

Diterima: [September 17, 2025]

Direvisi: [Januari 20, 2026]

Diterbitkan: [July 31, 2026]

Article type: [Research Article] | Subject area: [Public Policy] | Running title: [Otonomy Policy in Indonesia]

Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia

Muhammad Rifa'at Adiakarti Farid. Anif Muchlashin, Placenta Abshar Wijaya²

¹Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,

²Universitas Gadjah Mada

*Corresponding author: rifaatfarid@gmail.com

ABSTRACT

Regional autonomy is the authority of autonomous regions to be given and regulated by the community in accordance with their own initiatives in accordance with the aspirations of the people in accordance with statutory regulations. In response to government reforms, quite quickly the fundamental changes to the law in the political sphere have a centralistic-authoritarian character to autonomy-dialogue. The research method used in this study uses qualitative research methods. The results of this study indicate that research on the regional autonomy policy agenda was initially a spirit of reform. But in the end, this regional autonomy became a bad policy.

Keywords: Problems, Evaluation, Regional Autonomy.

ABSTRAK

Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebagai respon atas tuntutan reformasi pemerintah dengan cukup cepat telah melakukan perubahan yang cukup mendasar atas berbagai Undang-Undang dalam bidang politik dari yang berwatak sentralistis-otoritarian ke otonomi-demokratis. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penyusunan agenda kebijakan otonomi daerah pada mulanya sebagai semangat reformasi. Tetapi pada akhirnya, otonomi daerah ini menjadi *bad policy* (kebijakan yang buruk).

Kata Kunci: Problematika, Evaluasi, Otonomi Daerah.

DOI: <https://doi.org/10.23969/paradigmapolistaat.v9i1.317>

Lisensi: CC BY-SA 4.0

RESEARCH HIGHLIGHTS

[Critically evaluates Indonesia's decentralization through policy cycle framework.]

I. PENDAHULUAN

Setelah berhasil menyusun tiga UU bidang politik yang menjadi landasan pelaksanaan pemilu tahun 1999 Pemerintah segera menyusulnya dengan UU baru dalam bidang politik khusus mengenai hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yakni UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Perubahan hukum tentang hubungan antara Pusat dan Daerah ini menyangkut masalah yang sangat mendasar dalam hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*) yang selama era Orde Baru sangat timpang karena hampir seluruh kekuasaan bertumpu di tangan pemerintah Pusat tepatnya di tangan Presiden. Pembaharuan hukum tentang otonomi daerah ini menjadi keharusan paling tidak ada dua alasan. Pertama, demokratisasi yang salah satu implementasinya adalah perluasan otonomi daerah menjadi tuntutan era global karena demokratisasi menjadi salah satu dari lima hati nurani global (*global conciousnes*) Kedua, pengalaman Indonesia dengan sistem otoriter yang mengabaikan otonomi daerah terbukti telah menyimpan api yang kemudian menyulut lahimya

kritis politik, bahkan yang terjadi belakangan ini krisis politik telah. memancing fenomena disintegrasi. Ketika para pendiri negara Republik Indonesia bersepakat untuk mendirikan sebuah negara berdasar prinsip demokrasi maka dengan sendirinya prinsip otonomi daerah juga menyertainya. Hal ini menjadi niscaya karena salah satu tuntutan penting bagi sebuah sistem demokrasi adalah adanya pemencaran kekuasaan baik secara horizontal (ke samping) tinggi negara yang sejajar seperti DPR, Presiden, BPK, MA, dan DPA, sedangkan pemencaran horizontal ditandai oleh adanya desentralisasi dan otonomi daerah. Bahwa adanya desentralisasi dan otonomi daerah diyakini para bapak pendiri negara Republik Indonesia sebagai bagian dari pelaksanaan demokrasi dapat dipahami dari pernyataan Hatta bahwa:

“Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa, dan di daerah...Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat autonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan Zelfgbestuur (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi) ... Keadaan yang seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlain-lain”. (Hatta, 1976 : 103).

Dari apa yang dikemukakan Hatta menjadi jelas bahwa prinsip otonomi harus menjadi salah satu salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis agar ada jaminan kebebasan bagi warganya untuk menyalurkan aspirasi politik. Ini sejalan dengan apa yang dikutip Robert Rienow (1966 : 573) dari Tocqueville yang mengatakan juga bahwa suatu negara merdeka yang tidak membangun institusi pemerintahan di tingkat daerah adalah pemerintahan yang tidak membangun semangat kedaulatan rakyat sebab didalamnya tidak ada kebebasan. Salah satu karakter menonjol dari demokrasi, kata Tocqueville, adalah adanya kebebasan sehingga alasan pokok dibangunnya pemerintahan di tingkat daerah minimal ada dua macam: *pertama*, membiasakan rakyat untuk merumuskan sendiri persoalan-persoalan di daerahnya sekaligus mencari pemecahannya; *kedua*, memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan beragam untuk membuat aturan dan programnya sendiri. (Aritonang, 2017) Bagchi (1995) dalam konteks ini mengatakan bahwa ada tiga faktor yang menunjukkan kaitan erat antara demokrasi dan otonomi daerah: *pertama*, untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*) *kedua*, untuk membiasakan rakyat berupaya untuk mampu memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan dirinya; *ke-tiga*, untuk memberikan pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan dan kebutuhan beragam. Meskipun begitu memang tidak dapat dipungkiri begitu saja kenyataan bahwa di negara yang menganut sistem sentralisasi pun mungkin dapat tumbuh demokrasi, namun adanya otonomi daerah dan desentralisasi akan jauh lebih menjamin tumbuhnya demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya (Kelsen, 1973 : 312). Atas dasar pemikiran yang demikianlah dapat dipahami bahwa undang-undang yang pertama kali lahir di negara Republik Indonesia adalah UU tentang otonomi daerah yakni UU No. 1 Tahun 1945.

II. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena empiris secara holistik (menyeluruh) dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah. (Tatang, 1986) Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan ialah meliputi mengolah data dari buku-buku, catatan berita baik daring maupun cetak, dan laporan hasil penelitian terdahulu yang ada kaitan serta relevansi dengan penelitian ini. Adapun proses penggalian data yaitu dengan membandingkan berbagai jenis data yang digunakan dalam beragam literatur.

Kajian ini merupakan sebuah evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) terhadap kebijakan pelaksanaan otonomi daerah dengan menggunakan beberapa pendekatan diantaranya adalah pendekatan yuridis-normatif, pendekatan sosiologis dan pendekatan pelayanan publik.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Otonomi, Desentralisasi Kewenangan dan Integrasi Nasional

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian "otonom" secara bahasa adalah "berdiri sendiri" atau "dengan pemerintahan sendiri". Sedangkan "daerah" adalah suatu "wilayah" atau "lingkungan pemerintah". Dengan demikian pengertian secara istilah "otonomi daerah" adalah "wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri." (Turner, 2012).

Pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan si pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan dalam berorganisasi. Otonomi daerah tidak mencakup bidang-bidang tertentu, seperti politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Bidang-bidang tersebut tetap menjadi urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah berdasar pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman.

Lahirnya otonomi daerah di Indonesia lebih karena perubahan kondisi politik daripada alasan paradigmatis-empirik. (Turner, 2013) Tahun 1998, masyarakat Indonesia merasakan kemunculan atas pemerintahan yang sangat sentralistik dan ingin menuju pola masyarakat yang lebih menjanjikan kebebasan. Realitasnya, setelah masyarakat Indonesia berada dalam era otonomi daerah, berbagai problem bermunculan dan implementasi atas konsep otonomi itu memunculkan banyak konflik baik vertikal maupun horizontal.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional, maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri. Bahkan, TAP MPR tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah No.IV/MPR/2000 menegaskan bahwa daerah-daerah tidak perlu menunggu petunjuk dan aturan-aturan dari pusat untuk menyelenggarakan otonomi daerah itu sebagaimana mestinya. Sebelum dikeluarkannya peraturan yang diperlukan dari pusat, pemerintahan daerah dapat menentukan sendiri pengaturan mengenai soal-soal yang bersangkutan melalui penetapan Peraturan Daerah. Setelah peraturan pusat yang dimaksud ditetapkan, barulah peraturan daerah tersebut disesuaikan

sebagaimana mestinya, sekedar untuk itu memang perlu diadakan penyesuaian. (Sulistiyanto 2015).

Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi pada pokoknya juga perlu diwujudkan atas dasar keprakarsaan dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sendiri sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah itu. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah itu tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri.

Otonomi, Dekonsentrasi Kekuasaan dan Demokratisasi

Otonomi daerah kadang-kadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institutional belaka yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintahan. Oleh karena itu, yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintahan dari tingkat pusat ke tingkat daerah. Namun, esensi kebijakan otonomi daerah itu sebenarnya berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional bangsa kita dewasa ini.

Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Kedua-duanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam rangka menciptakan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasar atas hukum.

Oleh karena itu, kebijakan otonomi daerah itu tidak hanya perlu dilihat kaitannya dengan agenda pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat. Justru inilah yang harus dilihat sebagai esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah itu dalam arti yang sesungguhnya. Otonomi daerah berarti otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini. Jika kebijakan otonomi daerah tidak dibarengi dengan peningkatan kemandirian dan keprakarsaan masyarakat di daerah-daerah sesuai tuntutan alam demokrasi, maka praktek-praktek kekuasaan yang menindas seperti yang dialami dalam sistem lama yang tersentralisasi, akan tetap muncul dalam hubungan antara pemerintahan di daerah dengan masyarakatnya. Bahkan kekhawatiran bahwa sistem otonomi pemerintahan daerah itu justru dapat menimbulkan otoritarianisme pemerintahan lokal di seluruh Indonesia. Para pejabat daerah yang sebelumnya tidak memiliki banyak kewenangan dalam waktu singkat tiba-tiba mendapatkan kekuasaan dan kesempatan yang sangat besar yang dalam waktu singkat belum tentu dapat dikendalikan sebagaimana mestinya. Dalam keadaan demikian, maka sesuai dengan dalil Lord Acton bahwa 'power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely', timbul kekhawatiran bahwa iklim penindasan dan praktek-praktek kezaliman yang anti demokrasi serta praktek-praktek pelanggaran hukum dan penyalahgunaan wewenang yang pernah terjadi di tingkat pusat justru ikut beralih ke dalam praktek pemerintahan di daerah-daerah di seluruh Indonesia. Oleh karena itu, otonomi daerah haruslah dipahami esensinya juga mencakup pengertian otonomi masyarakat di daerah-daerah dalam berhadapan dengan pemerintahan di daerah.

Otonomi dan ‘Federal Arrangement’

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, terkandung semangat perubahan yang sangat mendasar berkenaan dengan konsep pemerintahan Republik Indonesia yang bersifat federalistis. Meskipun ditegaskan bahwa organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbentuk Negara Kesatuan(unitary), tetapi konsep dasar sistem pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah diatur menurut prinsip-prinsip federalisme. Pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (residual power) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan (unitary), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat. Dalam ketentuan Pasal 7 UU tersebut, yang ditentukan hanyalah kewenangan pusat yang mencakup urusan hubungan luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan urusan agama, sedangkan kewenangan berkenaan dengan urusan sisanya (lainnya) justru ditentukan berada di kabupaten/kota.

Bahkan, dalam naskah Perubahan Kedua UUD 1945, yaitu Pasal 18 ayat (8) dinyatakan: “Pemerintah pusat memberikan otonomi yang luas kepada daerah- daerah untuk melaksanakan pemerintahan masing-masing,kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan,peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lain yang diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman yang dimiliki daerah”. Hanya saja perlu dicatat pertama bahwa dalam naskah Perubahan UUD ini digunakan perkataan “‘memberikan’ otonomi yang luas kepada daerah-daerah”. Kedua, jika dalam Pasal 7 UU No.22 Tahun 1999 tertulis ‘Pertahanan Keamanan’ tanpa koma, maka dalam Pasal 18 ayat (8) UUD 1945 digunakan koma, yaitu “pertahanan, keamanan”. Masih harus diteliti sejauh mana kedua hal ini dapat dinilai mencerminkan kurang cermatan para anggota Badan Pekerja MPR dalam perumusan redaksi, atau memang hal itu dirumuskan dengan kesengajaan bahwa pada hakikatnya kewenangan daerah dalam rangka kebijakan otonomi daerah itu adalah pemberian pemerintah pusat kepada daerah, dan bahwa pengertian pertahanan dan keamanan yang berdasarkan Pasal 2 Ketetapan MPR tentang Pemisahan TNI dan POLRI No. VI/MPR/2000 memang telah dipisahkan secara tegas, merupakan urusan-urusan yang berbeda, yaitu antara peran tentara dan kepolisian.

Dalam Pasal 4 ayat (2) dinyatakan bahwa hubungan antara pusat dan daerah tidak lagi bersifat hirarkis. Bupati bukan lagi bawahan Gubernur, dan hubungan antara daerah propinsi dan daerah kabupaten serta kota tidak lagi bersifat subordinatif, melainkan hanya koordinatif. Elemen hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal ini dan ditetapkannya prinsip kekuasaan asli atau sisa yang berada di daerah kabupaten/kota merupakan ciri-ciri penting sistem federal. Karena itu, dapat dikatakan bahwa meskipun struktur organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbentuk Negara Kesatuan, kita juga mengadopsi pengaturan-pengaturan yang dikenal sebagai ‘federal arrangement’ (Oxhorn, 2004).

Para penyelenggara negara, baik di pusat maupun di daerah-daerah sudah seharusnya menyadari hal ini, sehingga pelaksanaan otonomi daerah perlu segera diwujudkan tanpa keraguan. Pihak-pihak yang bersikap skeptis ataupun yang masih berusaha mencari formula lain sehubungan dengan gelombang separatisme di berbagai daerah, seyogyanya juga menyadari adanya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistis tersebut. Hanya dengan keyakinan kolektif bangsa kita mengenai besarnya skala perubahan struktural yang dimungkinkan dalam berbagai instrumen peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, kita akan dapat berkonsentrasi penuh menyukseskan agenda otonomi daerah yang luas ini. Dan hanya dengan konsentrasi penuh itu pulalah kita akan dapat menyukseskan agenda otonomi daerah ini,sehingga dapat terhindar dari malapetaka yang jauh lebih buruk berupa disintegrasi.

Otonomi dan Daya Jangkau Kekuasaan

Dalam kebijakan otonomi daerah itu tercakup pula konsepsi pembatasan terhadap pengertian kita tentang ‘negara’ yang secara tradisional dianggap berwenang untuk mengatur kepentingan-kepentingan umum. Dalam UU No.22 Tahun 1999 tersebut, yang dapat dianggap sebagai wilayah daya jangkau kekuasaan negara (state) hanya sampai di tingkat kecamatan. Secara akademis, organ yang berada di bawah struktur organisasi kecamatan dapat dianggap sebagai organ masyarakat, dan masyarakat desa dapat disebut sebagai ‘*self governing communities*’ yang otonom sifatnya. Oleh karena itu, pada pokoknya, susunan organisasi desa dapat diatur sendiri berdasarkan norma-norma hukum adat yang hidup dan berkembang dalam kesadaran hukum dan kesadaran politik masyarakat desa itu sendiri.

Secara ideal, wilayah kekuasaan pemerintahan negara tidak dapat menjangkau atau turut campur dalam urusan pemerintahan desa. Biarkanlah masyarakat desa mengatur sendiri tata pemerintahan desa mereka serta mengatur perikehidupan bersama mereka di desa sesuai dengan kebutuhan setempat. Tidak perlu diadakan penyeragaman pengaturan untuk seluruh wilayah nusantara seperti yang dipraktekkan selama ini. Prinsip ‘*self governing community*’ ini sejalan pula dengan perkembangan pemikiran modern dalam hubungan antara ‘state and civil society’ yang telah kita kembangkan dalam gagasan masyarakat madani.

Dalam pengembangan masyarakat madani, tidak saja masyarakat desa dikembangkan sebagai ‘*self governing communities*’, tetapi keterlibatan fungsi-fungsi organisasi pemerintahan secara umum dalam dinamika kegiatan masyarakat pada umumnya juga perlu dikurangi secara bertahap. Hanya fungsi-fungsi yang sudah seharusnya ditangani oleh pemerintah sajalah yang tetap harus dipertahankan wilayah yang berada dalam daya jangkau kekuasaan negara. Sedangkan hal-hal yang memang dapat dilepaskan dan dapat tumbuh berkembang sendiri dalam dinamika masyarakat, cukup diarahkan untuk menjadi bagian dari urusan bebas masyarakat sendiri.

Sudah tentu pelepasan urusan tersebut menjadi urusan masyarakat perlu dilakukan dengan cermat dan hati-hati. Pelepasan urusan dimaksudkan untuk mendorong kemandirian dan keprakarsaan masyarakat sendiri, bukan dimaksudkan untuk melepas beban dan tanggungjawab pemerintah. Karena didasarkan atas sikap yang tidak bertanggungjawab ataupun karena disebabkan ketidakmampuan pemerintah menjalankan tugas dan kewajiban yang dibebankan kepadanya. Pelepasan urusan juga tidak boleh dilakukan tiba-tiba tanpa perencanaan yang cermat dan persiapan sosial yang memadai yang pada gilirannya justru dapat menyebabkan kegagalan total dalam agenda penguatan sector masyarakat secara keseluruhan.

Pokok-Pokok Pikiran Otonomi Daerah

Isi dan jiwa yang terkandung dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya menjadi pedoman dalam penyusunan UU No. 22/1999 dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

1. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip-prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas konsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah propinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah Kabupaten dan daerah Kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.
3. Pembagian daerah diluar propinsi dibagi habis ke dalam daerah otonom. Dengan demikian, wilayah administrasi yang berada dalam daerah Kabupaten dan daerah Kota dapat dijadikan Daerah Otonom atau dihapus.

4. Kecamatan yang menurut Undang-undang Nomor 5 th 1974 sebagai wilayah administrasi dalam rangka dekonsentrasi, menurut UU No 22/99 kedudukannya diubah menjadi perangkat daerah Kabupaten atau daerah Kota.

Empat Problem Otonomi Daerah

Tahapan kebijakan publik meliputi, penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), legitimasi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*) dan penilaian kebijakan (*policy evaluation*). (William Dun, 2003) Tahapan seperti akan berulang kembali apabila dalam suatu tahapan dirasa kurang pas, sehingga proses revisi bisa terjadi dalam setiap tahapan.

Penyusunan agenda kebijakan otonomi daerah pada mulanya sebagai semangat reformasi. Tetapi pada akhirnya, otonomi daerah ini menjadi *bad policy* (kebijakan yang buruk) dan menjadi banyak permasalahan. Perlu dicermati, bagaimana model pengambilan keputusan yang digunakan dalam memutuskan otonomi daerah sehingga menjadi sebuah keputusan yang buruk. Dalam diskursus kebijakan, ada beberapa model pengambilan keputusan seperti *rational comprehensive*, *mixed scanning* dan *garbage can*. Berikut akan penulis paparkan perbedaannya:

PENDEKATAN			
POINT PERBEDAAN	<i>RATIONAL COMPREHENSIVE</i>	<i>MIXED-SCANNING</i>	<i>GARBAGE CAN</i>
Asumsi Ontologis	Setiap permasalahan memiliki solusi obyektif	Setiap permasalahan berada dalam konteks yang spesifik	Tidak ada solusi yang benar-benar objektif untuk setiap solusi karena permasalahan dan pengambilan keputusan selalu terjadi dalam konteks yang spesifik
Sikap terhadap konteks	Hampir sepenuhnya abai terhadap konteks	Memberikan perhatian kepada konteks sembari mengupayakan pengambilan keputusan dalam rasionalitas teknokratis yang bisa dimaksimalkan	Terlalu hirau dengan konteks, sehingga dalam pengambilan keputusan selalu mengacu pada pengalaman di masa lalu untuk situasi yang dianggap serupa
Logika proses	Tekhnokratis	Politis	Birokratis

Tabel 1: Perbedaan Analisis Kebijakan

Diantara ketiga model tersebut, model *mixed-scanning* berusaha mengambil jalan keluar dari kedua model lainnya. *Garbage can* melihat proses kebijakan sedikit sekali melibatkan proses yang rasional ilmiah. Proses kebijakan biasanya dilatarbelakangi oleh kebiasaan yang pernah dilakukan di masa sebelumnya ataupun di tempat lain (Rifa'at, 2019).

Theodore Lowi berpendapat bahwa kebijakan menentukan dinamika politik. Hasil setiap kebijakan mendapat tanggapan khusus dari mereka yang terkena dampak. Dampak oleh kebijakan menentukan perdebatan politik dalam hal pengambilan keputusan serta pelaksanaannya. Persepsi hasil kebijakan adalah penting, pembuat kebijakan dalam posisinya mempengaruhi persepsi pada proses kebijakan. (Fisher, 2015).

Pertama, pudarnya negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, pemimpin negara adalah atasan para pemimpin di bawahnya. Namun di Indonesia, apakah faktanya memang demikian? Kenyataannya sangat jauh dari itu. Bagaimanapun para gubernur, bupati, dan walikota untuk terpilih butuh dukungan partai-partai. Realitas ini membuat mereka lebih taat pada pimpinan partai yang mendukung.

Mereka. Undangan pertemuan pemerintah di atasnya sering diabaikan, sementara undangan pimpinan partai ditanggapi segera, bahkan cepat-cepat berangkat dengan memakai uang negara. Ini membuat Indonesia seperti mempunyai banyak presiden. Walaupun para pimpinan partai tidak memerintah, tapi mereka mengendalikan para gubernur dan kepala daerah yang didukung partai mereka.

Kedua, lemahnya jalur komando. Dalam konsep otonomi daerah, para gubernur bukan atasan bupati/walikota. Sementara pemerintah pusat membawahi daerah yang jumlahnya lebih dari empat ratus buah. Di sisi lain, gubernur juga merupakan jabatan politis yang untuk meraihnya membutuhkan dukungan politik partai. Seringkali yang terjadi presiden, gubernur, dan bupati/walikota berasal dari partai yang berbeda. Kiranya, adalah wajar kalau dengan semua itu jalur komando dari pusat ke daerah menjadi terputus. Kemampuan pusat hanyalah mengkoordinasikan seluruh pemerintahan di bawahnya, itupun dalam tingkat koordinasi yang sangat lemah. Ini mengakibatkan program pemerintah pusat tidak berjalan, padahal banyak program yang sangat penting demi keselamatan rakyat. Alasan Menkes Siti Fadilah Supari terkait kegagalan penanganan flu burung, dimana instruksi dan dana dari departemen kesehatan tidak mengalir ke sasaran karena para kepala daerah tidak mempedulikan (sehingga banyak korban berjatuh), kiranya cukup relevan sebagai contoh. Realitasnya NKRI sekarang telah tiada. Yang ada hanyalah persekutuan ratusan kabupaten dan kota di Indonesia.

Ketiga, semakin kuatnya konglomeratokrasi. Putusnya jalur komando dalam pemerintahan di Indonesia terasa sangat ironis jika melihat kekuatan komando di partai dan perusahaan. Partai dan perusahaan umumnya bersifat sentralistis. Pimpinan pusat bagaimanapun juga adalah atasan pimpinan di tingkat provinsi. Dan pimpinan tingkat provinsi adalah atasan pimpinan tingkat daerah. Ini membuat partai dan perusahaan di Indonesia jauh lebih solid daripada pemerintah. Partai dan perusahaan lebih terasa sebagai suatu “pihak”. Ini lain dengan pemerintah yang lebih terasa sebagai “kumpulan” atau bahkan sekedar “tempat persaingan”. Dengan melihat bahwa pemerintahan di Indonesia terpecah-pecah, pemimpin pemerintahan butuh dukungan partai, dan partai butuh dana yang umumnya mengandalkan dukungan para konglomerat, maka bisa disimpulkan bahwa konglomerat merupakan subjek atas partai dan partai merupakan subjek atas pemerintah. Ini berarti yang berkuasa di Indonesia adalah para konglomerat.

Realitas ini semakin terasa parahnya jika mengingat bahwa Indonesia sangat tergantung modal asing dan bahwa kekuatan korporasi di dunia saat ini di atas negara (sebagaimana dinyatakan Prof. Hertz, dari 100 pemegang kekayaan terbesar di dunia sekarang 49-nya adalah negara, sementara 51-nya perusahaan; kekayaan Warren Buffet, orang terkaya di dunia, di atas APBN Indonesia). Bisa dibayangkan jika di jaman dulu puluhan kerajaan dengan kondisi politiknya yang mungkin terpecah bisa dikuasai oleh VOC (sebuah perusahaan dunia), bagaimana sekarang ratusan daerah yang umumnya secara politis “sudah terpecah” menghadapi puluhan VOC baru yang kekuatannya

di atas negara? Dari fakta ini saja sangat bisa dipahami mengapa Indonesia berada dalam cengkeraman korporatokrasi/konglomeratokrasi.

Keempat, terbaikannya urusan rakyat. Asumsi yang diberlakukan dalam konsep otonomi daerah adalah rakyat bisa mengurus dirinya sendiri. Pelaksanaan asumsi ini adalah bahwa para gubernur, bupati, dan walikota, walaupun tidak dalam komando pemerintah pusat, tetapi dalam kontrol DPRD setempat. Sayangnya, bagaimanapun juga DPRD mempunyai realitas yang sama dengan para pimpinan pemerintahan dalam hubungannya dengan partai dan korporasi/konglomerat. Ini berarti kekuasaan korporasi justru semakin mengakar.

Realitas ini bisa dilihat dari fakta bahwa berbagai parameter keberhasilan adalah ukuran korporasi, bukan ukuran kesejahteraan rakyat. Padahal, seringkali hitungan korporasi tidak sesuai dengan hitungan kesejahteraan. Kiranya, empat problem di atas sudah bisa menggambarkan bagaimana hubungan antara otonomi daerah dengan munculnya berbagai problem di Indonesia. Dengan otonomi, harapannya adalah suasana yang lebih bebas dan desentralistik. Kenyataannya, sentralisasi lama dipreteli kekuasaannya untuk masuk sentralisasi baru, yaitu kekuasaan korporasi/konglomerasi internasional.

IV. KESIMPULAN

Seiring dengan kemajuan dalam berbagai bidang/sektor yang sudah menjamur di wilayah khususnya Indonesia, baik itu dari sektor industri, pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan dan sebagainya, maka persaingan pun akan menjadi tantangan yang harus dihadapi oleh sebuah wilayah untuk mewujudkan suatu daerah yang otonom.

Oleh karena itu ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam upaya-upaya yang akan menjadi sasaran atau pedoman dalam peningkatan mutu dan sekaligus dapat berpengaruh terhadap kelancaran suatu daerah yang otonom. Beberapa hal tersebut diantaranya yaitu:

- a. Adanya dasar hukum yang menjadi landasan dalam mewujudkan suatu program otonomi daerah
- b. Tersedianya sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas dan sumber daya alam (SDA) yang memadai guna lancarnya otonomi tersebut.
- c. Harus memperhatikan arah/sasaran dan tujuan yang akan dicapai.
- d. Kehidupan berpolitik. diantaranya yaitu: Demokrasi Pancasila dan Partisipasi masyarakat serta Kehidupan konstitusional yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Arimin, M. T. (1986). *Menyusun rencana penelitian*. CV Rajawali.
- Aritonang, D. M. (2017). Perkembangan pengaturan format dekonsentrasi di Indonesia (The evolution of deconcentration form arrangement in Indonesia). *Jurnal Legislasi Indonesia*, 14(2), 115–126. <https://doi.org/10.54629/jli.v14i2.65>
- Asian Development Bank. (2005). *Capacity building to support decentralization in Indonesia* (Technical Assistance Performance Evaluation Report). Asian Development Bank.
- Bagchi, A. K. (1995). Introduction: Democracy and development: Heritage, aspirations and reality. Dalam A. K. Bagchi (Ed.), *Democracy and development* (hlm. xvii–xlvi). Macmillan Press Ltd. https://doi.org/10.1007/978-1-349-13627-9_1
- Benu, F. (2006, Mei 8–11). *Anggaran berbasis kinerja* [Makalah disajikan]. Financial Management Training in Indonesia, Balikpapan, Indonesia.
- Campos, J. E., & Hellman, J. S. (2005). *Governance gone local: Does decentralization improve accountability?* The World Bank.
- Departemen Keuangan Republik Indonesia. (2006). *Penjelasan umum tentang standar biaya tahun 2007*. Departemen Keuangan RI.

- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar analisis kebijakan publik* (Ed. ke-5). Gadjah Mada University Press.
- Farid, R. (2019). Dana talangan haji; Problem atau solusi jitu? (Studi evaluasi kebijakan penyelenggaraan ibadah haji). *Palita: Journal of Social Religion Research*, 4(2), 107–120. <https://doi.org/10.24256/palita.v4i2.766>
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (2015). *Handbook analisis kebijakan publik: Teori, politik, dan metode* (I. Baihaqie, Penerj.). Nusa Media.
- Hatta, M. (1976). *Kumpulan karangan*. Kebangsaan.
- Kadajmiko. (2006, Mei 8–11). *Local fiscal policy* [Makalah disajikan]. Budget Performance: Capacity Building for Effective Public Finance, Yogyakarta, Indonesia.
- Kelsen, H. (1973). *General theory of law and state*. Russell & Russell.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD. (2002).
- Kristiadi, J. B. (2006). Preface. Dalam Departemen Keuangan RI, *Budget performance: Capacity building for effective public finance*. Departemen Keuangan RI.
- Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. (2006). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*.
- Menteri Keuangan Republik Indonesia. (2006). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/PMK.02/2006 tentang Standar Biaya Tahun Anggaran 2007*.
- Oxhorn, P. (2004). Unraveling the puzzle of decentralization. Dalam P. Oxhorn, J. S. Tulchin, & A. A. Selee (Eds.), *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective* (hlm. 3–31). Woodrow Wilson Center Press.
- Pakpahan, A. T. (2006, Mei 8–11). *Local financial and business climate* [Makalah disajikan]. Budget Accountability, Reporting, and Auditing, Yogyakarta, Indonesia.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2005). *Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal*.
- Penelitian dan Pengembangan Ekonomi Universitas Gadjah Mada. (2005). *Strengthening core local government competencies* (Modul Pelatihan). PPE FE UGM.
- Rienow, R. (1966). *Introduction to government* (3rd ed.). Alfred A. Knopf.
- Sulistiyanto, P., & Erb, M. (2015). Introduction: Entangled politics in post-Suharto Indonesia. Dalam M. Erb & P. Sulistiyanto (Eds.), *Regionalism in post-Suharto Indonesia* (hlm. 1–22). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203085202>
- Turner, M. (2012). What happened to deconcentration? Recent initiatives in Cambodia. *Public Administration and Development*, 32(4), 353–364. <https://doi.org/10.1002/pad.1627>
- Turner, M., & Podger, O. (2013). *Decentralisation in Indonesia: Redesigning the state*. Asia Pacific Press.
- Whitehead, L. (2013). *Democratization: Theory and experience*. Oxford University Press.
- Wood, A. T. (2004). *Asian democracy in world history*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203644041>