

MENCERMATI PENERAPAN KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

Budiman Rusli
Staf Pengajar Fisip dan Pasca Sarjana Unpad
Jatinangor, Bandung 40600

ABSTRAK

Terjadi fenomena yang menarik sekaligus memprihatinkan setelah hampir tiga tahun penerapan kebijakan otonomi daerah. Kondisi ini menggambarkan kelemahan yang ada dalam UU no. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Bermunculan perda-perda bermasalah yang kontra produktif karena terlalu berorientasi pada peningkatan PAD. Pemerintah Pusat tidak mampu mengendalikannya mengingat kewenangan yang diberikan sangat terbatas. Beberapa hal penyebabnya adalah : (1) Semangat reformasi yang tinggi mewarnai penyusunan UU no. 22 tahun 1999, sehingga memberikan kelonggaran yang berlebihan pada Pemda untuk membuat perda. (2) Kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Pusat melalui Tim Pengkaji Perda (TPPD) untuk melakukan verifikasi terhadap perda sangat terbatas hanya 45 (empat puluh lima) hari, padahal ribuan perda yang harus diverifikasi. (3) Belum ada petunjuk pelaksanaan bagi pemda dalam merumuskan sebuah perda. (4) Semangat yang tinggi Pemda memanfaatkan momentum reformasi.

Kata Kunci : Otonomi Daerah, Perda

ANALYZING IMPLEMENTATION OF LOCAL AUTONOMY POLICY

ABSTRACT

An interesting phenomenon and concern have happened after three years of applying the policer of regional autonomy. This Correlation depicts the weaknesses of the Constitution No. 22, 1999 about Regional Government. Due to many Correction of Regional. Autonomy Tax nonproductive problem appear. Central Government is unable to control due to the limited authority. The reasons: 1) high reforming spirit colour the Organizing of the Constitution No. 22, 1999 do that Regional Government has the chance of issuing regional regulations, 2) The authority given to the central government through the Team of Regional regulation Analysis to verify is limited (45 days), yet thousands of regional regulation have to be Verified. 3) No guidance for regional government to

implement the formulation of a regional regulation. 4) High Spirit of Regional government to utilize the reformation moment.

Keywords : Local Autonomy, Perda.

PENDAHULUAN

Hampir tiga tahun lamanya kebijakan tentang Otonomi daerah diterapkan melalui Undang-undang No. 22 tahun 1999. Banyak komentar dilontarkan, baik oleh kalangan praktisi, politisi maupun pengamat. Seperti halnya pada saat Undang-undang tersebut mulai diterapkan secara nasional tanggal 1 Januari 2001 yang lalu, terdapat dua pandangan yang berbeda. Pertama yang memberikan pandangan optimis, Undang-undang tersebut dianggap sebagai paradigma baru dalam kehidupan politik Indonesia. Setelah tiga puluh dua tahun lamanya Indonesia terbelenggu dalam sistem pemerintahan yang sentralistik. Langkah maju sebagai hasil reformasi ini diharapkan dapat membawa bangsa Indonesia ke arah yang lebih baik secara demokratis dan transparan.

Kedua yang berpandangan pesimis, melihat kebijakan ini sebagai sebuah momentum untuk lahirnya arogansi kedaerahan yang sempit, sekat-sekat yang kaku dan menghalangi terjalannya kerja sama antar daerah. Persaingan yang tidak sehat ini akan memicu berkembangnya berbagai pungutan di daerah untuk meningkatkan PAD yang kontra produktif. Tampaknya pandangan ke dua ini yang mendekati kenyataan, mengingat kekhawatiran munculnya berbagai kebijakan berupa Peraturan Daerah yang kontra produktif kini telah menjadi kenyataan.

Menurut Menteri Dalam Negeri (Mendagri) beberapa waktu yang lalu, tidak kurang dari 7000 (tujuh ribu) Peraturan Daerah (perda) dinilai tidak layak, karena bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan dan menimbulkan *Overlap* dengan perda yang lainnya. Perda-perda bermasalah tersebut meliputi berbagai bidang seperti pengaturan organisasi Pemerintahan Daerah, Pertanian, Kehutanan, Peternakan, Parawisata, dan keuangan. Disinyalir salah satu penyebabnya ialah terjadi kesenjangan antara perumus kebijakan di tahap pemerintah pusat dengan user pada tahap Pemerintah Daerah. Timbul kesan saling menyalahkan antara Pemerintah Pusat dan Pemda. Secara teoritik masalah ini berkaitan dengan *Policy environment* (lingkungan kebijakan). Ada beberapa faktor eksternal yang terabaikan ketika kebijakan otda tersebut disusun.

Lingkungan Kebijakan (*Policy Environment*)

Berkaitan dengan *Policy environment*, Thomas R. Dye (1987) berpendapat : "Dapat terjadi suatu kebijakan sudah baik dalam pembuatannya, mekanismenya dan prosesnya telah dijalankan dengan tepat, akan tetapi pada saat diimplementasikan lingkungan tidak mendukung, maka bisa terjadi kebijakan itu tidak efektif, sehingga hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan".

Lingkungan merupakan faktor dominan untuk keberhasilan implementasi kebijakan. Lingkungan kebijakan menurut Bill Jenkins (1987) dapat berupa : budaya, sosial, ekonomi dan politik, yang terstruktur dan terbentuk dari individu-individu, kelompok atau pun organisasi yang memiliki nilai serta kepentingan yang selalu terjaga sepanjang waktu. Dalam kondisi yang ideal, faktor-faktor lingkungan ini harus menjadi masukan atau tuntutan untuk ditrasformasikan ke dalam sistem politik dan menghasilkan keluaran berupa kebijakan publik.

Persoalannya sekarang adalah mengapa muncul Perda-Perda bermasalah ?, yang mencerminkan ketidaksinkronan keinginan Pusat dan Daerah. Kajian ini tidak bermaksud mencari siapa yang salah atau siapa yang benar. Hanya yang pasti ada sesuatu yang harus diperbaiki dalam undang-undang no. 22 tahun 1999.

Sebagaimana diungkapkan Direktur Pembinaan Usaha Kecil dan Menengah serta Koperasi, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) banyak keluhan yang disampaikan oleh para pengusaha di daerah, mereka tidak hanya dihadapkan pada birokrasi yang panjang dan berbelit-belit tetapi juga banyak Perda yang tumpang tindih.

Penertiban Perda

Menteri Keuangan Republik Indonesia telah memberikan rekomendasi kepada Mendagri untuk mencabut 206 (dua ratus enam) Perda yang tidak mendukung Perekonomian karena hanya berorientasi pada Peningkatan PAD. Sebelumnya sebanyak 123 (seratus dua puluh tiga) Perda terlebih dahulu dicabut karena alasan yang sama. Tim Pengkaji Peraturan Daerah (TPPD) yang terdiri dari Pihak Departemen Keuangan, Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Depperindag), Bea dan Cukai dan Departemen Dalam Negeri (Depdagri) harus bekerja keras melakukan Verifikasi terhadap berbagai Perda yang lain. Kini tidak kurang dari 320 (tiga ratus dua puluh) Perda sedang dalam taraf penelitian. Sampai saat ini TPPD telah berhasil melakukan pengkajian terhadap 1528 (seribu lima ratus dua puluh delapan) Perda yang meliputi berbagai sektor seperti : Pertanian, Peternakan, Perkebunan, Pariwisata, Perdagangan dan Industri, Ketenagakerjaan, Perhubungan dan Pertanahan.

Pembenahan Perda bermasalah memerlukan proses dan waktu yang panjang, karena jumlahnya hampir mencapai 10.000 (sepuluh ribu) buah dan terus bertambah. Kendalanya adalah wewenang TPPD untuk melakukan verifikasi terbatas hanya 45 (empat puluh lima) hari setelah Perda tersebut mendapat persetujuan DPRD setempat. Ini merupakan tugas berat dan hampir mustahil dapat dilakukan terhadap ribuan Perda dan jumlahnya terus bertambah dari hari ke hari.

Memanfaatkan Momentum

Dari kaca mata Pemerintah Daerah UU tentang otonomi Daerah itu hanya bagus secara teori tetapi dalam penerapannya banyak kendala. Tampak terjadi kesenjangan akibat kurang keterlibatan Pemerintah Daerah dalam perumusan kebijakan tersebut. Pemda hanya sebagai pelaksana, yang seharusnya banyak memberikan masukan agar ide-ide yang berkembang di daerah dapat terakomodir. Mengapa hal ini terjadi ?.

Pertama, semangat reformasi yang menggebu-gebu pada saat perumusan kebijakan Otda. Ingin segera mereformasi segala hal yang dinilai serba sentralistik. Hanya dengan persetujuan DPRD dan Pemda, suatu kebijakan dapat langsung diterapkan.

Kedua, kewenangan yang dimiliki Pemerintah pusat untuk melakukan verifikasi terhadap penerapan perda terbatas. Hanya 45 (empat puluh lima) hari waktu yang diberikan, hal ini sangat memberatkan TPPD. Sedangkan perda-perda terus bertambah sulit dikendalikan.

Ketiga, tidak ada juklak yang dapat dijadikan pedoman oleh Pemda dalam merumuskan perda. Terputus referensi peraturan perundang-undangan di tingkat atas yang seharusnya dijadikan acuan.

Keempat, semangat yang tinggi tumbuh di kalangan Pemda untuk memanfaatkan "kebebasan". Selama masa Orde Baru fenomena yang dirasakan adalah semangat tinggi, tenaga kurang. Momentum reformasi ini dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk membangun daerah dengan menggali potensi yang dimiliki secara maksimal.

Semua faktor ini muncul dalam kondisi transisi, sehingga wajar-wajar saja bila masih menimbulkan efek yang tidak diharapkan. Tidak perlu mencari kambing hitam, antara Pemerintah Pusat dan Pemda. Dibutuhkan kolaborasi semua elemen, baik di pusat maupun di daerah untuk menata sistem dan aspek legal penerapan otda.

SIMPULAN

Beberapa hal yang dapat dilakukan sebagai solusi dari penerapan kebijakan otda yang bermasalah ialah :

Pertama. Pemerintah Pusat harus meningkatkan kepekaannya terhadap aspirasi pemda sebagai wujud dari lingkungan kebijakan. Harus dibuka saluran yang memungkinkan aspirasi Pemda diserap. Untuk ke depan hal ini dapat terwujud dengan berfungsinya Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan syarat anggota DPD dipilih dengan cara jujur yang demokratis.

Asosiasi-asosiasi Pemda seperti Asosiasi Pemda Propinsi, kota ataupun kabupaten, kelak dapat *berpartner* dengan anggota DPD memperjuangkan misi daerah.

Kedua. Penerapan tata urutan kebijakan secara konsekwen oleh Pemda. Setiap kebijakan harus mengacu pada kebijakan di atasnya. Kebijakan yang lebih rendah tidak bisa bertentangan dengan kebijakan yang menjadi acuannya. Tata urutan kebijakan yang dimaksud adalah sebagai berikut : UUD 1945, TAP MPR, UU, PERPU, Peraturan Pemerintah, KEPPRES, dan Peraturan Daerah.

Tata urutan seperti ini menjadi pedoman TPPD dalam melaksanakan tugasnya.

Ketiga. TPPD harus diberikan waktu yang lebih leluasa untuk melakukan verifikasi terhadap perda-perda yang akan diberlakukan, minimal tri wulan untuk setiap perda. Selain itu TPPD pun diberi fasilitas yang baik untuk menunjang kinerjanya seperti SDM yang berkualitas.

Dari ketiga Pandangan untuk mencari solusi perda bermasalah tersebut, yang terpenting harus dijaga jangan sampai semua itu akan menghasilkan Resentralisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James. E. 1979. *Public Policy Making*. Newyork : Holt, Rinehart and Winston.
- Dunn, William. N. 1994. *Public Policy Analysis*. New Jersey : Prentice Hall..
- Dye, Thomas. R. 1987. *Understanding Public Policy*. New Jersey : Prentice Hall.
- Edward III George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC : Congressional Quartely Press.
- Hogwood Brian W. 1984. *Policy analysis For The real world*. Newyork : Oxford University Press.
- Jenkins Smith. Hank. C : 1989. *Democratic Politics and Policy Analysis*. California : Brooks / Cole Publishing Company.
- Soenarko. S.D. MPA. 1998. *Public Policy*. Surabaya : CV. Papyrus.
- Weimar David. L. : 1989. *Policy Analysis. Consept and Practice*. New Jersey : Prentice Hall.
- Widjaja. HAW. 2001. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* : Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Sumber lain :

- Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.
- Undang-undang No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional tahun 2000 – 2004.
- Harian Umum Kompas tanggal 13, 14, 23, dan 29 Agustus 2003.

