

ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK DALAM IMPLEMENTASI PENYELENGGARAAN KEBIJAKAN DESENTRALISASI (OTONOMI DAERAH)**I Made Arnawa**

Jurusan Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Mahendradatta
Jl. Ken Arok No. 12, Peguyangan Denpasar

Abstrak - Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah sesuai dengan amanat undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang menjadi landasan terjadinya perubahan sistem politik pemerintah terhadap hubungan pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, dampak perubahan yang luas dirasakan oleh pemerintah daerah dalam mengatur daerahnya sesuai dengan kekhasannya. Beraneka ragam permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Daerah terhadap kebijakan desentralisasi tersebut diantaranya: sumber daya manusia, alokasi sumber daya, partisipasi masyarakat, kesejahteraan harmonisasi antara pemerintah dengan masyarakat.

Keywords : Regulasi – implementasi - pelayanan publik - kesejahteraan umum

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintah yang tidak menunjukkan kinerja yang baik atau penyelenggaraan pelayanan yang buruk menimbulkan respon negatif dari masyarakat hal ini diikuti oleh trust masyarakat yang menurun terhadap pemerintah yang mengakibatkan munculnya gerakan reformasi bergulir dinegara Indonesia. Bila kita cermati dari kacamata politik bahwa yang diharapkan oleh masyarakat terhadap pemerintah adalah agar pemerintah segera mungkin merancang kebijakan yang mampu memenuhi kepentingan (kebutuhan dan masalah) yang dihadapi oleh masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sebagai tujuan klasik dibentunya Negara.

Erat kaitanya terhadap kebijakan tersebut maka pemerintah merancang sebuah kebijakan public dengan mengeluarkan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan amanat daripada Undang-undang tersebut bahwa pemberian otonomi kepada daerah kabupaten/kota berdasarkan atas azas desentralisasi dalam realisasinya memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Pemberian kewenangan atas dasar azas tersebut memberikan ruang sepenuhnya kepada pemerintah daerah untuk mengatur pemerintah daerahnya sesuai dengan kekhasannya. Baik yang menyangkut perumusan kebijakan, per-

encanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan melakukan evaluasi secara keseluruhan.

Berdasarkan undang-undang (UU No 23 Th 2014) tentang Pemerintah Daerah bahwa tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disamping itu kebijaksanaan otonomi daerah, memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah kabupaten/ Kota dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat yang ada didaerah, memberikan ruang dalam meningkatkan pendidikan politik dalam berpartisipasi aktif dalam perumusan kebijakan public didaerah dalam meningkatkan kehidupan demokrasi agar lebih demokratis, meningkatkan pemerintah kepada masyarakatnya yang berfiliasi dengan peningkatan efisiensi pelayanan public didaerah, meningkatkan terwujudnya pemerataan pembangunan di daerah sehingga visi besar dari pemerintah mampu diwujudkan dalam merealisasikan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang menurut Sumarto (2009).`dikonsepskan dengan beberapa el-

emen yakni *accountability, participation, predicatability* dan *transparency*.

Kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang telah diamanatkan oleh undang-undang Pemerintah Daerah wajib memperhatikan sumber-sumber kontribusi ekonomis (*financial*) yang sesuai agar mampu dan memadai untuk mendukung kewenangan dan tanggung jawab yang dipikul oleh pemerintah daerah itu sendiri.

Implementasi pelaksanaan otonomi daerah diseluruh Indonesia diharapkan mampu membangun kemandirian daerah dengan upaya meningkatkan pendapatan Asli Daerah (PAD) secara proporsional dengan harapan masing-masing daerah mampu lepas dari ketergantungannya pada pemerintah pusat khusus dibidang pembiayaan.

Pelaksanaan Undang-Undang Pemerintah Daerah secara otomatis menambah wewenang yang diemban oleh pemerintah Daerah serta tanggung jawab yang dipikul pemerintah Daerah semakin banyak. Bambang Istianto (2011:37) mengemukakan bahwa mengemban beban yang berat bagi daerah Kabupaten/Kota tersebut merupakan suatu keniscayaan bahwa untuk mengelola kekuasaan yang besar mtlak didukung oleh sumber daya manusia yang professional dan kepemimpinan Pemerintah daerah yang kuat sebab diera perkembangan teknologi dewasa ini, pengaruh lingkungan luar yang strategik seperti mekanisme pasar bebas dan globalisasi yang sulit dibendung.

Dalam Tulisan ini bermaksud menganalisis bagaimana penanganan yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam merealisasikan program-program demi terwujudnya kebijakan otonomi daerah yang efektif. Wiliam Dunn 1992 (Rian Nugroho 2002:265) mengatakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu aktivitas intelektual yang ditujukan untuk menciptakan secara kritis dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang didalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu social terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multiple dalam kontek argumentasi dan debat politik untuk menciptakan secara kritis, menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebi-

jakan, Dunn menambahkan bahwa model analisa kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia yaitu :

1. Difinisi: Menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
2. Prediksi: Menyediakan informasi mengenai konskuensi dimasa mendatang dari penerapan alternative kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.
3. Prekripsi: Menyediakan informasi mengenai nilai dan konskuensi alternative kebijakn di masa mendatang.
4. Deskripsi: Menghasilkan informasi tentang konskuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
5. Evaluasi: Kegunaan Alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

Menurut Nogi S,(2000), kebijakan publik merupakan disiplin ilmu yang tersendiri yang memfokuskan diri pada cakupan studynya adalah sebagai berikut: menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengelola isu-isu yang muncul pada masyarakat, menentukan ruang lingkup masalah yang dihadapi pemerintah dan mengetahui betapa luas dan besarnya organisasi birokrasi publik. Kemampuan analisis kebijakn public sangat bergantung pada objektivitas dan kualitas informasi, serta kepekaan seorang analisis untuk menempatkan masalah publik secara profesional dengan memperhatikan semua pihak yang berkepentingan yang terlibat (stakeholder), Kepekaan perlu dia sah melalui pendalaman kasus-kasus kebijakan public yang terjadi pada masyarakat sekitar dengan memperhatikan rasionalitas isu-isu public secara konstekstual.

Implemetasi Kebijakan Otonomi Daerah

Implementasi kebijakan pemerintah Daerah dapat dilihat dari dua aspek besar yaitu : aspek output dan aspek outcome kebijakan. Kedua aspek tersebut memiliki ukuran dan indicator yang berbeda dalam mengukur sebuah keberhasilan.

1. **Output Kebijakan Otonomi Daerah**

Output kebijakan secara konsep harus diukur berdasarkan substansi kebijakan yang item-itemnya menggambarkan tujuan yang ingin dicapai dari kebijakan tersebut. Tetapi tidak semua item tujuan kebijakan

dapat dilakukan pengukuran keberhasilan, sebab terdapat beberapa kebijakan publik yang tujuan akhirnya baru diketahui beberapa tahun kemudian. Output kebijakan otonomi daerah dapat dilihat dari beberapa aspek yaitu:

a. **Pertumbuhan Ekonomi Masyarakat**

Untuk mengetahui apakah program Pemda dalam rangka pelaksanaan kebijakan otonomi daerah adalah dari sejauh mana kebijakan public pemda mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat, asumsinya intervensi Pemda masih memegang peranan penting dalam berperanan atau mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat di daerah. Tanpa Program pembangunan ekonomi yang konkrit dari Pemda sangat sulit bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kemajuan ekonomi.

Berdasarkan perspektif tersebut, maka keberhasilan pelaksanaan program Pemerintah daerah, khususnya yang dilakukan oleh OPD di daerah yang memiliki akses langsung dengan kegiatan ekonomi masyarakat adalah ukuran yang sangat relevan untuk dijadikan indikator dalam mengukur pertumbuhan ekonomi masyarakat. Untuk diketahui bila program tersebut dalam dua tahun terakhir berhasil diimplementasikan, maka akan berdampak terhadap kemajuan ekonomi masyarakat di masa yang akan datang. Demikian sebaliknya apabila program tersebut dalam dua tahun gagal dilaksanakan (tdk sesuai rencana) maka kemajuan ekonomi negative. Jadi premis yang dijadikan indikator dalam pertumbuhan ekonomi masyarakat seperti pertanian, industry pariwisata, dan lain-lain.

b. **Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik**

Untuk melihat sejauh mana dampak pelaksanaan kebijakan otonomi daerah khusus di bidang pelayanan public, Indikator yang dapat dilihat atau diukur dari sejauh mana masyarakat merasakan kepuasan atas pelayanan public yang diberikan oleh pemerintah baik jasa public, barang public maupun administrasi yang dapat memenuhi kepentingan public yang secara langsung memberikan dampak positif atau memberikan penguatan sub-sub pembangunan ekonomi masyarakat yang pada

akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

c. **Fleksibilitas Program Pembangunan**

Fleksibilitas program pembangunan erat dengan kemampuan aparat pelaksana memahami tuntutan masyarakat, tidak kaku dalam memahami prosedur serta aturan-aturan formal, mendahului kepentingan masyarakat, peka terhadap ketidakadilan dan ketidakpuasan yang berkembang dimasyarakat dan dalam setiap aktivitas yang dilakukan mampu menyesuaikan dengan perkembangan atas kebutuhan masyarakat.

2. **Outcomes Kebijakan Otonomi Daerah**

a. **Peningkatan Partisipasi Masyarakat**

Bagaimana agar partisipasi masyarakat dalam pembangunan selalu meningkat, menurut beberapa pendapat para ahli bahwa hal itu bisa terjadi melalui kebijakan otonomi daerah. Dengan diserahkan sebagian besar urusan pemerintah kepada daerah diharapkan masyarakat bisa mengambil peran dalam kebijakan pembangunan (aktif berpartisipasi) baik pada sub perencanaan, pelaksanaan, sampai pada pengawasan serta pemeliharaan hasilpembangunan.

Berdasarkan konsep pemikiran akademis untuk merealisasikan partisipasi masyarakat atas kebijakn otonomi daerah seperti ini terjadi akibat peran pemerintah terlalu mendominasi, yang memposisikan masyarakat sebagai objek pembangunan atau posisi penonton saja. Benarkah melalui kebijakan otonomi daerah yang dicanangkan oleh pemerintah membeir dampak positif terhadap partisipasi masyarakat di seluruh kabupaten/Kota di Indonesia.

b. **Efektivitas Koordinasi**

Koordinasi merupakan salah satu bagian prinsip dasar dari administrasi yang bertujuan untuk mengorganisasikan tujuan-tujuan yang telah direncanakan kepada bagian-bagian yang terpisah dalam rangka menyatukan persepsi dalam mencapai tujuan secara efisien. Tanpa koordinasi individu-individu atau bagian-bagian akan kehilangan pandangan tentang peran mereka

dalam organisasi. Mereka akan mengejar kepentingan-kepentingan individu yang seringkali mengorbankan kepentingan organisasi secara keseluruhan. Tetapi kebutuhan akan koordinasi tergantung pada sifat dan perlunya komunikasi dari tugas-tugas yang dilakukan dan ketergantungan berbagai sub unit yang melaksanakan tugas-tugas tersebut.

Dalam proses pelaksanaan berbagai kegiatan dalam otonomi daerah terutama dalam merealisasikan kebijaksanaan program pembangunan terdapat beberapa unit organisasi yang saling terkait dan melibatkan hubungan secara fungsional yaitu : Kepala Daerah, OPD, Bappeda dan Kabag Keuangan. (setiap Program kerja sebelum disetujui oleh kepala daerah terlebih dahulu diteliti oleh Bappeda dan bagian Keuangan.

Dari uraian diatas dapat ditarik sebuah konsep pemikiran akademis bahwa apabila dilihat dari aspek output kebijakan, maka implementasi kebijakan otonomi daerah dapat dikatakan relative berhasil, Tetapi bila dari sudut outcome kebijakan, banyak urusan yang diterima (desentralisasi) oleh kabupaten/Kota justru menjadi beban yang sangat berat bagi daerah .

Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah

Berdasarkan analisis akademis dengan menggunakan indikator output kebijakan dan outcome kebijakan, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan otonomi daerah belum memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan dengan sebutan lain bahwa kinerja kebijakan yang direalisasikan pada daerah sebagai manajemen strategis masih rendah.

Berdasarkan konsep dari para ahli kebijakan dan ahli kenegaraan yang telah dikemukakan diatas, serta berdasarkan hasil analisis singkat dapat diidentifikasi bahwa terdapat empat variabel yang mampu menjelaskan bahwa kinerja implementasi kebijakan otonomi daerah di kabupaten/Kota yaitu aspek "manajerial, SDM, Organisasi, Budaya Organisasi dan Etika Pelayanan Publik.

1. Aspek Manajerial.

Kepala daerah selaku top manager di daerah memiliki peranan yang tinggi terhadap keberhasilan implementasi kebijakan

otonomi daerah, Hal ini disebabkan karena kebijaksanaan otonomi daerah merupakan barang baru bagi pemerintah daerah serta memiliki tujuan yang sangat luas dan kompleks sangat memerlukan kemampuan top manager agar tujuan kebijaksanaan tersebut dapat dipahami oleh semua pihak baik masyarakat, stakeholder dan pemerintah itu sendiri. Dalam Manajemen modern setiap organisasi harus memiliki visi yang jelas sebagai kerangka acuan dalam melaksanakan aktivitas.

2. Aspek Sumber Daya Manusia

Faktor Sumber Daya Manusia di dalam organisasi termasuk dalam masing-masing OPD memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya mengimplementasikan kebijaksanaan otonomi daerah . Sumber daya manusia penting meliputi staf dalam ukuran yang tepat dalam keahlian yang diperlukan, informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan dalam penyesuaian lainnya yang terlibat di dalam implementasi : kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan semuanya dengan berbagai fasilitas di dalamnya atau dengan memberikan pelayanan (Arifin Tahir :2014 :66).

a. Ketercukupan Jumlah Pegawai pada Masing-masing OPD (Organisasi Perangkat Daerah)

Sumber daya manusia yang terdapat pada organisasi dapat dikatakan sebagai kemampuan organisasi maka sumber daya pelaksana dapat dipahami sebagai kemampuan pelaksana. Maka hubungan ini maka implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kemampuan pelaksana yang meliputi kemampuan sumber daya komitmen, otoritas, koordinasi antar pelaksana dan budaya yang dianut. Hal ini sejalan dengan pandangan Mazmanian dan Sobatier (1983:667) bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dilepaskan pada sumber yang dimiliki dengan segala rilakunya. Sumber daya dalam suatu organisasi meliputi kapasitas organisasi dan orang yang terlibat didalamnya, mutu dan jumlahnya, kewenangan yang dimiliki dan budaya organisasi. Selain itu apabila kebijakan dilaksanakan oleh lebih dari satu organisasi maka sumber daya organisasi juga meliputi kerjasama dan koordinasi.

Faktor sumber daya manusia mempunyai peran penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab menimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan sesuai harapan.

Berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, Mazmanian dan Sobotier (Rian Nugroho, (1992:667) merancang identifikasi bahwa implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana dilapangan dan actor individu selaku kelompok target. Erat kaitannya dengan identifikasi perspektif tersebut maka pekerjaan yang berkaitan dengan administrasi, dan sejenisnya terdapat suatu budaya di beberapa OPD dimana pegawai yang menduduki jabatan cenderung bergaya "aristokrat (bos) dalam aktivitas sehari-hari. Pekerjaan administrasi (surat menyurat dan sejenisnya) jarang sekali mau dikerjakan oleh pejabat eselon, dan hanya mengharapkan stap bawahan. Budaya kerja dan perilaku ini jelas secara tidak langsung ikut berperan dalam mempengaruhi kinerja organisasi.

Sesuai dengan kondisi tersebut bilamana setiap karyawan mampu melakukan pekerjaan-pekerjaan yang tersedia demi berjalannya aktivitas organisasi, tanpa dibelenggu oleh berbagai atribut, maka seluruh aktivitas organisasi akan berjalan secara lancar, dan pada gilirannya berdampak pada meningkatnya kinerja OPD. Sebab dalam aktivitas keseharian yang terjadi banyak pegawai yang datang ke kantor hanya mengejar absen, baca Koran, bersantai dan pada saat yang sama masih banyak pekerjaan yang semestinya diselesaikan. Jadi implikasinya adalah gagalnya Organisasi Perangkat Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan kebijakan otonomi daerah.

b. Relevansi Kompetensi Sumber Daya Manusia

Sumber daya Manusia yang berkualitas merupakan salah satu faktor penting menentukan keberhasilan organisasi dalam menjalankan rencana. Manajemen sumber

daya manusia memberikan arah kepada manajemen organisasi untuk memenuhi baik sasaran organisasi atau kebutuhan karyawan (Amirullah:2002:153). Efektivitas dan efisiensi dalam pencapaian tujuan organisasi secara signifikan tergantung pada kontribusi sumber daya manusianya. Dengan semakin pentingnya pengetahuan sebagai basis persaingan, pengelolaan sumber daya manusia semakin penting. Bahkan, keberhasilan pengelolaan manusia akan menjadi faktor sukses organisasi membangun keunggulan kompetitif yang berkelanjutan. Para manajer harus melakukan pengelolaan manusia dalam konteks untuk menunjang secara umum visi lembaga.

Flippo (Amirullah:2002:153) menyajikan sebuah kerangka dalam memahami pengertian manajemen sumber daya manusia (personalia), dalam pandangannya mengatakan bahwa manajemen personalia dapat dipahami dari dua kategori fungsi yaitu fungsi manajemen dan fungsi operasional. Fungsi manajemen mengacu pada proses aktivitas *Planing, Organizing, directing* dan *controlling*. Sedangkan fungsi operasional meliputi kegiatan proses pengadaan tenaga kerja, untuk memperoleh sumber daya manusia yang berkualitas, terdapat dua jalur yang bisa ditempuh yaitu: pertama melalui sistem seleksi yang ketat dengan persyaratan tertentu untuk bidang pekerjaan, kedua melalui pendidikan atau pelatihan tambahan setelah menjadi pegawai.

Secara konsep, organisasi yang memiliki sumber Daya Manusia yang terbatas tetapi memiliki kualitas akan jauh lebih berhasil dibandingkan dengan organisasi yang memiliki jumlah pegawai yang banyak tetapi memiliki kualitas yang rendah. Dan yang lebih memprihatinkan adalah memiliki pegawai yang terbatas dengan kualitas yang rendah. Permasalahannya kualitas SDM akan terasa pengaruhnya ketika organisasi mulai menghadapi pekerjaan-pekerjaan yang spesifik yang membutuhkan kualifikasi pendidikan atau keahlian tertentu. Tidak berlangsungnya sistem seleksi dan rekrutmen yang baik dalam proses pemenuhan pegawai yang memiliki kualifikasi pendidikan yang relevan dengan bidang tugasnya yang diemban. Sehingga semboyan klasik dari manajemen Personalia *the right man on the*

right place kurang mendapat perhatian dalam sistem rekrutmen pada jabatan-jabatan yang ada di masing-masing OPD (organisasi perangkat daerah).

3. Aspek Budaya Organisasi.

Secara umum model organisasi pemerintah atau organisasi perangkat daerah yang dipraktikkan di Indonesia memiliki karakteristik yang hampir sama. Mengutip pendapat Gibson (Samsyir Torang : 2014:106), mengungkapkan bahwa budaya organisasi adalah asumsi-asumsi, keyakinan-keyakinan, nilai-nilai dan persepsi yang dimiliki bersama oleh anggota organisasi yang membentuk dan mempengaruhi sikap, perilaku, serta petunjuk dalam memecahkan masalah. Budaya organisasi yang dikembangkan adalah proses hubungan paternalistik yang sangat dominan di pertontonkan dalam melakukan hubungan koordinasi disetiap aktivitas organisasi baik berlangsung didalam organisasi maupun diluar organisasi. Hubungan antara bawahan dengan atasan selalu terjadi dimana bawahan cenderung berusaha melayani dan memuaskan atasan. Paradigma ini akan memberikan kontribusi negatif terhadap kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dalam rangka memenuhi hak konstitusionalnya.

Pada sisi lain pengaruh budaya lokal juga turut berkontribusi terhadap budaya birokrasi pemerintah, terutama pemerintah daerah setempat. Maka kesempatan diskresi yang berkaitan dengan kebijakan pengaturan masyarakat yang beragam memerlukan proses yang selektif untuk menyusun kebijakan. Hal ini akan berakibat rendahnya kualitas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah kepada masyarakat.

Bila kita analisis lebih mendalam dari berbagai tampilan maupun konstruksi birokrasi pemerintah di negara kita secara umum baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah masih terdapat premis feodalisme yang tinggi, rupanya hal ini merupakan manifestasi dari implikasi model proses kerja birokrasi orde baru, dengan pola kerja yang sangat mendominasi budaya feodalisme dan sentralistik.

Birokrasi sentralistik yang dipraktikkan dalam penyelenggaraannya pemerintah telah banyak menimbulkan persoalan politik terhadap kinerja pemerintah yang

berpengaruh terhadap kualitas pelayanan kepada masyarakat sebagai pengguna layanan. Praktek birokrasi sentralisasi otomatis memberikan tampilan budaya birokrasi dengan gambaran diskriminasi dalam melakukan pelayanan.

Akibat bergulirnya reformasi maka kewenangan pemerintah yang sentralistik bergeser pada model desentralistik (UU No 23 Tahun 2014), tentang Pemerintah Daerah yang mengakibatkan bahwa asumsi dasar adalah mendekatkan pemerintah dengan warganya, tetapi banyak pemerintah daerah yang salah persepsi dengan kebebasan yang diberikan oleh pemerintah pusat, yaitu kebebasan menyusun peraturan daerah dengan pendekatan peningkatan pundi-pundi financial untuk menambah APBD.

Berdasarkan variable-variabel di atas, sesungguhnya birokrasi yang ada di Indonesia masih jauh dari apa yang menjadi harapan masyarakat sebagai pengguna layanan untuk memenuhi haknya. Akibat budaya lokal yang selalu mengganggu posisi birokrasi pemerintah dan menganggap masyarakat adalah objek atau lebih rendah maka sub-sub yang melekat pada budaya feodalisme tumbuh dengan baik yang berkelabirasi dengan budaya birokrasi akan melemahkan kedudukan birokrasi dalam melakukan tugasnya sebagai pelayan public dengan visi dipikulnya yaitu meningkatkan sendi-sendi pertumbuhan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

4. Aspek Politi Lokal.

Implementasi manajemen strategis pemerintah pusat yang berupaya menyeragamkan karakteristik birokrasi pemerintah, baik dari struktur maupun fungsinya telah menyebabkan terjadinya kemacetan proses penyelesaian masalah yang telah berlaku secara turun-temurun pada masyarakat melalui pola musyawarah mufakat yang merupakan bentuk penerapan demokrasi lokal.

Pembangunan birokrasi nasional yang pertumbuhannya berasal dari kaum bangsawan (preyayi) menjadikan birokrasi pemerintah dan aparaturnya mengidentifikasi diri sebagai golongan elite yang memiliki status social terhormat dan lebih tinggi dalam kehidupan masyarakat. Asumsi ini menjadikan pelayanan publik

tidak mampu berfungsi optimal. Karena kaum birokrat cenderung ingin dilayani didalam organisasi maupun diluar organisasi.

Paradigma yang terkoordinasi dikalangan birokrasi ini menjadikan lembaga negara tersebut jauh dari masyarakat, karena persepsi birokrasi merasa lebih tinggi dari masyarakat kebanyakan. Potret budaya seperti ini jelas menjadi penghambat bagi birokrat untuk berfungsi optimal dengan kinerja yang memadai dalam peyediaan pelayanan public. Perkembangan politik lokal yang terjadi pada masyarakat di daerah menciptakan iklim partisipasi politik masyarakat lokal yang memberikan pengaruh dalam proses pengambilan keputusan yang erat dengan kepentingan publik. Kebijakan public yang dirancang oleh pemerintah daerah akan memberikan corak yang menunjukkan pelibatan masyarakat lokal yang mampu mengadopsi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Keselarasan kehidupan politik masyarakat akan terjadi apabila proses perumusan kebijakan public memperhatikan partisipasi masyarakat atau kelompok kepentingan yang berada ditengah-tengah masyarakat.

Implementasi kebijakan pemerintah dalam implementasi desentralisasi memberikan ruang yang luas dalam perubahan hubungan antara pemerintah daerah dengan politik lokal. Di mana komponen-komponen seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan yang luas untuk berpartisipasi dalam pembangunan : untuk melakukan pengawasan dan memantau kinerja pemerintah secara transparansi, terutama dalam pengalokasian resources secara adil dan proporsional terhadap kelompok-kelompok setempat di daerah. Konsep ini akan mampu untuk menekan penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan yang diembannya.

Dengan perspektif perkembangan politik didaerah mencerminkan belu terdapat perubahan mental dari birokrat yang menunjukkan peningkatan kinerja pelayanan public yang berpihak pada masyarakat, justru yang mengemuka adalah kewenangan dan kekuasaan yang lebih banyak menguntungkan kelompoknya dan mengabaikan pelayanan masyarakat secara umum.

Amanat peran yang ada dipundak wakil rakyat selaku penganan aspirasi

dalam rangka merancang kebijakan menjadi tidak optimal, akibat terjebak dalam kompetisi pengambilan keputusan dan gagal bergerak secara langsung akibat kompetensi yang rendah, hal ini membuktikan bahwa legislatif hanya mampu meraih kemenangan dan gagap dalam pengambilan keputusan. Pihak legialatif banyak terjebak dalam persoalan internalnya yang hanya tahu membahas alokasi anggaran untuk kesejahteraan dirinya melalui fasilitas keinasan.

Rekomendasi Kebijakan Desentralisasi

Dengan memperhatikan beberapa asumsi minor yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diseluruh wilayah Negara Indonesia dalam merealisasikan kebijakan strategis pemerintah pusat dalam implementasi kebijakan otonomi daerah, maka upaya-upaya yang secepat mungkin untuk mendapat perhatian adalah sebagai berikut:

1. Manajemen.

Pemerintah daerah Kabupaten/Kota sangat penting untuk melakukan revitalisasi terhadap visinya yang berkaitan dengan potret masa depan yang ingi diraih (grand Design) yang mana konten dari visi strategis sedapat mungkin mencerminkan seluruh harapan masyarakat yang terangkum dalam kebijakan otonomi daerah. Setelah visi darah ditetapkan maka langkah sosialisasi harus dilakukan agar seluruh perangkat daerah , masyarakat dan pihak yang berkepentingan memahami. Sehingga visi yang ada adalah visi bersama yang patut diperjuangkan secara bersama-sama berkelaborasi antara pemerintah dan masyarakat.

Tugas *Top Management* memiliki fungsi untuk menstransper visi yang telah ditetapkan kepada seluruh OPD di daerah, agar seluruh aparatur mau dan mampu bergerak sesuai dengan visi, misi dan Renstra. Peran legislatife sebagai lembaga control terhadap pelaksanaan renstra secara berkelanjutan.

2. Sumber Daya Manusia

Badan Kepegawaian Daerah harus memiliki perencanaan kepegawaian yang komprehensif yang berisikan: analisis jumlah kebutuhan pegawai dalam kurun waktu tertentu, data base pegawai baik

dalam jumlah, kualifikasi pendidikan dan keahlian, jenis kebutuhan yang dibutuhkan OPD, jabatan fungsional yang harus diikuti pegawai, anggaran biaya pendidikan dan pengembangan kerjasama dengan instansi terkait.

3. Budaya Lokal.

Untuk melihat kualitas kinerja pemerintah yang menjadi indikator utama adalah kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sebagai hak konstitusionalnya, untuk dapat memenuhi kepentingan warga negara maka sikap mental dari aparatur pemerintah daerah untuk meningkatkan komitmen dalam pemberian pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat dalam memenuhi haknya. Berkolaborasi dengan OPD terkait dalam menciptakan iklim yang menumbuhkan budaya yang transparan, yang berorientasi pada sikap profesionalisme serta merubah orientasi pelayanan tidak pada atasan belaka.

4. Politik Lokal

Lembaga legislatif sebagai amanat aspirasi masyarakat agar lebih banyak berkontribusi terhadap proses perancangan kebijakan (perda) yang sinergi dengan visi dan misi, demi terealisasinya kemajuan dan meningkatkan penguatan sector-sector ekonomi masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan. Membangun kerangka hubungan yang nyaman antara legislative dengan eksekutif untuk secara bahu membahu bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pembangunan secara berkelanjutan dan optimal.

PENUTUP

Dari uraian yang telah dituangkan diatas tentang analisis kebijakan Desentralisasi dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan desentralisasi dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu

pendekatan output dan pendekatan outcome kebijakan.

2. Pendekatan output dapat dilihat dari beberapa indikator antara lain : Peningkatan pertumbuhan ekonomi, kualitas pelayanan public dan pembangunan.
3. Pendekatan outcome dapat dilihat dari : peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, efektifitas koordinasi antar lembaga.
4. Faktor-faktor yang mempengaruhi Proses implementasi kebijakan desentralisasi adalah : Manajemen, Sumber Daya Manusia, Budaya Organisasi, politik.
5. Dari sisi output kebijakan, implementasi kebijakan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil, tetapi dari outcome, banyaknya urusan yang ditangani pemerintah daerah menjadi beban berat bagi pemerintah daerah bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

- UU No 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah,
- Arifin Tahir, 2014, Kebijakan Publik dan Transparansi *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung, Alfabeta
- Amirullah, 2002, *Pengantar Manajemen (fungsi-Proses-Pengendalian)* Jakarta Mitra Wacana Media.
- Istianto Bambang, 2011, *Manajemen Pemerintahan dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Jakarta, Mitra Wacana Media.
- Nugroho Rian, 1992, *Public Policy*, Jakarta, PT Gramedia.
- Sumarto, 2009, *Administrasi untuk Pelayanan Publik*, Alfabeta.
- Syamisir Torang, 2014, *Organisasi dan manajemen*, Bandung Alfabeta Bandung.