

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH
(Studi Kasus Tentang Kewenangan dalam Aplikasi Otonomi Daerah Berdasarkan Undang—Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Kabupaten Bandung)**

Utang Suwaryo*

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran
Jl. Raya Bandung Sumedang Km. 21 Jatinangor-Sumedang

ABSTRAK. Penelitian ini bertujuan untuk menelusuri 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. Factor 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. Metoda yang digunakan dalam penelitian ini adalah metoda deskriptif kualitatif dalam bentuk kasus di mana instrument utama dalam penelitian ini adalah peneliti itu sendiri. Sumber datanya adalah data primer berupa situasi dan kondisi empiris otonomi di lapangan dilengkapi dengan data sekunder. Sedangkan teknik pengumpulan datanya adalah observasi, wawancara mendalam dan studi dokumentasi. 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.

Kata kunci: otonomi, kewenangan, implementasi kebijakan.

ABSTRACT. The research aims to search autonomy problem comprehensively according to empirical data from the policy implementors and target groups were in the society. How the regional autonomy policy implementation in achieving the goal. What factors can affect the succesful or unsuccessful regional autonomy policy implementation process. How do implementors and target groups understand regional autonomy policy. This research is carried out by using qualitative descriptive methode (in case study model) where the most instrument of this research is the researcher. The resources of data are empirical situation and condition of autonomy in the field, whereas the technique of collecting data are observation, deep interview and documentary study. The field research is found that the regional autonomy policy implementation does not stand on one's own feet, but involve many componens (authority, affair, financial, resources, disposition, society participation, etc.). Therefore, the regional autonomy policy

implementation can be viewed as a system that have many componens, interacting with each other and continously.

Key words: autonomy, autorithy, policy implementation

PENDAHULUAN

Latar Belakang Penelitian

Sampai saat ini belum surut pengkajian dan pembahasan tentang desentralisasi dan otonomi yang diimplementasikan dalam system pemerintahan daerah di Indonesia. Otonomi menjadi perhatian berbagai kalangan masyarakat. Otonomi menjadi objek pembicaraan dan kajian berbagai lembaga kepentingan otonomi mendapat perhatian yang khusus dari media cetak dan elektronik sehingga secara periodic terus diekspos. Hal ini disebabkan karena kebijakan otonomi daerah dengan paradigma baru merupakan langkah awal proses demokrasi di bawah dan dari bawah dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pelaksanaan otonomi dengan paradigma baru (Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999) seharusnya dipandang sebagai sesuatu yang *positif, karena tujuan* otonomi adalah untuk meningkatkan pelayanan public, kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga dan memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republic Indonesia. Otonomi memberikan kesempatan kepada individu dan daerah untuk berkembang secara proporsional, dengan berkreasi sendiri (*auto creation*), berinisiatif sendiri, berinovasi sendiri untuk memajukan rakyat dan daerahnya. Namun secara empiris di lapangan sebagian aparat dan masyarakat justru sebaliknya yaitu *pesimis dan cenderung negatif. Pemerintah Pusat dianggap tidak* serius dan kurang komitmen dalam implementasi kebijakan otonomi daerah.

Persepsi dan interpretasi tentang implementasi kebijakan otonomi daerah berbeda-beda antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, dengan Pemerintah Kabupaten/ Kota, sehingga terjadi tarik menarik kewenangan, keuangan dan kepentingan. Demikian pula pemahaman aparat dan masyarakat belum sinkron. Inisiatif daerah untuk menetapkan suatu kebijakan operasional kadang kala ditanggapi pemerintah pusat sebagai sesuatu hal yang *misinterpretation yang* kebablasan.

Selama perjalanannya kebijakan otonomi daerah belum dilaksanakan secara penuh. Sebelum diimplementasikan tidak dilakukan sosialisasi secara optimal. Supervisi dan monitoring terhadap implementasi masih kurang, sehingga banyak permasalahan yang timbul tidak ditangani secara dini. Di sinilah pentingnya menelusuri bagaimana sebenarnya implementasi kebijakan otonomi daerah dipahami oleh para pelaksana di tingkat Kabupaten dan bagaimana implementasi kebijakan otonomi daerah itu dapat dipahami dan dirasakan oleh *target groups* (masyarakat).

Sehubungan dengan uraian di atas, penelitian ini mengemukakan beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan mendukung implementasi kebijakan otonomi daerah dapat mencapai tujuan yang diinginkan?
2. Faktor apa saja yang dapat mempengaruhi berhasil atau tidaknya proses implementasi kebijakan Otonomi Daerah?
3. Bagaimana pemahaman dan tanggapan para pelaksana kebijakan terhadap kebijakan Otonomi Daerah?
4. Bagaimana pemahaman dan tanggapan masyarakat (*target groups*) terhadap kebijakan Otonomi Daerah?

Tinjauan Teoritis

Otonomi daerah dapat dipandang sebagai output kebijakan publik yang memiliki fenomena yang kompleks (winarno, 2002:102). Implementasi kebijakan otonomi daerah merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Presman & Wildavsky (dalam Jones, 1977:16) melihat proses implementasi sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik awal "*setting of goal*" dengan "*achieving them*".

Dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Besar kecilnya perbedaan tersebut cenderung akan tergantung pada *implementation capacity* yaitu kemampuan suatu organisator/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat tercapai.

Untuk memahami implementasi kebijakan, menurut James Anderson (1978:79) dapat dilihat dari empat aspek yaitu: "*who is involved in policy implementation, the nature of administration process, compliance with policy and effect of implementation or policy content and impact*". Demikian juga Grindle (1980:7), Cheema & Rondinelly (1983:27), George Edward III (1980:1) sama menyatakan bahwa para pelaksana kebijakan memainkan peranan penting dalam suatu implementasi kebijakan.

Sementara Hoogerwerf (1983:157-161), van Meter dan van Horn (dalam Wahab, 1990:65), Thomas B. Smith (dalam Santoso, 1989:12), mengatakan di samping para pelaksana kebijakan, *target groups* juga memainkan peranan penting dalam implementasi kebijakan. Karena kebijakan publik itu merupakan sistem yang terdiri dari tiga elemen, yaitu: pelaku kebijakan, kebijakan dan lingkungan kebijakan (Dye, 1978; Jenkins:1978, Dunn, 1999), maka para pelaksana kebijakan itu dapat dianggap sebagai subsistem dari sistem kebijakan.

Ketiga elemen itu tidak dapat dipisahkan dan mempunyai hubungan timbal balik. Demikian pula kelompok masyarakat (*target groups*) seperti halnya pelaksana kebijakan memainkan peranan dalam mencapai suatu implementasi

kebijakan. Oleh sebab itu berhasil atau tidaknya suatu implementasi kebijakan (termasuk kebijakan otonomi daerah) ditentukan oleh banyak faktor. Namun penulis berasumsi bahwa faktor para pelaksana memainkan peranan penting dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan. Hal ini didasarkan kepada argumentasi, bahwa para pelaksana ini yang menghantarkan kebijakan tersebut kepada masyarakat. Kalau orang yang menjadi *implementing agency*nya sama sekali tidak memahami kebijakan maka dengan sendirinya akan terjadi *missing link antara kebijakan itu sendiri dengan implementasinya*. Demikian pula sikap kelompok masyarakat sebagai *target groups kebijakan akan memainkan* peranan penting dalam implementasi kebijakan.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kasus dengan pendekatan kualitatif, dimana peneliti merupakan instrumen utama dalam penelitian (*Bogdan, 1982:3*). Oleh sebab itu *observasi, wawancara mendalam, analisis dokumen* digunakan secara bersama-sama dalam penelitian ini (*Mulyana, 2002:155*).

Sumber data dalam penelitian ini adalah berupa situasi dan kondisi empiris otonomi di lapangan. Untuk mendapatkan data ini dibutuhkan informan dan informan kunci yaitu orang yang dianggap paling mengetahui dan menguasai suatu peristiwa ataupun permasalahan yang ada di sekitarnya (*Vredendregt, 1978:87*) yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Analisis data dilakukan secara terus menerus, dimulai sejak pengumpulan data. Analisis dilakukan secara induktif. Data lapangan yang diperoleh disusun, diklasifikasikan dan kemudian diberi interpretasi sehingga membentuk pola-pola tertentu yang menggambarkan konsep-konsep tertentu, serta dapat dicari hubungan antar konsep tersebut. Dengan demikian prosedur analisis data terdiri atas tiga alur kegiatan yang berlangsung secara bersamaan, yakni reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan (*Miles, 1992:16*).

Penarikan kesimpulan sebagai bagian dari analisis data merupakan suatu penyusunan konfigurasi yang utuh untuk memahami gejala dan diversifikasi secara terus menerus selama penelitian berlangsung dengan cara mengembangkan "kesepakatan inter-subjektif" (*Miles, 1992:19*) *melalui tinjauan* ulang terhadap catatan-catatan lapangan, sehingga makna yang muncul dari data, dapat diuji kebenarannya, kekokohannya, dan kecocokannya. Ini sekaligus juga merupakan "validitasnya" (*Miles, 1992:19*).

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Yang Dimiliki Dalam Mendukung Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah

Pada kenyataannya, kebijakan otonomi yang dianut adalah otonomi formal, artinya urusan yang diserahkan tidak dibatasi dan tidak *zakelijk*. Daerah mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang

Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah: Studi Kasus Tentang Kewenangan dalam Aplikasi Otonomi Daerah Berdasarkan Undang—Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Kabupaten Bandung (Utang Suwaryo)

menurut pandangannya baik, yang penting tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Selanjutnya dengan adanya kata “pengakuan” dalam Kepres No. 5 Tahun 2001 dan Kepmendagri No. 130-67 Tahun 2002 berarti otonomi itu bersifat *erkennen*. Artinya *urusan-urusan atau kewenangan itu muncul dari daerah, kemudian diakui dan disahkan oleh Pemerintah bukan semata-mata diberikan (toekennen) oleh Pemerintah Pusat*. Dalam PP No. 25 Tahun 2000 memang kewenangan kabupaten tidak diatur dan dirinci dengan argumentasi bahwa hakekat kewenangan itu sebenarnya berada di kabupaten kecuali kewenangan tertentu. Dengan demikian, sebenarnya Kabupaten Bandung dapat mengembangkan urusan dan kewenangannya sendiri sesuai dengan tuntutan, kebutuhan masyarakat dan potensi yang dimilikinya.

Akan tetapi apabila melihat pasal lain yaitu Pasal 11 (2) dimana urusan-urusan itu telah diperinci, maka otonomi yang dianut adalah otonomi materil. Kewenangan Kabupaten Bandung juga meliputi kewenangan pengaturan dan pembinaan pemerintahan desa, meskipun sebenarnya otonomi daerah itu berbeda dengan otonomi desa. Desa itu bukan perangkat Daerah Otonom berbeda dengan Kelurahan dan kecamatan yang merupakan perangkat Daerah Otonom.



Di dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, dalam penyelenggaraan pemerintahan itu, konsep "kewenangan" yang ditonjolkan, sementara dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 konsep "urusan" yang ditonjolkan. Konsep "kewenangan" itu cenderung bermakna politis (desentralisasi politik), sedangkan konsep "urusan" cenderung bermakna administratif (desentralisasi jabatan/dekonsentrasi), maka tidak heran apabila sebagian orang menganggapnya bahwa Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 itu sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan gaya baru. Memang Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 secara terselubung cenderung mengarah kembali ke sentralisasi (resentralisasi). Hal ini dapat dilihat dari pengertian daerah otonom yang tercantum dalam Pasal 1 poin (6):

Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-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.

Kata "berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat" mengandung konotasi bahwa "urusan pusat" yang diselenggarakan daerah, dan "kepentingan masyarakat" setempat hanya untuk melengkapi bukan "urusan pokok". Kecenderungan resentralisasi ini diperkuat lagi oleh Pasal 19 poin (1), yang mengatakan bahwa "penyelenggaraan pemerintah adalah presiden dibantu oleh 1 (satu) orang Wakil Presiden dan oleh Menteri Negara". Di sini mengandung arti bahwa yang sebenarnya menyelenggarakan pemerintahan itu adalah Pusat, sementara Daerah hanya sebagai pelengkap saja.

Hal ini semua berbeda kontras dengan pengertian Daerah Otonom dalam Pasal 1 poin (i) Undang-undang nomor 22 Tahun 1999:

Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari pasal ini terlihat secara eksplisit bahwa kepentingan, prakarsa dan aspirasi masyarakat setempat menjadi acuan utama.

Di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 secara eksplisit terdapat pembagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent senantiasa ada bagian urusan* yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan

Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah: Studi Kasus Tentang Kewenangan dalam Aplikasi Otonomi Daerah Berdasarkan Undang—Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Kabupaten Bandung (Utang Suwaryo)

kepada Propinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Konsekuensi dari urusan yang bersifat *concurrent ini adalah tidak* tegas dimana titik berat otonomi itu berada. Dengan adanya urusan yang bersifat *concurrent juga secara tidak langsung menunjukkan adanya suatu* ketergantungan, sehingga makna hakiki dari otonomi sebagai wujud dari asas desentralisasi sedikit menjadi kabur. Tetapi di pihak lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah itu diperlukan adanya keserasian dan keharmonisan hubungan Pusat—Daerah dan hubungan antar daerah, sehingga peranan pemerintah yang ada di atasnya (Propinsi dan Pusat) harus tetap tampak dan signifikan.

Kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan umum UU No. 22 tahun 1999 kurang/tidak jelas, berbeda dengan UU No. 5 tahun 1974. Akan tetapi dengan adanya kata "mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan" mengandung makna bahwa pemerintahan umum yang meliputi: ketentraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan, tercakup oleh Pemerintah Daerah dan juga termasuk urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas suatu instansi. Kewenangan pemerintahan daerah kabupaten dilaksanakan secara luas, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan. Artinya setiap urusan yang tidak termasuk urusan pusat (politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis konservasi dan standardisasi nasional) dengan sendirinya dipandang urusan daerah kabupaten sekalipun tidak disebutkan secara rinci. Jadi secara implisit mengindikasikan bahwa urusan pemerintahan umum itu juga dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten. Dilihat secara empiris di Kabupaten Bandung, kelembagaan yang ada misalnya Polisi Pamong Praja, Kantor Sospol, Itwilkab (Inspektorat Wilayah kabupaten) yang merupakan perangkat wilayah dan pelaksana azas dekonsentrasi menurut UU No. 5 tahun 1974 sudah berubah menjadi Kantor Polisi Pamong Praja, Kantor Kesatuan Bangsa (Kesbang) dan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) sebagai perangkat daerah yang melaksanakan azas desentralisasi dan otonomi daerah. Tugas dari lembaga ini menyangkut masalah urusan pemerintahan umum, yaitu ketertiban, keamanan, politik dan pengawasan.

Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah

Dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah berhadapan dengan peluang dan tantangan sehingga muncul dampak positif dan negatif terhadap otonomi daerah itu sendiri. Mudah tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan

ternyata tidak tergantung semata-mata dari isi (*content*) kebijakan itu sendiri tetapi juga tergantung pada: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Pola komunikasi yang kurang akurat, yang tidak lancar apalagi salah, akan memperlambat tercapainya sumber daya yang prima, karena informasi yang harus diterima akan selalu mengalami keterlambatan. Teknologi informasi yang terlambat dengan sendirinya akan memperlambat kemampuan fasilitas yang ada.

Pola komunikasi juga akan mempengaruhi sikap para pelaksana dan struktur birokrasi di lapangan, terutama dalam hal komunikasi antar bidang, bagian atau unit yang berbeda.

Dalam kenyataan ternyata tidak semua aparat daerah dapat menerima langsung pesan kebijakan, melainkan sangat terbatas kepada elit daerah tertentu: Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, Asisten Daerah. Sementara aparat lain biasanya dapat informasi melalui rapat koordinasi atau rapat dinas yang dilakukan di kabupaten.

Dalam penyebarluasan ini misi otonomi dalam bentuk Undang-Undang tidak mengalami hambatan, karena semua aparat di daerah dari eselon yang paling bawah sampai yang paling tinggi dapat mengaksesnya. Yang jadi masalah adalah mentransmisikan peraturan pelaksanaannya yang relatif terbatas. Artinya tidak semua aparat dapat mengakses dan memahami dengan baik dan benar. Dengan demikian otonomi daerah belum merata dipahami secara komperhensif oleh aparat Kabupaten Bandung. Karena belum tersosialisasi secara akurat dan optimal, pendistribusian informasi otonomi masih terbatas, belum spesifik dan tidak menyeluruh kepada setiap individu aparat otonomi daerah. Bahkan banyak masyarakat bawah yang salah memahami otonomi daerah.

Tidak akuratnya transmisi aparat pelaksana kebijakan otonomi dalam mendapatkan informasi tentang bagaimana menjalankan suatu kebijakan mempengaruhi sikap para pelaksana kebijakan otonomi. Adanya kecenderungan untuk mengabaikan suatu kebijakan (dampak dari ketidakpuasan pelaksana), maka program-program yang harus dilaksanakan berupa pelayanan publik tidak akan tercapai.

Ketidajelasan dari beberapa isi kebijakan (bagaimana menjalankan suatu program) turut mempengaruhi sikap pelaksana. Timbul semacam kebingungan dari aparat kabupaten dalam melaksanakan otonomi daerah. Dampak dari ketidakjelasan isi kebijakan (dalam beberapa bidang) ternyata mempengaruhi sikap pelaksana yang cenderung berbeda dalam menghadapi bidang yang satu dengan bidang yang lain. Misalnya dalam bidang pekerjaan umum, khususnya izin mendirikan bangunan (IMB) dan bidang industri dan perdagangan khususnya izin gangguan (HO), aparat mampu melaksanakan amanat kebijakan, bahkan mampu melampaui target. Hal ini berbeda dengan yang terjadi di Dinas Tenaga kerja di mana program pelayanan publik kurang dapat terealisasikan.

Ketidakkonsistenan juga turut mempengaruhi sikap aparat dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah. Belum konsistennya penegakan

hukum menyebabkan masih banyaknya pelanggaran terhadap aturan yang telah ditetapkan. Aparat masih bersikap longgar dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah.

Tidak akuratnya transmisi menyebabkan aparat pelaksana menggunakan cara-cara yang lazim yang telah ditentukan sebelumnya, yaitu berpatokan pada harus adanya prosedur kerja yang jelas dalam menjalankan isi kebijakan.

Pemahaman dan Tanggapan Para Pelaksana Kebijakan Terhadap Kebijakan Otonomi Daerah

Sebenarnya implementasi kebijakan otonomi daerah itu melibatkan banyak pihak, namun pemain utamanya adalah Kepala Daerah dan DPRD itu sendiri. Secara formal Kepala Daerah dan DPRD yang menjalankan/menerapkan otonomi daerah tetapi secara tidak langsung masyarakat dengan berbagai bentuknya dan dunia usaha berperan juga dalam implementasi kebijakan otonomi daerah. Kalangan birokrat daerah tersebut melihat otonomi daerah itu ada yang positif dan ada juga yang negatif.

Yang menganggap positif karena adanya semangat untuk memperbaiki keadaan atau merubah sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralisasi menjadi desentralisasi yang diharapkan dapat lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Bahkan ada peluang bagi mereka untuk mengembangkan diri akan menjadi lebih besar terutama dengan adanya restrukturisasi pemerintah daerah dan perubahan eselon maka berubah pula imbalan yang akan diterima. Namun demikian kalau dilihat lebih jauh terutama dalam penempatan pegawai masih ada kecenderungan "kedekatan" dan "loyalitas", pertimbangan profesional masih kurang, meskipun tentunya tidak semuanya demikian.

Sedang yang menganggap negatif bertitik tolak dari kenyataan bahwa banyak para birokrat terutama di lapisan elit pemerintah daerah menciptakan peluang KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) sehingga berakibat tidak optimalnya pelayanan publik. Bahkan di lapangan terlihat ada kecenderungan dan kesan bahwa anggota DPRD, dengan kebijakan otonomi daerah yang baru itu banyak memanfaatkan untuk memperoleh peningkatan materi secara pribadi dengan tindakan-tindakan yang mencolok seperti: (1) memanfaatkan Kepala Daerah dengan memperoleh imbalan uang, (2) memanfaatkan laporan pertanggungjawaban tahunan Kepala Daerah untuk memperoleh imbalan dari pihak Kepala Daerah, (3) menaikkan gaji dan honor secara mencolok, (4) menyalahgunakan seperti melakukan kegiatan yang tidak perlu, misalnya melakukan studi banding ke daerah lain dan ke luar negeri, (5) memanfaatkan proses pembentukan peraturan daerah untuk memperoleh imbalan finansial, (6) memanfaatkan proses penetapan APBD juga untuk memperoleh imbalan finansial, (7) memanfaatkan lembaga tersebut untuk memperoleh fasilitas pribadi misalnya dana untuk pembelian kendaraan serta fasilitas lainnya.

Pemahaman dan Tanggapan Masyarakat (*target groups*) Kebijakan Terhadap Kebijakan Otonomi Daerah

Masyarakat yang terdiri dari berbagai lapisan dan profesi merupakan *target groups kebijakan otonomi daerah*. Dari hasil wawancara mendalam (*deep interview*) dan FGD (*Focus Group Discussion*) yang dilakukan peneliti kepada beberapa lapisan masyarakat Kabupaten Bandung yang terdiri dari beberapa profesi, ternyata pemahaman mereka mengenai otonomi daerah menghasilkan jawaban yang beragam. Ada yang positif dan ada yang negatif. Kebanyakan dari mereka belum memahami sepenuhnya mengenai otonomi daerah dan juga belum banyak tersentuh secara positif.

Masyarakat yang bersikap positif terhadap pelaksanaan otonomi daerah mengatakan bahwa dengan adanya otonomi daerah, daerah dapat berkembang dengan memaksimalkan potensi yang ada di daerah tersebut, dengan sumber daya yang ada, daerah dapat mengatur dan mengelola sendiri, sehingga daerah akan lebih cepat berkembang, yang akhirnya diharapkan masyarakat akan dapat memetik hasilnya berupa kesejahteraan dan kemakmuran bersama.

Sementara masyarakat yang bersikap negatif berpendapat bahwa otonomi daerah tersebut tidak berjalan dengan semestinya, masih jauh dari yang diharapkan. Salah seorang informan mengatakan:

"Pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Bandung kurang baik, karena belum merata. Peranan dan kemandirian masyarakat juga masih sangat kurang dalam menopang otonomi daerah. Peranan DPRD juga belum memenuhi standar sebagai wakil rakyat. Persaingan bebas merupakan peluang dan tantangan bagi otonomi daerah, aspek yang diperlukan dalam menopang otonomi daerah yang paling penting adalah aspek ekonomi dan urusan pengangguran merupakan urusan yang harus ditangani oleh pemerintah secara serius. Otonomi daerah belumlah mencapai sasaran yang diinginkan masyarakat dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan otonomi adalah faktor kerja aparat pemerintah daerah."

Kualitas pelayanan publik belum membaik, bahkan semakin menurun. Keinginan mereka menyangkut otonomi daerah adalah kemudahan dalam urusan yang berhubungan dengan pemerintahan, seperti pengurusan surat-surat, pembuatan KTP dan urusan perizinan lainnya. Selain itu mereka juga mengharapkan harga-harga barang pokok dan pendidikan yang murah, fasilitas umum yang memadai dan tersedianya lapangan pekerjaan bagi masyarakat. Pemerintah menurut pandangan mereka semakin melupakan tugas pokoknya sebagai pelayan masyarakat. Mereka menuturkan bahwa pemerintah sekarang ini lebih mementingkan urusannya sendiri daripada urusan masyarakat banyak. Masyarakat lebih membutuhkan urusan yang berkaitan dengan kehidupan sehari-hari seperti pengurusan KTP, pengurusan izin usaha, pengurusan surat tanah dan sebagainya, tetapi dalam kenyataannya semua ini masih terabaikan.

Pemahaman sebagian masyarakat tentang otonomi daerah masih rendah, sehingga menimbulkan asumsi otonomi daerah menambah penderitaan rakyat dan hanya mensejahterakan elit saja. Tentunya hal ini sangat menyedihkan bila dikaitkan dengan cita-cita luhur otonomi daerah.

Dengan kenyataan ini, maka dapat dikatakan bahwa pemerintah belum berhasil di dalam mensosialisasikan otonomi daerah. Otonomi daerah ini tidak berjalan secara optimal karena masyarakat belum banyak terlibat dan dilibatkan dalam membangun daerahnya, atau sebaliknya masyarakat yang dilibatkan atau diberikan kepercayaan tidak dapat menjalankannya sebagaimana mestinya. Padahal masyarakat itu sebenarnya merupakan sasaran pokok dari implementasi kebijakan otonomi daerah. Menurut Grindle berhasil tidaknya suatu kebijakan tergantung kepada *interest affected dari suatu masyarakat. Artinya sejauhmana* kepentingan masyarakat dapat terakomodasikan oleh suatu kebijakan tersebut.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Berdasarkan uraian data dan pembahasan, penulis menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Kewenangan merupakan substansi dalam implementasi kebijakan otonomi daerah. Suatu urusan yang dimiliki oleh suatu daerah tanpa disertai dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurusnya akan sia-sia belaka. Unsur lain yang dapat mendukung otonomi daerah adalah: kesesuaian urusan dengan potensi dan tuntutan, keuangan, SDM pelaksana dan partisipasi masyarakat. Interaksi yang ada dalam implementasi kebijakan otonomi daerah menjadi peluang sekaligus tantangan dalam pemberdayaan masyarakat dan daerah serta demokrasi di bawah dan dari bawah. Yang menentukan komponen (urusan) dan kewenangan apa yang harus ada dalam suatu daerah otonom adalah: potensi daerah, tuntutan dan kebutuhan masyarakat daerah itu sendiri. Dengan demikian urusan dan kewenangan daerah otonom tidak perlu sama. Konsekuensi dari ini semua adalah nantinya akan muncul urusan pokok dan urusan spesifik atau urusan unggulan yang dapat menjadi ciri khas daerah dan sekaligus untuk mengembangkan daerah. Dengan demikian tiap daerah nantinya akan menjadi dan memiliki "otonomi khusus" dalam pengertian mempunyai urusan yang spesifik dan urusan unggulan.
2. Komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi dapat mempengaruhi tingkat efektifitas implementasi kebijakan otonomi daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung dan berinteraksi satu sama lain secara simultan. Dengan kata lain komunikasi saling berinteraksi sumber daya, disposisi, struktur birokrasi dan selanjutnya mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan otonomi daerah.
3. Pemahaman dan tanggapan para pelaksana kebijakan terhadap implementasi kebijakan otonomi daerah beragam dari mulai yang positif sampai ke yang

negatif. Tetapi meskipun demikian dalam realitasnya para pelaksana kebijakan di Kabupaten Bandung memiliki peranan sentral di dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah. Mereka mempunyai kesempatan dan dituntut dapat melakukan terobosan-terobosan yang inovatif ke arah kemajuan (*self modifying power*). Oleh sebab itu motivasi, profesionalisme dan mentalitas yang baik sangat dibutuhkan dan dapat merupakan prasyarat bagi implementasi kebijakan otonomi daerah.

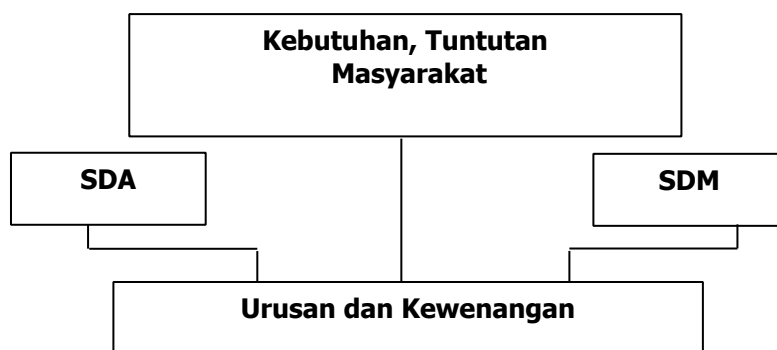
4. Pada umumnya pemahaman dan tanggapan masyarakat terhadap implementasi kebijakan otonomi daerah masih rendah dan masih salah paham, hal ini disebabkan oleh masih kurangnya sosialisasi dan belum optimalnya para pelaksana kebijakan melaksanakan amanat otonomi daerah. Oleh sebab itu implementasi kebijakan otonomi daerah di Kabupaten Bandung belum mendapat dukungan partisipasi masyarakat secara optimal. Masyarakat belum secara signifikan tersentuh oleh otonomi daerah. Apabila pelayanan publik dan harapan masyarakat terhadap otonomi daerah dijadikan salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, maka dalam kenyataannya pelayanan publik belum dirasakan secara optimal dan belum banyak peningkatan. Dengan demikian maka dengan sendirinya dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi daerah masih rendah. Padahal dukungan dan partisipasi masyarakat dibutuhkan dalam otonomi daerah. Karena masyarakat di samping sebagai sasaran (*target groups*) juga sebagai subjek dalam otonomi daerah.

Rekomendasi

1. Untuk optimalisasi implementasi kebijakan otonomi daerah di Kabupaten (khususnya di Kabupaten Bandung) maka:
 - Kewenangan yang dimiliki itu harus mampu untuk mengembangkan urusan sehingga mampu menopang:
 - a. Aktivitas masyarakat
 - b. SDM aparat sehingga seimbang antara kapabilitas aparat dan tuntutan masyarakat.
 - c. Potensi sumber keuangan daerah
 - Keuangan yang ada harus mampu untuk mendorong urusan yang sesuai dengan tuntutan masyarakat. Dengan keuangan yang ada harus mampu mendorong pengembangan SDM aparat. Dengan kondisi keuangan yang ada juga harus mampu mendorong meningkatkan partisipasi masyarakat.
 - Demikian pula sebaliknya, partisipasi masyarakat, urusan yang ada dan SDM aparat harus mampu meningkatkan keuangan daerah (PAD).
2. Potensi Daerah dengan kewenangan yang diserahkan oleh Pusat harus berbanding lurus. Artinya apabila potensi suatu daerah itu tinggi dalam bidang tertentu dengan daerah lain, maka kewenangan yang diberikan itu harus lebih tinggi dari daerah lainnya, sehingga otonomi khusus itu orientasinya kepada urusan tertentu, atau kepada urusan unggulan, sehingga

setiap daerah nantinya akan memiliki kesempatan menjadi/memiliki otonomi khusus, yang berarti memiliki urusan unggulan sendiri. Model otonomi yang disarankan untuk dikembangkan adalah bukan semata-mata luas, dinamis, dan bertanggung jawab, tetapi juga otonomi yang berorientasi kepada pemberdayaan daerah dan masyarakat dan otonomi yang berorientasi kepada *scientific government* (*orientasi kepada aspirasi dan empiris sumer daya*).

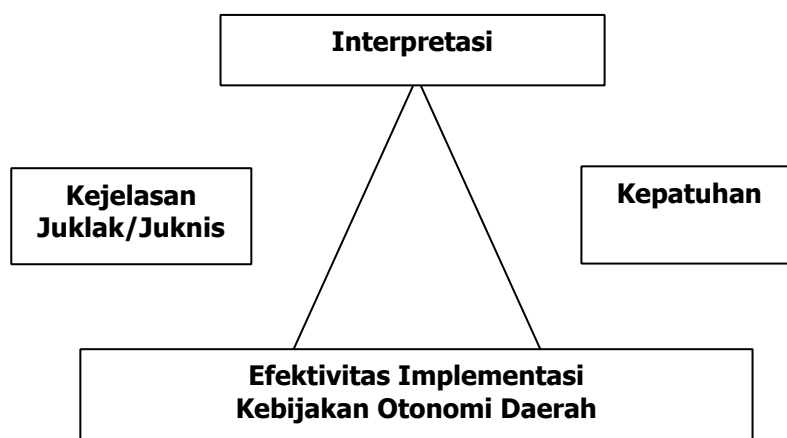
3. Pengembangan otonomi daerah, baik kuantitas maupun kualitas harus dimulai dari pengembangan urusan dan peningkatan kualitas urusan yang paling dekat (dibutuhkan dan urgen) dengan masyarakat. Dengan cara ini dukungan partisipasi masyarakat akan meningkat.



Otonomi khusus itu tidak bersifat general, tetapi kepada urusan sesuai dengan potensi yang ada. Setiap Kabupaten nantinya mempunyai hak otonomi khusus dalam konteks urusan tertentu.

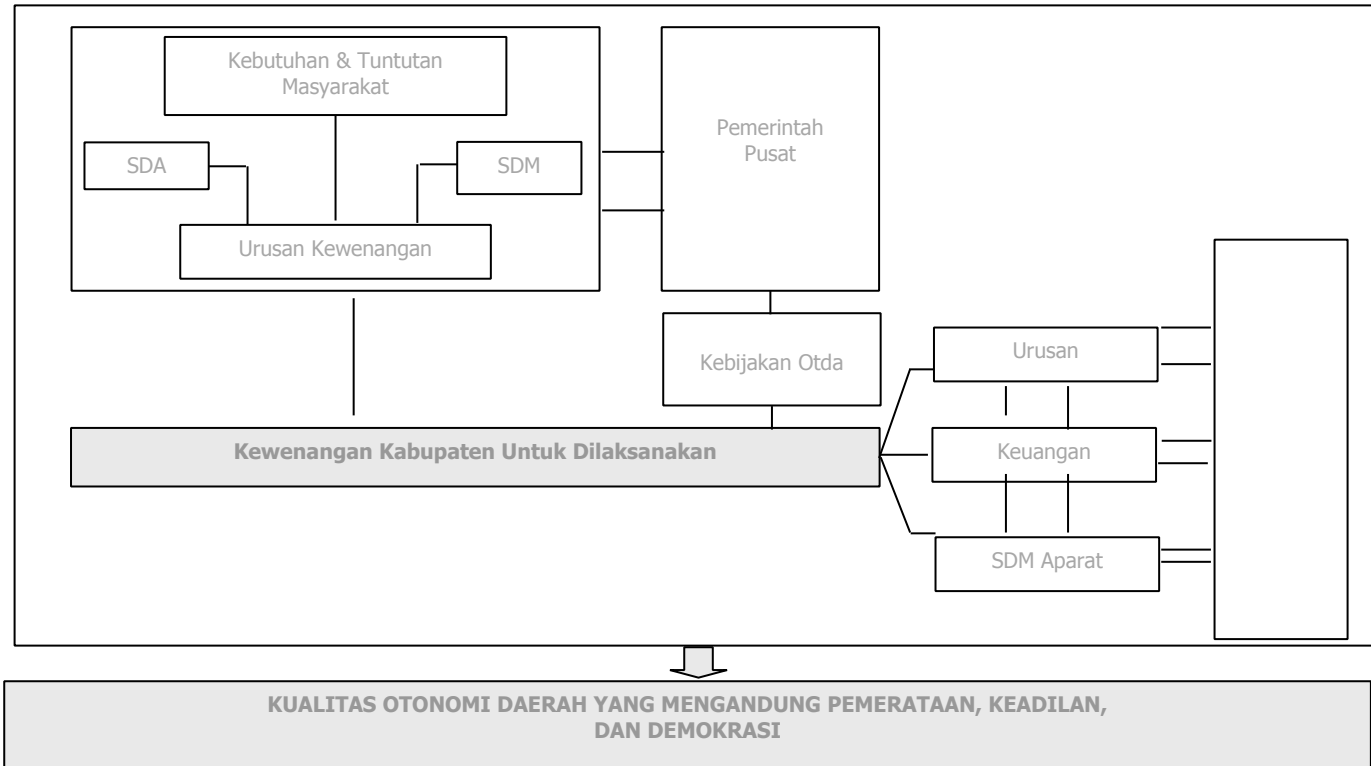
4. Karena komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi dapat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan, maka setiap kebijakan otonomi daerah yang dibuat perlu:
 - Dipahami dan sosialisasi terlebih dahulu secara optimal sebelum kebijakan itu diimplementasikan;
 - Didukung oleh SDM yang relevan dan profesional sesuai dengan urusan yang ada, tuntutan dan semangat jaman (*zeitgeist*);
 - Diikuti kepatuhan (*compliance*) dari semua para pelaksana kebijakan;
 - Struktur birokrasi yang jelas dan kondusif. Misalnya dalam pembagian tugas (fragmentasi), dalam menentukan jumlah dinas, badan dan kantor serta koordinasi dan sinkronisasi di antara lembaga yang ada.
5. Perlu ada keseimbangan antara kepatuhan, kejelasan petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis), serta kemampuan menginterpretasikan kebijakan otonomi daerah di antara para pelaksana kebijakan. Sebab kalau

tidak demikian akan terjadi stagnasi atau implementasi kebijakan otonomi tidak akan efektif.



6. Perlu kehendak yang kuat dari aparat dan masyarakat untuk berotonomi. Bahkan jiwa otonomi itu harus dimulai dari individu-individu masyarakat, diwujudkan dalam bentuk partisipasi dan mengembangkan pola kemandirian dalam profesi masing-masing individu masyarakat
7. Untuk ke depan dalam membuat undang-undang otonomi daerah harus sekaligus atau diparalelkan dengan peraturan pelaksanaannya, jangan terlalu lama menunggu peraturan pelaksana. Hal ini untuk menjaga stagnasi dalam implementasi kebijakan otonomi daerah, juga untuk menghindari *misunderstanding, misinterpretation, dan inconsistent*.

Gambar 1. Model Otonomi Yang Diusulkan



DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E. 1978. *Public Policy—Making. Second Edition. New York: Holt, Rinehart and Winston.*
- Bogdan, Robert C. 1982. *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Method. Sydney: Allyn and Bacon Inc.*
- Cheema G, Shabbir. Dennis A. Rondinelli (Ed). 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries. London, sage Publication, Inc.*
- Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis: What Government Do, Why They Do It, and What Difference It Make. Alabama: University of Alabama Press.*
- Dye, Thomas R. 1975. *Understanding Public Policy. Englewood Cliff, New Jersey: Prentice—Hall.*
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy. Washington DC: Congressional Quarterly Press.*
- Grindle, Marile S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World. New York: Princeton University Press.*
- Hoogerwerf. 1987. *Ilmu Pemerintahan, Alih Bahasa L.L. Tobing, Jakarta: Erlangga.*
- Jenkins, Bill. 1978. *Policy Analysis Model and Approaches. New York: St. Martins Press.*
- Jones, Charles O. 1977. *An Introduction to The Study of Public Policy. Massachusetts: Duxburry Press, North Scituate.*
- Miles, matthew B. dan A. Michael Huberman. 1982. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-metode Baru, alih bahasa: Tjetjep Rohendi. Jakarta: UI Press.*
- Mulyana, Deddy. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Rosdakarya.*
- Santoso, Amir. 1989. "Analisis Kebijakan Publik: Masalah dan Pendekatan" *Jurnal Ilmu politik, AIPI, vol. 4, Desember, Jakarta: Gramedia.*
- . 1989. "Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar" *Jurnal Ilmu politik, AIPI, vol. 3, Desember, Jakarta: Gramedia.*
- Santoso. 1988. *Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: PT Tiara Wacana.*
- Verdenbregt, J. 1978. *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat. Jakarta: Gramedia.*
- Wahab, Solihin Abdul. 1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.*

Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah: Studi Kasus Tentang Kewenangan dalam Aplikasi Otonomi Daerah Berdasarkan Undang—Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Kabupaten Bandung (Utang Suwaryo)

Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: media Pressindo.

Lain-lain:

UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

PP No. 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Himpunan UU dan Peraturan Pemerintah RI Dalam Rangka Percepatan Implementasi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.

Himpunan Lembaran Daerah kabupaten Bandung, Tahun 2002 Seri A, B, C, dan D, Bagian Hukum Setda Kabupaten Bandung.