

DINAMIKA KEBIJAKAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAERAH*DYNAMICS OF REGIONAL GOVERNMENT POLICY***Riani Bakri¹, Murtir Jeddawi², Fadilah Reski Utami³, Muh. Fahril Husain⁴**^{1,2} Dosen Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Sulawesi Selatan**ABSTRAK**

Otonomi daerah pada dasarnya merupakan salah satu masalah besar negara kesatuan. Di satu sisi, mempertahankan negara kesatuan Indonesia merupakan hal yang mutlak dengan kebijakan sentralisasi. Namun di sisi lain, desentralisasi juga merupakan suatu kebutuhan berdasarkan konstitusi Indonesia. Dalam pengalaman sejarah pemerintahan Indonesia, telah banyak kebijakan publik otonomi daerah yang ditetapkan. Kebijakan-kebijakan tersebut merupakan isu-isu yang dinamis yang saling bertentangan. Kebijakan-kebijakan publik tersebut menekankan isu utama pada saat itu sebagai politik hukum otonomi daerah, sehingga isi dari kebijakan-kebijakan publik tersebut beragam tentang pemerintahan daerah.

Kata Kunci: Otonomi daerah, kebijakan publik, politik hukum

ABSTRACT

Local autonomy, basicly is one of great issues of the unitary state. One side, maintaining unitary state of Indonesia, it'an absolute thing with sentralisation policy. But the other side, desentralisation is a need too based on Indonesian constitution. In experiences of government of Indonesia history, there were many of public policies of local autonomy have been determined. Those policies were arrange dynamic issue which being conflict each other. The public policies were emphasized main issue at that time as local autonomy legal politics, so that the content of those public policies were variously about local government.

Key Word: Local autonomy, public policies, legal politics

PENDAHULUAN

Perubahan mendasar dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia terjadi setelah reformasi 1998. Sebelum 1998, tata kelola pemerintahan desentralistik dan cenderung pengelolaan sumber daya menjadi dominasi pemerintah pusat, padahal semangat Negara Kesatuan Republik Indonesia pada konstitusi mengenal daerah otonom, yang seharusnya memiliki keleluasaan dalam pengelolaan sumber daya lokal untuk sebesar-besar kesejahteraan masyarakat. Praktek yang sentralistik dengan penguatan pada peraturan perundang-undangan di antaranya undang-undang tentang Pemerintahan daerah seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, memberikan implikasi pada penguatan pada aspek dekonsentral dari pada desentralisasi.

Pemerintah daerah lebih banyak menerima urusan pemerintahan tugas pembantuan dan desentralisasi administrasi dibanding desentralisasi politik (devolusi). Pada kondisi tersebut, eksistensi pemerintah sebagai regulator dan eksekutor menjadi dominan. Fungsi pemerintah lebih konsen pada fungsi stabilisasi dengan pelaku dominan pemerintah (*government*).

Setelah reformasi politik 1998 dilanjutkan reformasi pemerintahan berubahlah bandul penyelenggaraan pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik dengan kewenangan lebih banyak diserahkan ke pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi walaupun di satu sisi urusan absolut pemerintahan masih menjadi kewenangan pemerintah yang tidak akan diberikan kepada daerah otonom, seperti urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan,

yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Dalam sejarah pemerintahan Indonesia, urusan pemerintahan dimaksud selalu menjadi urusan pemerintah pusat. Sementara urusan pemerintahan mengalami dinamika pengelolaan dan bahkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang saat ini berlaku mengenal urusan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan bersama antar tingkatan pemerintahan.

Berubahnya paradigma pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik dalam konteks Negara kesatuan serta pengurusan pemerintahan dari pemerintah *an sich* (*government*) ke pengelolaan bersama (*governance*), maka tata kelola pemerintahan menjadi *multi faced*. Pemangku kepentingan dapat terlibat dalam tata kelola pemerintahan, sehingga muncullah konsep *governance* yang baik (*good*), *sounding governance*, *dynamic governance* dan *collaborative governance*. Secara konseptual paradigma pemerintahan tersebut pada intinya menekankan keterlibatan para pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan pemerintahan, baik swasta, kelas masyarakat menengah, *nongovernmental organization*, maupun masyarakat dengan budaya kearifan lokal tertentu. Keterlibatan pihak berkepentingan dalam rumusan demokrasi, merupakan hal utama, yang sejalan dengan prinsip aksesibilitas dan hak para pihak untuk terlibat atau dilibatkan secara representatif kontekstual.

Sesuai dengan esensi pemerintahan itu adalah keberlanjutan (*sustainability*) (Rusfiana, 2021), maka sudah seharusnya kebijakan pemerintahan yang melibatkan para pihak berkepentingan senantiasa berlanjut dan tidak terbatas pada rezim masa jabatan pemerintahan. Fungsi pemerintahan, melindungi, memberdayakan, melayani dan mensejahterakan senantiasa selalu terjelma dan bahkan makin menguat optimal (*sustainability governance policy*).

Tulisan ini, mengkaji dalam perspektif teori dan norma kebijakan tata kelola pemerintahan yang berkelanjutan, dengan metode deskriptif kualitatif.

PENDEKATAN TEORITIK DAN PEMBAHASAN

Desentralisasi pemerintahan yang menjadi dasar dibentuknya pemerintah daerah, merupakan gejala universal. Tidak ada satu pun Negara di dunia ini, bahkan Negara yang bersifat totaliter sekalipun yang tidak memiliki pemerintahan daerah (Mutalib dan Ali Khan, 2013). Pemerintahan daerah dapat dilihat dari berbagai perspektif (Dunggio & Johan, 2019). Dari perspektif institusional, pemerintahan daerah mempunyai akarnya di masa lampau, tetapi dari perspektif konseptual merupakan pemikiran baru dalam pemerintahan modern. Secara konseptual pemerintah daerah bersifat multidimensional, dengan berbagai perspektif di dalamnya baik administrasi, geografis, sosial, dan sistem

Dengan demikian kebijakan mengenai pemerintahan daerah memiliki dinamika tinggi, terutama dalam mengatur kebijakan nasional sebagai amanat konstituitif pada UUD 1945, pasal 18. Di Indonesia, pemerintah daerah telah ada semenjak lalu dan mengenal tingkatan pemerintahan. Di jaman Majapahit, terutama masa pemerintahan raja Hayam Wuruk, wilayah kerajaan majapahit dibagi dalam dua kategori, pemerintahan bawahan, yaitu kerajaan kecil (*vassal state*) dan provinsi yang disebut manca Negara. Kerajaan kecil dikepalai Raja, sedangkan provinsi dikepalai juru pangalasan yang berpangkat rakryan dan bergelar Adipati (Mutalib dan Ali Khan, 2013).

Dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, sebagai pelaksanaan amanah konstitusi tentang pemerintahan daerah, sejumlah kebijakan telah ditetapkan, masing-masing, undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah, Undang-

Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang saat ini berlaku. Menurut Marbun (2005), yang mengkonstatir perkembangan dan pertumbuhan kebijakan otonomi daerah di Indonesia sejak 1945 – 2004 berlangsung penuh dinamika. Hal ini menjadi jelas kalau ditelusuri perkembangan dan pertumbuhan otonomi daerah dan proses desentralisasi dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah sejak Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 hingga Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

Undang-undang dimaksud sebagai suatu kebijakan, keberadaannya untuk mengatur masalah pemerintahan daerah di masanya. Dikatakan di masanya karena berkaitan dengan tempus waktu berlakunya undang-undang pemerintahan daerah tersebut. Eksistensi kebijakan publik dengan segala prosedur baku dalam proses pembuatannya, esensinya adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Mengatur pemerintahan daerah dalam semua aspek kalau kebijakan tersebut adalah tentang pemerintahan daerah.

Demikian penting kebijakan publik dimaksud, Donald F. Kettl (dalam Nugroho, 2008), menegaskan, empat hal menjadi isu crucial di masa depan, yaitu, menguatnya swasta dan menyusutnya pemerintahan (*best government is least government*), proses penyelenggaraan administrasi publik, *entrepreneurial government*, kapasitas manajemen administrasi publik dan kebijakan publik. Begitupun pentingnya kebijakan publik, Michael Porter mengemukakan bahwa, keunggulan kompetitif dari setiap Negara ditentukan oleh seberapa mampu setiap Negara

menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing setiap aktor di dalamnya.

Dalam lingkungan persaingan global, tugas sektor publik adalah membangun lingkungan yang memungkinkan setiap aktor baik bisnis maupun nirlaba untuk mampu mengembangkan diri menjadi pelaku yang kompetitif (Das Neves, et al, 2015; Malian, 2021; Kassian, *et. al*, 2022). Lingkungan yang kompetitif dimaksud hanya dapat diciptakan oleh kebijakan publik. Kebijakan publik terbaik adalah yang mendorong warga masyarakat untuk membangun daya saingnya dan bukan pada pola ketergantungan. Kebijakan publik sebagai sistem meliputi perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik itu sendiri. Kebijakan publik itu pada dasarnya adalah penentuan hal-hal yang akan dilakukan pemerintah dan hal-hal yang tidak dilakukan pemerintah (Nugroho, 2008). Kebijakan publik pada umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan agar dapat mengikat dan jelas rumusannya (Jeddawi, 2021).

Dalam tataran rumusan dan implementasi kebijakan, termasuk kebijakan pemerintahan daerah, penetapan dan pelaksanaannya tidaklah semudah yang dibayangkan. Kebijakan publik tentang pemerintahan daerah dihadapkan pada kewenangan, hubungan pemerintah pusat dan daerah serta terjaminnya kelangsungan Negara Kesatuan RI. Undang – Undang Pemerintahan Daerah dengan rumusan pasal dan esensi memiliki dinamika perbendaan penekanan antar undang- undang pemerintahan daerah satu dengan lainnya, karena perbedaan kondisi kekinian, dimensi politik dan kepentingan. Kebijakan publik senantiasa dihadapkan pada siapa mendapat apa, dimana dan kapan serta manfaat dari kebijakan itu sendiri pada pihak berkepentingan.

Demikian dinamisnya penyelenggaraan pemerintahan dimaksud, konsep tata kelola juga mengalami transformasi dan saat ini

salah satu paradigmanya adalah tata kelola pemerintahan yang kolaboratif. Tata kelola pemerintahan yang kolaboratif pada dasarnya merupakan sebuah alternatif bentuk strategi baru dari pemerintahan yang melibatkan para pemangku kepentingan baik dalam sebuah forum dengan tujuan untuk membuat keputusan bersama menyelesaikan masalah yang pada dasarnya tidak dapat diselesaikan pemerintah sendiri (*government*).

Selain pemerintahan kolaboratif dikenal pula *dynamic governance* atau tata kelola pemerintahan yang dinamis adalah kemampuan pemerintah untuk menyesuaikan kebijakan publik dengan perubahan lingkungan yang tidak menentu, dengan tujuan, untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan menghasilkan tata kelola pemerintahan yang responsive, adaptif dan efisien, efektif. *Dinamic governance*, mengkombinasikan budaya dengan kapabilitas sehingga dapat menghasilkan perubahan yang lebih baik.

Dengan kondisi tersebut tata kelola gesit (*agile governance*) yaitu kondisi kebijakan yang mampu beradaptasi dan merespon dengan cepat kondisi terkini dan perspektif serta berkelanjutan secara simplistik dan koordinatif. Dalam konsep, Jansen, 2016, lingkungan strategis yang berubah dengan cepat diperlukan kebijakan penyesuaian dan adaptif (*adaptive governance*). Tata kelola pemerintahan adaptif telah mendapatkan dukungan luas dari para ahli pemerintah yang berpandangan bahwa sebuah organisasi harus responsif atas permasalahan dan pengetahuan baru yang muncul di seputar mereka (van Assche, Valentinov, and Verschraegen 2021). Demikian halnya dengan dinamika pengaturan pemerintahan daerah, kebijakan-kebijakan yang adaptif diperlukan sesuai dengan tuntutan *local values* yang heterogen (Jeddawi, 2021).

Kebijakan otonomi daerah di Indonesia pada dasarnya merupakan wujud dari pengaturan konstitutif pada pasal 18 UUD 1945 baik sebelum perubahan maupun setelah

perubahan. Pasal 18 UUD 1945 tersebut secara konklutif menegaskan perlunya pengaturan tentang pemerintahan daerah.

Pasal 18 UUD sebelum perubahan, menegaskan, pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak asul – usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Setelah perubahan UUD 1945, rumusan pasal 18 menjadi, (1), Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota dan tiap provinsi, kabupaten, kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. (2)., Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (3)., Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki Dewan perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis., (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Pasal 18A ayat (1) mengatur hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar provinsi, dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Dari ketegasan konstitutif pasal 18 UUD tersebut (sebelum dan sesudah perubahan) secara tegas memandatkan dibentuknya undang-undang sebagai sebuah kebijakan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah.

Kebijakan pertama tentang pemerintahan daerah, diatur dalam bentuk Undang-undang

Nomor 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Komite Nasional Daerah merupakan badan perwakilan rakyat daerah yang bekerja sama dengan dan dipimpin kepala daerah. Komite nasional daerah mengatur urusan rumah tangganya dengan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat. Kebijakan tata kelola otonomi daerah menurut undang – undang dimaksud peran Komite Nasional daerah yang memiliki kewenangan baik legislative maupun eksekutif dengan keberadaan kepala daerah sebagai ketua komite. Hal tersebut tertegas pada pasal 3, bahwa oleh Komite Nasional Daerah dipilih beberapa orang, sebanyak- banyaknya 5 orang sebagai Badan Eksekutif yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan daerah sehari- hari dalam daerah itu. Dengan demikian fungsi legislative selain dijalankan oleh Komite nasional daerah badan eksekutif yang dibentuk dari anggota komite dengan dipimpin kepala daerah menjalankan fungsi eksekutif.

Demikian pula kebijakan pengaturan pemerintahan daerah berikutnya seperti undang- undang nomor 22 tahun 1948, Undang- Undang Nomor 1 tahun 1957, Undang- undang Nomor 18 tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 dan terakhir dengan Undang-undang nomor 23 tahun 2014, sebagai politik hukum otonomi, masing-masing mengatur mengenai tingkatan daerah otonom, kewenangan daerah otonom, badan legislative daerah, dan kepala daerah serta proses pemilihan dan penetapannya ditetapkan untuk mengatur dinamika otonomi daerah yang tepat menurut waktunya.

KESIMPULAN

Kebijakan publik sebagai penetapan pilihan dari berbagai alternative kebijakan tentu telah melalui proses dan tahapan administrative teknokratif dan politik dalam kerangka Negara

kesatuan RI, yang dicirikan stabilitas unitaris dan pemerataan desentralistik. Kebijakan publik yang diberikan bentuk sebagai hukum tertulis dan kebijakan publik sebagai wujud politik demokrasi, pada dasarnya eksistensinya untuk mengatur masalah publik otonomi daerah.

Adanya dinamika lahirnya kebijakan otonomi daerah selama ini tidak lepas dari kompleksnya permasalahan yang harus diatur dalam kebijakan otonomi daerah dimaksud. Di satu sisi Negara kesatuan harus tetap terjaga, terpelihara dan berkesinambungan sehingga mewujudkan pada kuatnya pendulum sentralisasi dan dekonsentrasi, tetapi di sisi lain, dengan luas wilayah, kearifan lokal, tuntutan yang beragam, tuntutan derajat otonomi daerah menuntut besarnya kewenangan desentralisasi atau devolutif. Dalam konstruksi dilematif seperti itu dapat dipahami dinamisnya materi dan derajat otonomi yang diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Kebijakan otonomi daerah dapat disimpulkan mengatur yang kontekstual pada masanya dengan prinsip tetap terjaganya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai Negara kesatuan yang demokratis memang akan selalu terjadi dinamika tuntutan dan dilematif, apakah ke pendulum sentralistik dekonsentrasi atau desentralistik federative, maka di sini peran lahirnya kebijakan otonomi daerah yang akomodatif representative secara kontekstual. Dinamika kebijakan otonomi daerah adalah condition sine quanon sebagai jawaban terhadap tuntutan besarnya kewenangan dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, sementara di sisi lain tetap diperlukan kebijakan otonomi daerah yang tetap menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR BACAAN

- Amesho, K.T.T., Edoun, E.I., Naidoo, V. & Poee, S., 2022, 'Sustainable competitive advantage through technology and innovation systems in the local government authorities', *Africa's Public Service Delivery and Performance Review* 10(1), a573. <https://doi.org/10.4102/apsdpr.v10i1.573>
- Assche, K.V, Vladislav Valentinov, Gert Verschraegen, (2021). Adaptive governance: learning from what organizations do and managing the role they play. *Kybernetes Emerald Publishing Limited* 0368-492X DOI 10.1108/K-11-2020-0759
- Das Neves, J.M.S., Marins, F.A.S., Akabane, G.K. & Kanaane, R., 2015, 'Deployment the MES (manufacturing execution system) aiming to improve competitive priorities of manufacturing', *Independent Journal of Management & Production* 6(2), 449–463. <https://doi.org/10.14807/ijmp.v6i2.233>
- Dunggio, K.H. & Johan, Y, (2019). Validitas Peraturan Daerah Yang Bernuansa Syariah Dalam Bingkai Otonomi Daerah (Antara Harapan dan Kenyataan) Sebagai Contoh Provinsi Gorontalo dan Provinsi Aceh. *Law, Development & Justice Review*. Vol.2 (2)-p. 168-182.
- Jeddawi, Murtir, (2022). *Dinamika Hukum Tata pemerintahan*, Sketsa Media, Bandung.
- , (2021). *Pemerintahan Sehat dan Good Governance*, Pustaka Belajar, Yogyakarta.
- Nugroho, Riant, (2008). *Public Policy*, Gramedia, Jakarta.
- Malian, Sobirin, (2021). *Kebijakan Publik dalam Negara Hukum*. Kreasi Total Media. Yogyakarta.
- Marbun, (2005). *Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar, Jakarta.
- Rusfiana, Y.dan Spriatna, C. (2021). *Memahami Birokrasi Pemerintahan dan Perkembangan*, CV. Alfabeta, Bandung.
- Santoso, Iwan dan Jeddawi, Murtir dan kawan-kawan, (2023). *Jalan Baru Penanganan HAM Berat*, BilikNulis, Lumajang.