yang ada di daerah, maupun golongan terkemuka di daerah. Di samping itu, diperlukan dukungan administratif dan teknis dari pemerintah pusat. Kelamahan yang selama ini dijumpai di negara-negara sedang berkembang ialah keterbatasan sumber daya dan kewenangan pemerintah daerah untuk memungut sumber-sumber pendapatan yang memadai guna melaksanakan tugas-tugas yang diserahkan oleh pemerintah pusat.

Faktor characteristic of implemeting agencies, diutamakan kepada kemampuan para pelaksana di bidang keterampilan teknis, manajerial dan politik, kemampuan untuk merencanakan, mengkoordinasikan, mengendalikan dan mengintegrasikan setiap keputusan, baik yang berasal dari sub-sub unit organisasi, maupun dukungan yang datang dari lembaga politik nasional dan pejabat pemerintah pusat lainnya. Hakikat dan kualitas komunikasi internal, hubungan antara dinas pelaksana dengan masyarakat, dan keterkaitan secara efektif dengan swasta dan lembaga swadaya masyarakat memegang peranan penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Hal yang sama pentingnya adalah kepemimpnan yang berkualitas, dan komitmen staf terhadap tujuan kebijakan.

Menurut Rondinelli dan Cheema, hasil pelaksanaan kebijakan desentralisasi dalam wujud pelaksanaan otonomi daerah sangat tergantung kepada hubungan pengaruh dari keempat faktor tersebut, dan dampaknya diukur melalui tiga hal sebagai berikut. Pertama, tercapainya tujuan kebijakan desentralisasi yang terwujud pelaksanaan otonomi daerah. Kedua, meningkatnya kemampuan lembaga pemerintah daerah dalam hal perencanaan, memobilisasi sumber daya dan pelaksanaan. Ketiga, meningkatnya produktivitas, pendapatan daerah, pelayanan terhadap masyarakat, dan peran serta aktif masyarakat melalui penyaluran inspirasi dan aspirasi rakyat.

Dibandingkan dengan pandangan Grindle (1980) yang menitikberatkan pada proses pencapaian tujuan kebijakan dan juga Edward III (2007), serta Van Metter dan Van Horn, Rondinelli dan Cheema (1983) lebih menekankan kepada substansi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi. Oleh karena itu, pandangan Rondinelli dan Cheema ini lebih sesuai dengan kasus yang terjadi di Indonesia. Karena itu, teori Rondinelli dan Cheema (1983) penulis gunakan sebagai rujukan teoritis untuk menganalisis isi implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dalam penelitian ini

**2.1.2.4. Konsep Keterwakilan Politik**

Konsep yang dapat memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat pada negara demokrasi adalah menyangkut ‘perwakilan politik’. Dalam hal ini diuraikan oleh Arbi Sanit bahwa konsep perwakilan politik terdiri dari dua aspek, yaitu demokrasi perwakilan dan pemerintahan perwakilan. Kiranya dengan hal tersebut maka konsepsi negara demokrasi menunjukkan bahwa sumber kekuasaan negara adalah rakyat, karenanya dalam konsep negara demokrasi kekuasaan itu berada ditangan rakyat.

Melihat bahwa kekuasaan adalah milik rakyat, maka sebetulnya secara prinsip pada dasarnya pengaturan kehidupan menjadi tanggungjawab setiap orang. Namun dalam kenyataannya tidak mungkin setiap warga negara akan mengatur dan mengurus kebutuhannya sendiri secara keseluruhan. Karena adanya keterbatasan tersebut, setiap individu akan memberikan kepercayaan kepada orang lain yang menjadi wakilnya untuk melakukan pengaturan. Dengan demikian pihak yang memperoleh kepercayaan/ kewenangan akan melakukan pengaturan pemenuhan kebutuhan kehidupan bersama sehingga terbentuk pemerintahan perwakilan. Dalam hal ini mengandung pengertian bahwa pemerintahan yang terbentuk mewakili warga negara dalam hal memanfaatkan kekuasaan yang dipunyainya untuk menyelenggarakan kehidupan bersama.

Dalam hal menjalankan kekuasaan yang dipercayakan oleh rakyat kepada pemerintah, maka akan dilakukan berdasarkan kesepakatan antara rakyat dan pemerintah. Artinya setiap perilaku dan tindakan pemerintah hendaknya memberikan nilai manfaat bagi rakyat. Untuk maksud tersebut maka proses pelaksanaan kekuasaan oleh pemerintah tersebut perlu diawasi oleh lembaga atau sekelompok orang yang diserahi kekuasaan , yang pada dasarnya merupakan bagian keseluruhan pihak yang diserahi kekuasaan oleh rakyat. Berdasarkan penjelasan di atas nampak bahwa yang diserahi kekuasaan oleh rakyat pada negara demokrasi itu terbagi dua: Pertama, Pemerintah (eksekutif) , yang diserahi kekuasaan untuk melaksanakan pengaturan berbagai kebutuhan masyarakat. Kedua, Lembaga Perwakilan Rakyat (Legislatif) yaitu lembaga yang berwenang dalam hal merumuskan dan membuat aturan untuk dilaksanakan oleh pemerintah serta melakukan pengawasan atas tindakan tindakan pemerintah.

Perwakilan politik rakyat terdapat baik di tingkat pemerintah pusat (*Central Government*) maupun pada pemerintah daerah (*Local Government*). Baik di pusat maupun di daerah, perwakilan politik pada lembaga legislatif memiliki fungsi dan peranan yang sama, yaitu bagaimana mampu mengemban kepercayaan dari rakyat yang telah menyerahkan kekuasaannya kepada ‘wakil’ di lembaga perwakilan (legislatif) melalui fungsinya yang dilengkapi dengan hak-hak sebagai anggota lembaga perwakilan. Steven & Rasmussen (1994:102) menguraikan bahwa terdapat dua fungsi badan legislatif yaitu pembuatan Undang-undang dan Perwakilan Politik. Namun secara lebih sempit , dapat dijalankan fungsi penyusunan anggaran, *impeachment,* kerja sosial dan pengawasan.

**A. Perwakilan Politik Di Indonesia**

Indonesia adalah negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam sistem perwakilan ini masing-masing anggota masyarakat mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam setiap perumusan kebijakan publik. Bentuk dari adanya keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan tersebut dilakukan dengan cara rakyat menentukan sendiri wakil-wakilnya yang menjadi kepercayaan untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam pemerintahan melalui pemilihan umum (pemilu). Keterlibatan rakyat dalam perumusan kebijakan dapat direalisasikan melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk di tingkat Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh karenanya, lembaga legislative (DPR dan DPRD) merupakan perangkat kekuasaan pemerintah yang sangat berperan dalam memenuhi berbagai tuntutan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Peran penting dari lembaga legislative ini ditunjukkan dari tugas yang dipunyainya , antara lain menetapkan kebijakan publik. Bentuk kebijakan yang ditetapkan oleh DPR adalah Undang-undang dan oleh DPRD adalah Peraturan Daerah (Perda) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Setiap UU atau Peraturan daerah yang ditetapkan harus mencerminkan kehendak rakyat. Kepentingan rakyat yang diwakilinya dapat direalisasikan dengan baik bila setiap anggota legislative mengetahui aspirasi rakyat yang diwakilinya. Aspirasi rakyat yang masuk ditampung untuk kemudian dirumuskan dalam kebijakan yang dibuatnya. Dalam merumuskan kebijakan tersebut perlu adanya aktivitas dan kreativitas yang tinggi dari setiap anggota komponen di dalam DPR atau DPRD. Dengan kata lain, partisipasi dari setiap anggota diperlukan dalam perumusan kebijakan daerah.

Dalam hal fungsi legislatif yang dimiliki oleh DPR dan DPRD, menunjukkan bahwa dirinya sebagai badan perwakilan rakyat dituntut untuk senantiasa mampu menampung aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya dengan cara memasukannya ke dalam UU, Peraturan Daerah dan APBD yang dihasilkannya. Memuaskan kehendak masyarakat atau kemauan umum adalah esensi dari fungsi anggota serta badan legislative selaku wakil rakyat. Anggota DPR atau DPRD perlu pula mempertimbangkan berbagai kehendak atau opini yang ada, baik yang datang dari perorangan, maupun dari berbagai kesatuan individu seperti kekuatan politik, kelompok kepentingan, eksekutif dan sebagainya. Dengan demikian, para wakil rakyat dituntut untuk menyelaraskan berbagai kehendak atau opini tersebut dalam proses perumusan dan pemutusan kebijakan.

Untuk dapat melaksanakan fungsinya, baik DPR mapun DPRD mempunyai hak-hak : hak anggaran , hak mengadakan perubahan, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak prakarsa, dan hak penyelidikan. Melihat pada beratnya tugas dalam melaksanakan fungsi legislatif, DPR dan DPRD harus benar-benar mampu berperan dalam menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif dan menempatkan kedudukannya secara proporsional (Bambang Yudoyono, 2000 : 21). Hal tersebut hanya dapat terlaksana dengan baik apabila setiap anggota badan legislative ini bukan saja piawai dalam berpolitik, melainkan juga menguasai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi dan teknis penyelenggaraan pemerintahan, mekanisme kerja kelegislatifan, kebijakan publik, teknis pengawasan, penyusunan anggaran dan sebagainya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa seorang anggota lembaga legislatif harus memenuhi kemampuan ideal agar dapat melaksanakan peran dan fungsinya dengan baik.

**B. DPRD Sebagai Lembaga Perwakilan Politik Dan Unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah**

* 1. **DPRD di Era UU Nomor 5 Tahun 1974 sampai UU Nomor 32 Tahun 2004**

Telah dijelaskan bahwa kedudukan DPRD dalam sejarah pemerintahan di Indonesia, telah mengalami pasang surut. Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, menempatkan DPRD sebagai lembaga tukang stempel atas apa yang dimaui oleh eksekutif. Era ini disebut sebagai era *executive heavy.* Lalu, seiring dengan perkembangan dan perubahan iklim poltik, ditandai dengan momentum reformasi, terjadi perubahan secara drastis dan radikal. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 digantikan dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menandai sejarah dilaksanakannya desentralisasi secara seluas-luasnya. Daerah diberi wewenang yang luas untuk mengatur dan mengurus serta menyelenggarakan pemerintahannya. Dan, perubahan yang sangat mendasar juga adalah sangat kuatnya posisi dan power DPRD. Era ini disebut sebagai era *legislative heavy*.

Akan tetapi, umur UU 22/1999 hanya 5 (lima) tahun saja. Berbagai ekses terjadi akibat terlalu kuatnya power DPRD. Stabilitas pemerintahan di daerah sangat terganggu, banyak Kepala Daerah di *impeachment*, dijatuhkan oleh DPRD karen LPJ mereka dianggap tidak benar dan ditolak oleh DPRD. Belum lagi ekses maraknya politik uang yang dikondisikan oleh DPRD dan dilakukan oleh Kepala Daerah untuk “mengamankan” posisi agar tidak diganggu oleh DPRD. Hasil kajian atas kondisi ini kemudian lahir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menggantikan UU Nomor 22/1999.

Di era UU Nomor 32/2004 inilah, penyelenggaraan pemerintahan di daerah diatur sedemikian rupa sehingga terjadi keseimbangan kekuasaan dan kewenangan antara Kepala Daerah sebagai eksekutif dan DPRD sebagai legislatif. Inilah era yang disebut sebagai era *check and balance*. DPRD tidak lagi ditempatkan sebagai legislator daerah, tetapi mereka adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah, bersama-sama dengan Kepala Daerah. Kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab dan memberikan LPJ kepada DPRD. Kepala Daerah hanya memberikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban kepada DPRD. Dan, tidak ada lagi istilah DPRD “menerima” atau “menolak” LKPJ. DPRD hanya dapat mengkritisi LKPJ, memberikan komentar dan rekomendasi perbaikan dan kelengkapan LKPJ.

1. **DPRD di Era UU Nomor 23 Tahun 2014**

Kini, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juga telah digantikan lagi oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-undang ini merupakan penyempurnaan atas kekurangan-kekurangan yang ditemui di UU Nomor 32/2004. Banyak hal dan perubahan mendasar yang dilakukan. Khususnya mengenai kedudukan, tugas pokok dan fungsi DPRD yang sebelum terdapat dibeberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur DPRD (seperti UU MD3), kini menjadi disatukan dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014.

Pemerintah dengan DPR-RI sepakat meemindahkan pengaturan DPRD dari rejim Undang-undang MD3 ke rejim Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Hal ini telah menyebabkan pengalihan 113 Pasal UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 masuk ke dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, dengan berbagai perubahan minor. Dengan dipindahkannya pasal-pasal tersebut maka UU MD3 nantinya akan berubah menjadi UU MD2, dan seluruh pengaturan tentang DPRD akan masuk ke dalam UU yang mengatur pemerintahan daerah, termasuk mekanisme pemilihannya.

Direncanakan tahun 2019 akan ada pemilihan umum nasional serentak, untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan Tahun 2020 direncanakan akan ada pemilihan umum daerah yang akan memilih gubernur, bupati. Walikota serentak secara nasional. Konsekuensinya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota akan dipilih pula secara serentak pada tahun 2020. Hal ini menimbulkan problema baru karena masa bakti anggota DPRD saat ini adalah dari 2014-2019. Untuk mengatasinya tentu akan diambil kebijakan oleh Pemerintah (Sadu Wasistiono, Materi Workshop Peningkatan Kapasitas DPRD, 2014).

Dalam UU 23/2014, Pasal 147 menjelaskan bahwa susunan dan kedudukan DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih melalui pemilu. DPRD merupakan lembaga perwakailan rakyat daerah yang kedudukannya sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah (Pasal 148 ayat 1). Hal yang menarik adalah bahwa, sekarang DPRD dikategorikan sebagai Pejabat Daerah (Pasal 148 ayat 2). Meskipun demikian, masih belum jelas apa yang dimaksud dengan pejabat daerah terutama berkaitan dengan hak-hak keuangan sebagai pejabat daerah. Dalam sebuah diskusi dengan penulis, Prof Sadu Wasistiono mengatakan :

*Anggota DPRD selama ini belum jelas kedudukannya, apakah sebagai pejabat negara atau bukan, karena UU Nomor 8 Tahun 1974 jo UU Nomor 43 Tahun 1999, maupun UU Nomor 5 Tahun 2014, tidak memasukkan anggota DPRD sebagai pejabat negara. Dalam diskusi penyusunan RUU Pemda, dimunculkan istilah Pejabat Daerah, yang mengandung konsekuensi perlunya pengaturan secara khusus sekurang-kurangnya pada tingkatan Peraturan Presiden untuk mengatur kedudukan protokoler serta hak-hak keuangan anggota DPRD sebagai Pejabat Daerah*

DPRD tidak lagi disebut mempunyai fungsi legislasi. D negara Unitaris, fungsi legislasi hanya dimiliki oleh satu-satunya lembaga legislatif di tingkat pemerintah pusat yaitu DPR. Oleh karena itu, di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 pasal 149 ayat (1) menyebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi Pembentukan Peraturan Daerah. Penggantian penyebutan ini untuk menegaskan bahwa DPRD tidak membentuk Undang-Undang tetapi hanya membentuk Peraturan Daerah bersama-sama dengan Kepala Daerah. Disamping fungsi pembentukan Perda, DPRD mempunyai fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/kota. (Pasal 149 ayat 3 UU 23/2014 jo Pasal 2 ayat 5 PP 16/2010); dilakukan dengan menjaring aspirasi masyarakat (Psl 149 ayat 3). (Sadu Wasistiono, Materi Workshop Peningkatan Kapasitas DPRD, 2014).

Selengkapnya, fungsi dan tugas pokok DPRD Kabupaten/Kota yang diatur di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah sebagai berikut :

**Fungsi DPRD Kabupaten/Kota**

1. Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah, dilaksanakan dengan cara :
2. membahas bersama Bupati/Walikota untuk menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda kabupaten/Kota
3. mengajukan usul Rancangan Perda Kabupaten/Kota;
4. menyusun Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Propemperda bukan lagi
5. Prolegda) bersama Bupati/Walikota. (Psl 150).

Program Pembentukan Peraturan Daerah (PPPD) memuat daftar urutan dan prioritas Ranperda yang akan dibuat dalam satu tahun anggaran, berkoordinasi dengan Bupati/Walikota. (Psl 151 ayat 1 dan 2).

1. Fungsi Anggaran

1). Fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama Rancangan Peaturan Daerah APBD yang diajukan oleh Bupati/Walikota. (Psl 152 ayat 1). Dilaksanakan dengan cara :

* 1. membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh Bupati/Walikota berdasarkan RKPD.
  2. membahas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang APBD Kabupaten/Kota. (ayat 2).
  3. membahas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD Kab/Kota. (ayat 3).

d).membahas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Kabupaten/Kota.

1. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan DPRD Kabupaten/Kota diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap :

* 1. pelaksanaan Perda Kabupaten /Kota dan Peraturan Bupati/Walikota;
  2. pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kab/Kota; dan
  3. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK. (Psl 153 ayat 1).

**Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten/Kota**

1. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD kabupaten/ kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturab daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
5. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah. *(perjanjian internasional adalah perjanjian antara Pemerintah dan pihak luar negeri yang berkaitan dengan kepentingan daerah).*
6. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. *(kerja sama internasional adalah kerja sama antara pemerintah daerah kabupaten/ kota dan pihak luar negeri yang meliputi kerja sama kabupaten/kota “kembar” atau sister city, kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama penyertaan modal, dan kerja sama lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan).*
7. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/ walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
8. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah; dan
9. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 154 ayat 1 UU 23/2014 jo Pasal 3 PP 16/2010).

Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD Kab/Kota diatur dalam peraturan DPRD Kab/Kota tentang tata tertib. (Pasal 154 ayat 2).

**Hak dan Kewajiban DPRD**

DPRD kabupaten/kota mempunyai hak : a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat. (Pasal 159 ayat 1 UU No 23/2014 jo Pasal 9 PP No 16/2010). Hak-hak ini merupakan hak lembaga, bukan hak anggota DPRD secara perorangan, artinya yang mengajukan usulan penggunaan hak adalah lembaga DPRD berdasarkan mekanisme yang diatur dalam Tata Tertib DPRD).

Hak Interpelasi adalah Hak DPRD kabupaten/kota Untuk Meminta Keterangan kepada bupati/walikota mengenai kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. (Pasal 159 ayat 2).

Hak Angket adalah hak DPRD kabupaten/kota Untuk Melakukan Penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 159 ayat 3).

Hak Menyatakan Pendapat adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan Hak Interpelasi dan Hak Angket. (Pasal 159 ayat 4).

Selain itu, DPRD juga mempunyai hak-hak sebagai berikut : a. mengajukan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat; d. memilih dan dipilih; e. membela diri; f. Imunitas; g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas; h. protokoler; dan i. Keuangan dan administratif. (Pasal 160).

Selain hak, DPRD juga mempunyai kewajiban-kewajiban sebagai berikut :

Anggota DPRD kabupaten/kota berkewajiban : a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila; b. melaksanakan UUD 1945, dan menaati peraturan perundang-undangan; c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan NKRI; d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat; f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; g. menaati tata tertib dan kode etik; h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala; j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, dan k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya. (Pasal 161).

**2.2.** **KERANGKA BERPIKIR**

Sebagai sebuah produk kebijakan, esensi desentralisasi adalah "memecahkan masalah setempat, dengan cara setempat, dan oleh orang setempat".Melalui desentralisasi, lebih banyak rakyat - baik secara langsung maupun melalui wakil-wakilnya di parlemen - dilibatkan dalam proses perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik untuk kepentingan masyarakat. Dengan cara demikian, rakyat akan lebih merasa ikut memiliki negara atau daerah karena mereka dilibatkan secara aktif sejak awal, terutama dalam menyusun kebijakan publik yang menyangkut kepentingan mereka.

Menurut Rondinelli dan Cheema (1983:30), ada empat faktor yang dipandang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu: environmental conditions: interofrganizational relationship; available resources; and characteristic of implementing agencies. Signifikansi hubungan pengaruh antara variabel yang satu dengan yang lain dalam mempengaruhi pelaksananaan otonomi daerah sangat bervariasi dalam situasi yang satu dengan yang lain.

Hasil pelaksanaan kebijakan desentralisasi dalam wujud pelaksanaan otonomi daerah sangat tergantung kepada hubungan pengaruh dari keempat faktor tersebut, dan dampaknya diukur melalui tiga hal sebagai berikut. Pertama, tercapainya tujuan kebijakan desentralisasi yang terwujud pelaksanaan otonomi daerah. Kedua, meningkatnya kemampuan lembaga pemerintah daerah dalam hal perencanaan, memobilisasi sumber daya dan pelaksanaan. Ketiga, meningkatnya produktivitas, pendapatan daerah, pelayanan terhadap masyarakat, dan peran serta aktif masyarakat melalui penyaluran inspirasi dan aspirasi rakyat.

Kenyataan empirik menunjukkan bahwa implementasi kebijakan otonomi daerah di beberapa daerah belum sepenuhnya berhasil. Ini karena semua urusan daerah otonom mau ditangani sendiri oleh pemerintah daerah, muncul berbagai masalah klasik seperti kekurangan pegawai dan kekurangan anggaran. Akhirnya banyak pemerintah daerah asyik dengan dirinya sendiri, melupakan tujuan utama bahwa pemerintah daerah dibentuk untuk melayani masyarakat. Besarnya perhatian pemerintah daerah kepada kepentingan masya­rakat antara lain tercermin dari proporsi antara besarnya belanja aparatur dibandingkan belanja publik.

Atas dasar argumentasi analitis dan pengalaman empirik implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, maka penting untuk diketahui bagaimana sesungguhnya pelaksanaan fungsi DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang meliputi fungsi penyusunan peraturan daerah, penganggaran dan pengawasan . Apakah DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah sudah memenuhi azas *accountable* dan *responsiveness* dalam melaksanakan fungsinya. Pelaksanaan fungsi yang efektif dan terukur, dapat diasumsikan akan dapat meningkatkan efektifitas organisasi pemerintahan daerah dalam menjalankan pemerintahan yang desentralis dan otonomis yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Akan tetapi, jika belum, maka strategi untuk mengarah kepada peningkatan Kapasitas dan kemampuan anggota DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, perlu digagas dan dirumuskan.

Gambaran kerangka pemikiran penulis sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, dapat penulis visualisasikan dalam gambar berikut :

KEBIJAKAN DESENTRALISASI (DAN) OTONOMI DAERAH

( UUD 1945; UU 23/2014)

DI ANALISIS BERDASARKAN FAKTOR-FAKTOR :

IMPLEMENTASI

KEBIJAKAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

.

1. environmental conditions
2. *I*nter-organizational relationship;
3. available resources;
4. characteristic of implementing agencies;
5. *Performance and Impact*

(*Rondinelli & Cheema:1983*)

*Relation*

OUTPUT

TIDAK EFEKTIF

**Tidak Optimalnya pelaksanaan fungsi :Penyusunan Perda, penganggaran & pengawasan**

**PEMDA**

**EFEKTIF**

**Terlaksananya Fungsi :Penyusunan Perda, penganggaran & pengawasan dengan Optimal**

**PEMDA :**

**EFEKTIF DAN BEBAS KORUPSI**

**RAKYAT SEJAHTERA**

**Gambar 2.8. Kerangka Pemikiran Penelitian**

* 1. **PROPOSISI**

Berdasarkan uraian kajian teori dan kerangka pemikiran yang telah penulis paparkan pada bagian terdahulu, maka dapatlah penulis rumuskan proposisi penelitian ini sebagai berikut :

* DPRD diposisikan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan sekaligus sebagai wakil rakyat. Konsekuensinya, DPRD harus dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah sekaligus sebagai wakil rakyat;
* Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan efektif apabila pelaksanaan tugas pokok dan fungsi DPRD dapat berlangsung secara efektif, terukur.dan optimal;
* Pelaksanaan tugas pokok dan fungsi DPRD tidak lepas dari aspek kapasitas dan kapabilitas anggota DPRD itu sendiri (internal) dan faktor-faktor ekologis (eksternal). Kemampuan mengelola dan mengatasi faktor-faktor internal dan eksternal tersebut berimplikasi terhadap kinerja DPRD dan Kinerja Pemerintahan Daerah.