



DESENTRALISASI KEBIJAKAN DALAM OTONOMI DAERAH

Muhammad Idris Patarai

Program Studi Kebijakan Publik, Fakultas Politik Pemerintahan, Institut Pemerintahan dalam Negeri Jatinangor, Indonesia
idrispatarai@gmail.com

Abstrak

Latar belakang: Sengketa antara privat dengan publik memerlukan intervensi pemerintah. Penetapan kebijakan untuk publik dalam rangka meredakan ketegangan publik-privat, melindungi eksistensi masing-masing, serta menghindari kekacauan antara keduanya semakin menguatkan kedudukan maupun fungsi kebijakan publik.

Tujuan penelitian: Untuk kemandirian daerah sebagai Daerah Otonom dalam penetapan kebijakan publik daerah, mendorong peningkatan kreativitas daerah membangun daerah melalui kebijakan publik daerah dan menemukan metafora baru tentang kebijakan publik daerah.

Metode penelitian: Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif yang bersifat studi pustaka (*library research*) yang menggunakan buku-buku dan literatur-literatur lainnya sebagai objek yang utama.

Hasil penelitian: Hak dan kewenangan daerah dalam konsep desentralisasi ditentukan berdasarkan tingkat kewenangan untuk perencanaan, memutuskan dan mengelola kewenangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat, serta besaran otonomi yang diterima untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Dengan demikian, terdapat kewenangan yang tetap berada di pusat, disebut kewenangan absolut dan terdapat kewenangan yang dilimpahkan ke daerah disebut kewenangan konkuren yang diatur dengan undang-undang.

Kesimpulan: Kebijakan Publik Daerah (KPD) berdimensi dua yaitu pertama kebijakan publik atas inisiasi dan analisis daerah dan kedua sebagai kebijakan turunan atau pengendalian kebijakan publik di daerah. Posisi Kebijakan Publik Daerah (KPD) merangsang proses demokratisasi dan partisipasi masyarakat di daerah. Deskripsi Kebijakan Publik Daerah terwujud melalui Desentralisasi Kebijakan, yaitu adanya ruang bagi masyarakat daerah merumuskan dan mengagendakan masalahnya. Presentasi kebijakan turunan dengan kebijakan inisiatif menjadi tolok ukur kreativitas daerah dalam skala antara kebijakan inisiatif dan kebijakan turunan atau dalam teori dikenal dengan kebijakan regulatif dan kebijakan substantif. Berdasarkan perspektif kinerja, kebijakan regulatif hanya sebatas *input-output*; sedang kebijakan substantif pada batas *outcome-impact*.

Kata kunci: Kebijakan Publik, Desentralisasi, Negara Kesatuan

Abstract

Background: Disputes between private and public require government intervention. The establishment of policies for the public in order to ease public-private tensions, protect each other's existence, and avoid chaos between the two further strengthens the position and function of public policy.

Research purposes: For regional independence as an Autonomous Region in the determination of regional public policy, encourage increased regional creativity of building regions through regional public policy and discover new metaphors about regional public policy.

Research methods: This research uses qualitative research that is library research that uses books and other literature as the main object.

Research results: Regional rights and authorities in the concept of decentralization are determined based on the level of authority for planning, deciding and managing the authority transferred by the central government, as well as the amount of autonomy received to carry out these tasks. Thus, there is authority that remains at the center, called absolute authority, and there is authority that is devolved to the region called concurrent authority regulated by law.

Conclusion: Regional Public Policy (KPD) has two dimensions, namely first public policy on the initiation and analysis of regions; and second as a derivative policy or control of public policy in the area. The Position of Regional Public Policy (KPD) stimulates the process of

democratization and community participation in the region. Description of Regional Public Policy is realized through Decentralization Policy, namely the existence of space for regional communities to formulate and generalize the problem. The presentation of derivative policies with initiative policies becomes a benchmark of regional creativity in the scale between initiative policy and derivative policy or in theory known as regulative policy and substantive policy. Based on the performance perspective, regulative policies are limited to input-output; substantive policy on outcome-impact limits.

Keywords: *Public Policy, Decentralization, Unitary State*

Diterima: **24-10-2021**; Direvisi: **8-11-2021**; Disetujui: **14-11-2021**

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kesatuan yang terdiri dari daerah besar dan kecil menurut tingkatan pemerintahannya memetakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara struktural dan hierarki dengan kekhasan dalam kebijakan publik (Tatang Sudrajat & Hersusetiyati, 2015).

Eksistensi daerah di Indonesia sama tuanya dengan negara kesatuan itu sendiri (Jayus, 2019). Undang-Undang pertama yang lahir pasca kemerdekaan adalah undang-undang yang mengatur mengenai Komite Nasional Daerah (KND) (Dwinanda et al., 2017) dan diklasifikasikan sebagai undang-undang pemerintahan daerah pertama (Astomo & Farhanuddin, 2018). KND merupakan penjelmaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) di daerah yang mengatur pemerintahan sebelum badan-badan yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar terbentuk. Berdasarkan era reformasi, salah satu butir tuntutan reformasi yang menjadi perhatian dan perubahan mendasar adalah penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah (Safitri, 2016).

Konteks tulisan ini, Daerah Otonom dicirikan dengan dua model kebijakan publik (Dasril, 2017), yaitu kebijakan publik pemerintah pusat dan kebijakan publik pemerintah daerah (Faturahman, 2018). Keduanya berlaku di daerah melalui Peraturan Daerah (Perda). Kebijakan publik dari pemerintah pusat dalam teori dideskripsikan sebagai kebijakan turunan atau instruksional.

Inisiatif daerah dalam menetapkan kebijakan publik disebut sebagai Kebijakan Publik Daerah (Patarai, 2020). Kebijakan tersebut disusun dengan memperhatikan teori kebijakan publik dan pengambilan keputusan (Prasetyo, 2012). Hal umum yang perlu diperhatikan pada posisi dan dimensi desentralisasi kebijakan simultan dengan kebijakan pusat terhadap agenda nasional (Patarai, 2020). Selain itu, perwujudannya memenuhi standar kebijakan publik dengan pendekatan Hukum Tata Pemerintahan atau Hukum Administrasi dan Sistem Pemerintahan (Jeddawi, 2020). Dalam hal ini desentralisasi kebijakan sebagai praktik asas penyelenggaraan otonomi daerah (Purwadi, 2013).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kemandirian daerah sebagai daerah otonom dalam penetapan kebijakan publik daerah, mendorong peningkatan kreativitas daerah membangun daerah melalui kebijakan publik daerah, menemukan metafora baru tentang kebijakan publik daerah. Penelitian ini diharap memberikan manfaat yaitu dapat menambah wawasan mengenai kebijakan publik, administrasi publik dan pengambilan keputusan. Menemukan hubungan dan kedudukan kebijakan publik daerah dengan kebijakan publik nasional/pusat. Adanya metafora baru mengenai kebijakan publik daerah dan menjadi bahan kajian dan literatur dalam pengembangan ilmu pengetahuan, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang bersifat studi pustaka (*library research*) yang menggunakan buku-buku dan literatur-literatur lainnya sebagai objek yang utama. Jenis penelitian yang digunakan adalah kualitatif, yaitu penelitian yang menghasilkan informasi berupa catatan dan data deskriptif yang terdapat di dalam teks yang diteliti.

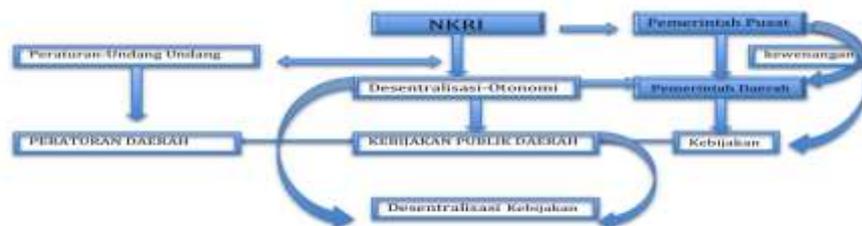
Metode analisis deskriptif memberikan gambaran dan keterangan yang secara jelas, objektif, sistematis, analitis dan kritis mengenai kebijakan publik pendekatan kualitatif yang didasarkan pada langkah awal yang ditempuh dengan mengumpulkan data-data yang dibutuhkan, kemudian dilakukan klasifikasi dan deskripsi.

Sebagai penelitian kepustakaan, maka sumber data ada dua macam yang akan dipaparkan yaitu sumber primer adalah suatu referensi yang dijadikan sumber utama acuan penelitian. Berdasarkan penelitian ini, sumber primer yang digunakan adalah Kumpulan Peraturan Daerah dari berbagai daerah di Indonesia. Sumber sekunder adalah referensi-referensi pendukung dan pelengkap berupa buku buku kebijakan publik, undang-undang dan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penelitian kepustakaan, metode yang digunakan untuk mengumpulkan data penelitian berupa data-data kepustakaan yang telah dipilih, dicari, disajikan dan dianalisis. Sumber data penelitian ini mencari data-data kepustakaan yang substansinya membutuhkan tindakan pengolahan secara filosofis dan teoritis. Studi pustaka di sini adalah studi pustaka tanpa disertai uji empirik. Data yang disajikan adalah data yang berbentuk kata yang memerlukan pengolahan supaya ringkas dan sistematis.

Analisis adalah serangkaian upaya sederhana tentang bagaimana data penelitian pada gilirannya dikembangkan dan diolah ke dalam kerangka kerja sederhana. Data yang sudah terkumpul kemudian dianalisis untuk mendapatkan informasi, namun terlebih dahulu data tersebut diseleksi atas dasar reliabilitasnya.

Berdasarkan penelitian ini menggunakan teknik analisis data berupa analisis isi (*content analysis*). Analisis isi merupakan analisis ilmiah tentang isi pesan suatu data. Alur atau kerangka pemikiran mengenai hal tersebut adalah sebagai berikut :



Gambar 1. Alur atau kerangka pemikiran.

Alur atau kerangka pemikiran dapat dijabarkan menjadi:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari daerah daerah otonom, daerah khusus, daerah istimewa, daerah otonomi khusus, serta wilayah administratif
2. Realitas ini melahirkan fungsi dan hirarki pemerintahan pusat dan daerah asas desentralisasi otonomi daerah
3. Kebijakan publik yang diambil pemerintah dijabarkan di daerah dengan terlebih dahulu diadof ke dalam Peraturan Daerah

4. Daerah otonom berkonsekuensi membuat kebijakan tidak hanya dalam bentuk kebijakan turunan, pengendalian atau instruksi; tetapi juga membuat kebijakan inisiatif berkait dengan daerahnya atas kreasi dan inovasi daerah
5. Terdapat dua versi kebijakan daerah, yaitu kebijakan tindak lanjut bersifat *top-down*, dan kebijakan inisiatif bersifat *bottom-up*. Berdasarkan analisis kebijakan publik dikenal tipe *top-down* hirarkis (Pusat-Daerah); yang bersifat *bottom-up* konsultasi negosiasi (Daerah-Pusat).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Wewenang pemerintahan sebagai kemampuan untuk melakukan tindakan (Hsb, 2019) atau perbuatan hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum (Riza, 2019) dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum (Laisina, 2015) (*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechshandelingen is handelingen die op rechtsgevolge gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan*). Nicolai juga mengatakan, dalam wewenang pemerintahan itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut. Pengertian hak, menurut Nicolai, berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan (Rizki, 2019). Sejalan dengan ini adalah penetapan kebijakan publik oleh pemerintah “melakukan atau tidak melakukan”.

Hak dan kewenangan daerah dalam konsep desentralisasi ditentukan berdasarkan tingkat kewenangan untuk perencanaan, memutuskan dan mengelola kewenangan yang di kirim oleh pemerintah pusat, serta besaran otonomi yang diterima untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Dengan demikian, terdapat kewenangan yang tetap berada di pusat, disebut kewenangan absolut dan terdapat kewenangan yang dilimpahkan ke daerah disebut kewenangan konkuren yang diatur dengan undang-undang.

Terdapat 4 macam dimensi desentralisasi yaitu:

1. Desentralisasi politik, masyarakat di daerah memilih pemimpinnya secara langsung
2. Desentralisasi administrasi; beberapa kewenangan administrasi dilimpahkan ke aparat di daerah di bawah kendali kepala daerah
3. Desentralisasi fiskal; daerah diberi kewenangan untuk mencari dan menetapkan sumber-sumber pembiayaan bagi daerah dalam bentuk pajak dan retribusi
4. Desentralisasi ekonomi dan pasar, daerah berwenang menetapkan regulasi bagi kegiatan ekonomi mikro untuk menstimulasi perekonomian dan pasar di daerah.

Berkenaan dengan Rondinelli, tulisan ini mengemukakan perlunya Desentralisasi Kebijakan Publik: Daerah diberi kewenangan merumuskan kebijakan publik mengenai suatu isu dalam wilayah daerah dan ditetapkan melalui peraturan daerah.

Jika ingin memahami kewenangan pembuatan peraturan daerah berkenaan dengan desentralisasi mencirikan penyerahan kewenangan perundangan-undangan atau *justice*. Pembuatan Peraturan Daerah oleh daerah menjadi ciri adanya kedaulatan rakyat dan penekanan bahwa di daerah pun pemerintahan dilaksanakan secara demokratis, yaitu dengan adanya DPRD yang dipilih melalui pemilu legislatif sekaligus sebagai ciri daerah otonom dalam rangka otonomi daerah.

Berkenaan dengan kewenangan *justice* dalam bentuk penetapan kebijakan publik, maka penerapannya adalah peraturan perundang-undangan, di dalam teori kebijakan publik disebut sebagai implementasi kebijakan.

Jika ingin membahas Kebijakan Publik Daerah, pertama-tama merujuk pendapat Smith (1973) mengenai implementasi kebijakan, kemudian pendapat Wayna Parsons (2005) tentang proliferasi model analisis agenda dan penyusunan kebijakan. Seterusnya

mengenai *Punctuated Equilibrium* yang diambil dari studi penetapan agenda oleh Baumgarther dan Jones (1993) dalam Wayne Parson (2013).

Menurut Smith (1973) dalam Islamy (2001) implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dalam perspektif perubahan sosial dan politik. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Artinya penetapan Perda Kebijakan Publik didahului dengan proses analisis, penetapan agenda, dan sesuai dengan kondisi masyarakat setempat atau aspirasi masyarakat.

Penyegaran agenda kebijakan yang dinamis perlu dilakukan guna meningkatkan partisipasi masyarakat, meningkatkan nilai demokrasi melalui perluasan agenda kebijakan, analisis kebijakan, dan implementasi kebijakan. Sekalipun mungkin hal ini tidak mudah karena secara politik berpengaruh dengan signifikan. Selain itu, ada reaksi penolakan dari berbagai kepentingan oleh kelompok kepentingan atau kelompok penekan maupun pihak yang “beroposisi” dengan pemerintah. Terutama pada kebijakan bersifat radikal yang akan menuai pro-kontra. Akan tetapi, perbaikan sistem dan cara kerja birokrasi, proliferasi sistem perencanaan pembangunan, dan peningkatan kualitas pelayanan bisa dilakukan secara mengalir dengan model “arung jeram” yang berproses dalam tantangan. Dengan demikian, jika kebijakan publik daerah dipromosikan dan disosialisasikan maka kehidupan demokrasi di daerah pun menjadi dinamis dan masyarakat terbiasa dengan simulasi mengeluarkan pendapat serta menerima masukan dari anggota masyarakat lainnya.

Berdasarkan hal ini, dibutuhkan pendekatan komprehensif untuk menjawab kebutuhan atas propaganda keterlibatan masyarakat dalam penyusunan agenda kebijakan. Ada empat pendekatan proliferasi model-model analisis agenda dan penyusunan kebijakan, salah satunya adalah *Policy Streams* (aliran kebanyakan) Wayna Parsons (2005).

Kingdon (dalam Wayna Parson) menganggap model ini merupakan kerangka yang menarik untuk mengkaji proses penetapan agenda dimana solusi mencari *problem* dan hasilnya adalah fungsi dari campuran *problem*, “partisipasi dan sumber daya”.

Sehubungan dengan pendapat Kingdon, di daerah terdapat sumberdaya, selebihnya bagaimana mendorong partisipasi masyarakat di dalam menyuarakan kebutuhan mereka, salah satunya memberi ruang partisipasi dalam bentuk penyusunan agenda kebijakan di tingkat daerah. Hanya saja dalam hal ini, *status quo* akan senantiasa berhadapan dengan berbagai macam benturan atau kekuatan perubahan. Maka dari itu, upaya yang relatif signifikan untuk “solusi” mencari “*problem*” dalam rangka membangkitkan partisipan dan mengefektifkan sumber daya, salah satunya mendaur isu untuk membuat agenda kebijakan sebagai saluran atau mekanisme *problem* mencari solusi dan berfungsi merawat komitmen.

Ringkasnya, Kebijakan Publik Daerah akan memekarkan partisipasi, mengikutsertakan berbagai aliran dan menggerakkan sumberdaya dari masing masing aliran, termasuk hadirnya *entrepreneur* kebijakan.

Kingdon membagi tiga aliran (*stream*) yang terpisah dan berbeda, yakni “Problem, Kebijakan dan Politik”. Berdasarkan hal ini dapat dijadikan kriteria bagi desentralisasi kebijakan.

1. *Problem*

Kingdon berpendapat, ada tiga mekanisme yang dapat membawa *problem* ke perhatian pembuat kebijakan:

- a. Indikator, yaitu menilai skala dan perubahan dalam *problem*. Contoh *problem* untuk menemukan solusi baru adalah aktualisasi hubungan pemerintah pusat

- b. Dengan daerah secara efisien dan efektif. Dalam hal ini menyederhanakan regulasi birokrasi yang berbelit-belit, yaitu dengan solusi Desentralisasi Kebijakan. Solusi ini merangsang partisipasi dan demokrasi, mendatangkan investor untuk melakukan investasi di daerah, menyongsong dan memanfaatkan era *omnibus law* yang bertujuan untuk menghentikan birokrasi yang kebanyakan, memotong sejumlah regulasi agar penerapan program pemerintah lebih efektif.
- c. Data dan Laporan Pemerintah mempunyai peran signifikan dalam membentuk sikap dan pandangan pemerintah. Contoh Desentralisasi Kebijakan relevan dengan program pemerintah, antara lain penguatan daya saing daerah untuk mempercepat desentralisasi dan penguatan otonomi daerah; tercapainya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pusat dan daerah; meningkatnya kerjasama antar pemerintah daerah; terbentuknya kelembagaan pemerintah daerah yang efektif, efisien dan akuntabel; meningkatnya kapasitas pengelola sumber daya aparatur pemerintah daerah yang profesional dan kompeten; Terkelolanya sumber dana dan pembiayaan pembangunan secara transparan, akuntabel, dan profesional; dan tertatanya daerah ekonomi baru.
- d. Kejadian atau Peristiwa, yaitu berfungsi untuk memfokuskan perhatian pada *problem* berupa bencana, pengalaman personal atau simbol. Berdasarkan hal ini kesenjangan hubungan Pusat-Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah yang berefek politis misalnya munculnya gerakan separatistis.

2. Kebijakan

Kingdon mengkonseptualisasikan aliran kebijakan dalam bentuk pelbagai aliran atau organisasi, ada organisasi yang bersifat tertutup dan ada organisasi yang bersifat terbuka dan terfragmentasi. Berdasarkan unsur aliran atau organisasi ini, hal yang menonjol adalah *entrepreneur* kebijakan, yaitu orang yang mau menginvestasikan berbagai jenis sumber daya dengan harapan kelak mendapat imbalan berupa kebijakan yang mereka sukai.

Entrepreneur kebijakan berbakat melihat peluang, menemukan cara merebut peluang, mempunyai kelincihan di dalam mengatur strategi, *bargaining* dengan berbagai kelebihan lainnya yang langka pada orang lain. *Entrepreneur* ini memiliki keterampilan lobi-lobi memasuki semua aliran, dan mempunyai kesanggupan menginvestasikan modal karena dia menyadari peluang dibalik kebijakan yang didorong masuk ke pengambil kebijakan. Sebelumnya, tentu berjuang masuk di posisi agenda kebijakan. Dalam hal ini, *entrepreneur* kebijakan relatif sama dengan pengusaha kebijakan. Maka dari itu, dapat disimpulkan bahwa pada satu kebijakan ada banyak kepentingan dan aliran. Ada aliran politik, aliran non-politik dan ada aliran bisnis. Melalui kebijakan publik atas inisiatif dan prakarsa daerah maka akan menghadirkan *entrepreneur* baru yang artinya menghadirkan investor dan menggeliatkan perekonomian di daerah.

3. Aliran Politik

Ketiga dari Kingdon, adalah aliran politik. Aliran ini terdiri sejumlah elemen: *mood* nasional, opini publik dan iklim opini, kekuatan organisasi politik partai, politik legislatif, kelompok penekan, pemerintah, perubahan dalam personil dan yuridiksi, pembentukan konsensus, tawar menawar, *bandwagon* (pendukung), nasehat, dan lain lain.

Menurut Kingdon, peluncuran perubahan kebijakan yang berhasil adalah hasil keterbukaan aliran-aliran yang bertemu dan saling mempengaruhi. Solusi-solusi yang mengambang menjadi saling melekat dan berpasangan dengan *problem* dan *entrepreneur* kebijakan mengambil kesempatan untuk mengubah agenda keputusan. Terbukanya masing masing aliran karena ada *problem* yang mendesak akibat suatu

hal dalam aliran politik. Pada situasi seperti itu, aliran politik mempunyai kesempatan mendorong alternatif solusi dan memasangkannya dengan aliran *problem*. Bila ketiga aliran ini: *problem*, proposal dan reseptivitas politik dipasangkan dalam satu paket tunggal, maka menurut Kingdown itemnya punya kesempatan besar untuk mencapai puncak agenda. Artinya melalui desentralisasi kebijakan, maka dinamika legislatif dan kehidupan demokrasi di daerah menjadi bergairah dan kehidupan politik tidak monoton atau menumpuk pada urusan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Dalam konteks ini ada tiga pemain: 'aliran *problem*', murni memahami *problem* yang akan diselesaikan melalui solusi; *entrepreneur* kebijakan, pebisnis yang mencari keuntungan dari kebijakan publik; dan aliran politik yang telah mengalami reseptivitas atau koalisi.

Subatier dalam *Wayne Parson (20013)* berpendapat perlu ada teori penyusunan kebijakan lebih komprehensif, dapat diuji (*testable*), dan memadukan sejumlah pendekatan serta kerangka pemikiran menjadi teori lebih baik yang bisa memproduksi perubahan kebijakan. Menurutnya, sintesis ini terdiri dari beberapa ide kunci:

1. Proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipahami dalam konteks jaringan dan komunitas kebijakan. Contoh bagi Desentralisasi Kebijakan, hal ini bisa dilakukan melalui struktur dan hirarki birokrasi pemerintahan. Memfungsikan daerah mensosialisasikan isu atau mengadaptasikan *problem* kebijakan
2. Analisis kebijakan punya fungsi pencerahan jangka panjang, analisis kebijakan pelan pelan mengubah argumen yang menyelimuti *problem* kebijakan. Para analis Kebijakan Daerah mudah menyelesaikan tugasnya karena membentangkan agenda kebijakan secara simultan dari tingkat pusat dengan tingkat daerah. Cara ini selain mencerahkan sekaligus merelokasi atau menyalurkan aspirasi partisipatif. Pengalaman selama ini, apabila partisipan tidak diberi ruang, partisipan akan membuat saluran sendiri yang terkadang alurnya berseberangan, berlawanan arah. Biasanya menggunakan *pressure method* yang bisa ditumpangi oleh aliran politik yang lagi menunggu *mood moment*
3. Keyakinan, nilai, dan gagasan adalah penting tetapi diabaikan dalam proses pembuatan kebijakan. Kekuatan radikal yang ada yang memiliki cara pandang sentris, primordial atau sektarian, larut bersama *interest terhadap* kesenjangan, ras, sentimen politik dan lain lain. Hal itu merupakan sesuatu yang harus diabaikan dalam penyusunan agenda. Berdasarkan hal ini agenda kebijakan bersifat objektif dan bebas dari intrik atau tekanan. Paham dan sikap berlainan arah harus diadaptasi atau dilokalisir per segmen agar mudah dihadapi dan diselesaikan, yaitu melalui desentralisasi kebijakan, mengingat desentralisasi kebijakan, dilakukan melalui pendekatan mempolarisasi daerah dalam skala lokalisasi *problem*, sehingga satu *problem* bisa diselesaikan berdasarkan segmen.
4. Faktor sosial ekonomi berpengaruh besar terhadap pembuatan kebijakan dan hasilnya. Pemerintah daerah dapat merangsang sumberdaya yang dimiliki melalui beberapa agenda kebijakan karena partisipan akan muncul bersama dengan *problem*. Hal itu akan membangkitkan sumber daya di daerah, dalam hal ini di bidang ekonomi lokal per sektor, dari aspek komoditas, industri, jasa jasa, transportasi, dan lain lain
5. Sistem keyakinan elit mempunyai struktur atau hirarki, diferensiasi, dan spesialisasi akan melahirkan profesionalitas. Kelembagaan akan mengkotakkan masyarakat sesuai kemampuan. Bakat dan minat akan terpilih secara fungsional dan profesi. Dalam konteks seperti ini struktur akan terpola dan hirarki

memposisikan orang melalui seleksi dan mekanisme pasar, yakni kemampuan dan keahlian.

Pendapat terakhir mengenai *Punctuated Equilibrium* diambil dari studi penetapan agenda oleh *Baumgarther* dan *Jones* (1993) dalam *Wayne Parson* (2013) yang menyatakan perubahan dalam agenda kebijakan paling baik dipahami dalam istilah *Punctuated Equilibrium*, yaitu proses kebijakan dikarakteristikan sebagai proses dengan stabilitas panjang yang diselingi dengan periode instabilitas.

Model ini mensyaratkan sub-sistem kebijakan memungkinkan sistem politik untuk memproses isu secara paralel, dan hanya pada periode instabilitas isu-isu itu masuk ke agenda dan akan ditangani dengan berbagai cara. Selain itu, memberi gambaran mengapa sistem politik dapat semakin konservatif dan masuk pada fase pembentukan kebijakan yang radikal. Selama periode stabil, ada banyak kesepakatan tentang bagaimana *problem* didefinisikan dan dimana letaknya di dalam agenda pembuatan kebijakan.

Baumgarther dan *Jones* berpendapat bahwa model keseimbangan seperti ini, dipengaruhi oleh dua faktor. Pertama, bagaimana isu digambarkan citra kebijakan, yaitu isu diolah sebaik baiknya yang dapat memberi daya tarik sebagai citra kebijakan. Kedua, konteks institusional dari isu tempat kebijakan institusional, yakni hubungan antara isu dengan institusi secara kontekstual dan aktual yang dapat menimbulkan alternatif *choice*.

Menurut *Baumgarther* dan *Jones*, kadang kadang stabilitas terganggu, suatu monopoli kebijakan ditentang, direkonstruksi atau dihancurkan digantikan oleh citra dan institusi lain yang lebih dominan. Hal ini dimungkinkan karena jika muncul instabilitas, akan terdapat akses ke agenda dan monopoli kebijakan yang terdiri dari sub-sistem kebijakan dominan terbuka untuk dikritik atau didukung.

Akses agenda melalui kritik akan melibatkan serangan terhadap citra dan institusi yang telah ada dan ini memungkinkan adanya institusi baru untuk menggantikan sub-sistem lama. Adapun akses agenda melalui dukungan akan menyebabkan serangkaian institusi baru. Akses agenda akan menyela *equilibrium* dan akibatnya warisan institusi yang tetap utuh selama bertahun-tahun sejak pertama kali muncul kritik atau dukungan akan mulai mengalami perubahan.

Negara Indonesia, instabilitas terjadi secara periodik, lima tahunan. Tingkat nasional Pemilihan Presiden (Pilpres) dan di Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Jika ingin mengolah instabilitas dilakukan Pilkada serentak di seluruh negeri berlangsung secara bersamaan. Namun di antara periodisasi harus dibuat *problem* dalam skala demokrasi, skenario instabilitas sebagai penyaluran atau memberikan ruang konsultasi bagi hak warga, dan melibatkannya dalam perumusan agenda sebagaimana perjuangan demokrasi membawa tema persamaan untuk mengarah kepada citra kebijakan. Untuk hal ini, desentralisasi kebijakan dapat menjadi terapi demokratisasi partisipasi dalam scenario instabilitas terukur.

Instabilitas ada gunanya bagi stabilitas jangka panjang yakni memelihara keseimbangan atau *equilibrium*. Segala sesuatu diprogram sesuai kapasitas dan dengan demikian keseimbangan atau *equilibrium* terjaga.

Jika semua saluran ditutup, keran dimatikan, dan akses dimanipulasi, artinya sedang terjadi proses penumpukkan masalah, memproduksi masalah yang akhirnya akan melabrak institusi karena komulasinya yang tidak disangka-sangka. Hal tersebut terjadi karena agenda kebijakan tidak berjalan, tidak dinamis, dan tertutup. Kasus ini terjadi di era Soeharto yang membawa tema stabilitas cenderung tertutup dan sentralistik, polarisasi oknum dan pihak-pihak berseberangan, informasi vertikal bersifat satu arah dari atas ke bawah. Selain itu, kekuatan sentrifugal hanya memberdayakan oknum aparat birokrasi,

sementara masyarakat sipil melemah dan melumpuhkan kekuatannya sendiri dengan tidak diberikan ruang kritik.

Aliran yang mengambang dan bersifat *cowlingdown* saat momen pemicu *problem* secara simultan terbuka membuat aliran politik menyergap dan memaketkan diri dengan *problem*. Ketika krisis berakhir dengan eksekusi politik, Soeharto menyatakan “berhenti” dengan caranya sendiri di bawah tekanan skenario. Untuk mengatasi kejadian ini, solusinya adalah kebijakan publik harus berjalan paralel dengan sistem politik.

Menurut para ahli kebijakan politik tradisional lebih menekankan pada studi kelembagaan dan pembenaran filosofis terhadap tindakan pemerintah, tetapi kurang memberi perhatian pada hubungan antara lembaga dengan kebijakan-kebijakan publik. Seiring dengan perkembangan negara-negara modern dan tuntutan masyarakat, maka ilmu politik dipandang harus memberi perhatian pada masalah-masalah pembuatan keputusan secara kolektif atau perumusan kebijakan. Kuatnya hubungan kebijakan publik dengan politik, merupakan tren perkembangan keduanya, sebagaimana kita saksikan dewasa ini.

Thomas R. Dye dan James Anderson mengemukakan tiga alasan kebijakan publik menjadi suatu hal yang menarik untuk diperhatikan. Ketiga alasan tersebut adalah: Pertama, pertimbangan atau alasan ilmiah (*scientific reason*) yaitu kebijakan publik dipelajari dalam rangka menambah pengetahuan yang lebih mendalam. Mulai dari alasannya, prosesnya, perkembangannya, serta akibat-akibat yang ditimbulkannya bagi masyarakat. Kedua, pertimbangan atau alasan profesional (*professional reasons*), alasan ini menjadikan studi kebijakan sebagai alasan untuk menerapkan pengetahuan ilmiah dalam rangka memecahkan atau menyelesaikan masalah sehari-hari. Ketiga, alasan politik (*political reasons*), kebijakan publik dipelajari pada dasarnya agar setiap perundang-undangan dan regulasi yang dihasilkan dapat tepat guna mencapai tujuan yang sesuai target (Thomas R. Dye dan James Anderson dalam Leo Agustino, 2012).

Berdasarkan sudut ini, kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses-proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Jika dilihat dari gilirannya, hal ini akan menambah pengetahuan tentang sistem politik. Selain itu, kebijakan publik dikatakan menjadi pintu masuk menemukan cara kerja sistem politik dan prosesnya, yaitu cara satu kebijakan publik ditetapkan. Dengan demikian, sebaliknya memperhatikan cara kerja mekanisme politik akan bertemu dengan hasilnya, yaitu kebijakan publik.

Sholichin Abdul Wahab juga mengutip Thomas R. Dye dan James Anderson dalam hubungan variabel: kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*) dengan sistem politik, sebagaimana telah diuraikan terdahulu.

Berdasarkan hal ini desentralisasi kebijakan mewujudkan hubungan variabel kebijakan bersama sistem politik dengan memberi ruang bagi masyarakat daerah merumuskan dan mengagendakan masalahnya untuk dibahas. Hal itu melalui proses legislasi daerah dalam bentuk kebijakan sebagai hasil *bargaining* atau tawar-menawar yang menciptakan *entrepreneur* baru. Kekeliruan di masa lalu, atau mungkin juga selama ini, adalah tidak memerinci daerah sebagai satu *community* yang hidup dan menggeliat. Daerah dihadapi dengan pendekatan pemerintahan yang hirarkis dan patuh, padahal dalam daerah terjadi gejolak untuk maju dan berkembang, tetapi terhalang regulasi dan inovasi.

Penerapan desentralisasi kebijakan bukan hal yang sulit dan rumit, mengingat selama ini sudah ada pengalaman perimbangan dalam hal transfer fiskal, perimbangan kebijakan publik memberi diskresi kepada daerah untuk berpikir. Solusi dari pikiran

pikiran daerah itu merupakan representasi *problem*. Oleh karena itu, pusat memberi jalan dengan model pemberdayaan, memberi kesempatan, dan melindungi, termasuk perihal perimbangan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK). Untuk Desentralisasi Kebijakan dapat menggunakan metafora baru Dana Kebijakan Publik (DKP).

Desentralisasi kebijakan adalah metafora bagi desentralisasi yang sudah berjalan, memberi stigma baru bagi *equity* kepada otonomi, membuka ruang bagi otonomi seluas luasnya, sebagai model solusi mencari *problem*. Namun ini akan menjadi sarana menggerakkan untuk mencapai equilibrium karena menurut *Baumgarther* dan *Jones* stabilitas itu adalah *equilibrium* atau keseimbangan. Untuk menemukan keseimbangan itu dengan gerakan yang mungkin di dalamnya adalah instabilitas. Namun dalam hal ini instabilitas itu dapat dikelola karena dia berjalan paralel antara kebijakan publik dengan sistem politik.

Desentralisasi kebijakan artinya daerah membuat kebijakan atas apa yang telah didesentralisir. Selain itu, agar hal yang bersifat konkuren dapat diselesaikan di daerah secara administratif dan tidak membebani pusat dengan hal yang harus dikerjakan di tingkat lokal agar sumber daya di daerah bergerak, dan bisa dieksplorasi. Aset, modal (*capital*) tidak tidur (Menurut istilah Sri Mulyani, Menteri Keuangan, 2021).

Presentasi kebijakan turunan dengan kebijakan inisiatif menjadi tolok ukur kreativitas daerah dalam skala antara kebijakan inisiatif dan kebijakan turunan atau dalam teori dikenal dengan kebijakan regulatif dan kebijakan substantif. Dalam perspektif kinerja, kebijakan regulatif hanya sebatas *input-output*; sementara dalam kebijakan substantif pada batas *outcome-impact*.

Studi kebijakan publik melihat proses pembentukan kebijakan sebagai suatu proses siklus yang memiliki berbagai tahapan pasti dan berulang kembali. Tahapan pembentukan kebijakan publik menunjukkan suatu tahap proses kebijakan publik terkait dengan tahapan yang sebelumnya, dan mempengaruhi tahapan yang selanjutnya. Dengan demikian, melalui desentralisasi kebijakan kehidupan demokrasi di daerah menjadi dinamis, tidak sekedar simetris dengan siklus lima tahunan pada proses alih kepemimpinan daerah. Sebagaimana pembangunan menganut asas kesinambungan, pembangunan juga dilakukan secara bertahap berorientasi jangka panjang sebagai patron. Dilema ini menghadapkan dua pilihan menganut sistem kebijakan yang *never ending* atau kebijakan menuruti siklus politik lima tahunan.

Ada beberapa kebijakan hebat hanya pada masa pencetus dan aktor kebijakannya masih berkuasa. Setelah itu tidak lagi, dia redup dan kemudian mati. Hal ini secara teori diterima bahwa yang mengambil kebijakan dan yang memutuskannya adalah yang berwenang. Kewenangan menjadi nafas bagi siklus kebijakan. Kewenangan di satu sisi ada batasnya kebijakan pada sisi yang lain tak terbatas.

Satu kebijakan perlu evaluasi, dan ini dapat menjadi celah modifikasi sebagaimana skema kebijakan *David Easton* yang mengikuti pola sistem politik. Namun sifat khas kebijakan selalu ada alasan untuk bertindak atau tidak, dalam hal ini sentimen politik sensitif menjadi pengungkit. Namun jika daerah lemah memproduksi kebijakan berarti lemah menganalisis kebutuhan warganya. Jika tidak mengurus masyarakat, maka pemerintah hanya bergerak normatif, melayani diri sendiri.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan dapat disimpulkan bahwa Kebijakan Publik Daerah (KPD) berdimensi dua: Pertama kebijakan publik atas inisiasi dan analisis daerah; dan kedua sebagai kebijakan turunan atau pengendalian kebijakan publik di daerah. Posisi

Kebijakan Publik Daerah (KPD) merangsang proses demokratisasi dan partisipasi masyarakat di daerah. Deskripsi Kebijakan Publik Daerah terwujud melalui Desentralisasi Kebijakan, yaitu adanya ruang bagi masyarakat daerah merumuskan dan mengagendakan masalahnya. Presentasi kebijakan turunan dengan kebijakan inisiatif menjadi tolok ukur kreativitas daerah dalam skala antara kebijakan inisiatif dan kebijakan turunan atau dalam teori dikenal dengan kebijakan regulatif dan kebijakan substantif. Berdasarkan perspektif kinerja, kebijakan regulatif hanya sebatas input-output; sedang kebijakan substantif pada batas *outcome-impact*.

BIBLIOGRAFI

- Astomo, P., & Farhanuddin, F. (2018). Politik Hukum Pajak Daerah di Kabupaten Polewali Mandar Sulawesi Barat. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 20(3), 511–524.
- Dasril, M. (2017). Evaluasi Dampak Implementasi Kebijakan Publik (Studi Tentang Evaluasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Penertiban Ternak). *Dialektika*, 2(1), 67–89.
- Dwinanda, R. A., Saraswati, R., & ALW, L. T. (2017). Analisis Keragaman Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia. *Diponegoro Law Journal*, 6(2), 1–23.
- Faturahman, B. M. (2018). Konseptualisasi mitigasi bencana melalui perspektif kebijakan publik. *Publisia (Jurnal Ilmu Administrasi Publik)*, 3(2), 121–134.
- Hsb, A. M. (2019). *Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*.
- Jayus, J. A. (2019). Eksistensi Pewarisan Hukum Adat Batak. *Jurnal Yudisial*, 12(02), 235–253.
- Jeddawi, M. (2020). Urgensi Penegakan Hukum Tata Pemerintahan. *Jurnal Pallangga Praja (JPP)*, 1(1), 1–15.
- Laisina, V. M. (2015). Pembuatan Kontrak Bisnis dan Akibat Hukumnya menurut KUHperdata. *Lex Et Societatis*, 3(10).
- Patarai, M. I. (2020). *Kebijakan publik daerah: Posisi dan dimensinya dalam perspektif desentralisasi kebijakan* (Vol. 1). De La Macca.
- Prasetyo, B. (2012). Kajian Teoretik Karakter Kebijakan Publik. In *Politik Indonesia* (Vol. 1, p. 1).
- Purwadi, A. (2013). Harmonisasi pengaturan perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah era otonomi daerah. *Perspektif*, 18(2), 86–96.
- Riza, D. (2019). Hakikat KTUN Menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara Vs Undang-undang Administrasi Pemerintahan. *Soumatara Law Review*, 2(2), 207–220.
- Rizki, M. (2019). *Pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah Karawang terhadap petani yang mengalami kerugian gagal panen dihubungkan dengan pasal 24 Peraturan Daerah Kabupaten Karawang nomor 13 tahun 2017 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani*. UIN SUNAN GUNUNG DJATI BANDUNG.
- Safitri, S. (2016). Sejarah perkembangan otonomi daerah di Indonesia. *Criksetra: Jurnal Pendidikan Sejarah*, 5(1).
- Sudrajat, Tatang, & Hersusetiyati, N. S. (2015). Perspektif Administrasi Publik Tentang Peran Pemerintah Daerah Jawa Barat dalam Pengembangan Kepariwisata. *Seminar Nasional Administrasi Publik & Call For Paper*, 80.



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)