

Tim Penulis :

Dr. Ardhana Januar Mahardhani, M.KP - Dr. Bambang Widiyahseno, M.Si
Dr. Ria Angin, M.Si - Dr. Ismaniah, M.M - Dr. Tyastuti Sri Lestari, M.M - Dr. Sulton, M.Si



STUDI KEBIJAKAN

MELIHAT KOLABORASI

PEMERINTAH DAERAH DAN WARGA NEGARA



6

STUDI KEBIJAKAN MELIHAT KOLABORASI PEMERINTAH DAERAH DAN WARGA NEGARA

Tim Penulis :

Dr. Ardhana Januar Mahardhani, M.KP - Dr. Bambang Widiyahseno, M.Si
Dr. Ria Angin, M.Si - Dr. Ismaniah, M.M - Dr. Tyastuti Sri Lestari, M.M - Dr. Sulton, M.Si



STUDI KEBIJAKAN MELIHAT KOLABORASI PEMERINTAH DAERAH DAN WARGA NEGARA

Penulis:

**Ardhana Januar Mahardhani, Bambang Widiyahseno, Ria Angin, Ismaniah,
Tyastuti Sri Lestari, Sulton.**

Desain Cover:

Helmaria Ulfa

Tata Letak:

Handarini Rohana

Editor:

Aas Masruroh

ISBN:

978-623-459-322-8

Cetakan Pertama:

Januari, 2023

Hak Cipta 2023, Pada Penulis

Hak Cipta Dilindungi Oleh Undang-Undang

Copyright © 2023

by Penerbit Widina Bhakti Persada Bandung

All Right Reserved

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT:

WIDINA BHAKTI PERSADA BANDUNG

(Grup CV. Widina Media Utama)

Komplek Puri Melia Asri Blok C3 No. 17 Desa Bojong Emas
Kec. Solokan Jeruk Kabupaten Bandung, Provinsi Jawa Barat

Anggota IKAPI No. 360/JBA/2020

Website: www.penerbitwidina.com

Instagram: [@penerbitwidina](https://www.instagram.com/penerbitwidina)

Telepon (022) 87355370

Kata Pengantar

Rasa syukur yang teramat dalam dan tiada kata lain yang patut kami ucapkan selain mengucap rasa syukur. Karena berkat rahmat dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, buku yang berjudul “Studi Kebijakan: Melihat Kolaborasi Pemerintah Daerah Dan Warga Negara” telah selesai di susun dan berhasil diterbitkan, semoga buku ini dapat memberikan sumbangsih keilmuan dan penambah wawasan bagi siapa saja yang memiliki minat terhadap pembahasan tentang Studi Kebijakan: Melihat Kolaborasi Pemerintah Daerah Dan Warga Negara. Akan tetapi pada akhirnya kami mengakui bahwa tulisan ini terdapat beberapa kekurangan dan jauh dari kata sempurna, sebagaimana pepatah menyebutkan “*tiada gading yang tidak retak*” dan sejatinya kesempurnaan hanyalah milik tuhan semata. Maka dari itu, kami dengan senang hati secara terbuka untuk menerima berbagai kritik dan saran dari para pembaca sekalian, hal tersebut tentu sangat diperlukan sebagai bagian dari upaya kami untuk terus melakukan perbaikan dan penyempurnaan karya selanjutnya di masa yang akan datang.

Terakhir, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah mendukung dan turut andil dalam seluruh rangkaian proses penyusunan dan penerbitan buku ini, sehingga buku ini bisa hadir di hadapan sidang pembaca. Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pihak dan dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan ilmu pengetahuan di Indonesia.

Januari, 2023

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB 1 PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK	1
A. Pengantar	1
B. Definisi Kebijakan Publik	2
C. Konsep Publik	4
D. Aktor Dalam Kebijakan Publik	5
E. Tahapan Kebijakan Publik	6
F. Penutup	9
G. Referensi	10
BAB 2 KEBIJAKAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014	11
A. Pengantar	11
B. Pembahasan	13
C. Penutup	35
D. Referensi	37
BAB 3 ANALISIS KEBIJAKAN DAERAH: PENGEMBANGAN PERDESAAN DI KABUPATEN BANYUWANGI (DARI SMART RURAL MENJADI SMART KAMPUNG)	39
A. Abstrak	39
B. Pendahuluan	40
C. Penutup	55
D. Rujukan	56
BAB 4 PARTISIPASI WARGA NEGARA DALAM KEBIJAKAN DAERAH	61
A. Pengantar	61
B. Pembahasan	63
C. Penutup	86
D. Rujukan	87
BAB 5 TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS KEBIJAKAN DAERAH	91
A. Pengantar	91
B. Pembahasan	95
C. Penutup	118

D. Rujukan	119
BAB 6 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DAN POLITIK KEWARGAAN.....	123
A. Pendahuluan.....	123
B. Otonomi Daerah: Kuasa Elit Atau Kuasa Warga	125
C. Masyarakat Sipil dan Hak-Hak Kewargaan	130
D. Politik Kewargaan Pada Era Otonomi Daerah	133
E. Perjuangan Warga Atas Pengakuan Kultural di Daerah	135
F. Perjuangan Warga Atas Hak Sosial (Politik Distribusi) di Daerah ..	143
G. Perjuangan Warga Atas Hak Representasi (Politik Representasi) di Daerah	146
H. Penutup	149
I. Rujukan	150



PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK

Ardhana Januar Mahardhani
Universitas Muhammadiyah Ponorogo

A. PENGANTAR

Kebijakan atau *policy* dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, dan garis pedoman untuk manajemen usaha mencapai sasaran. Tentang kebijakan ini terdapat beberapa ahli yang menjelaskan dengan paradigma yang berbeda, diantaranya adalah Federick yang mendefinisikan kebijakan sebagai rangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang atau kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat juga hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan atas kebijaksanaan tersebut dengan rangkaian manfaat adalah untuk mencapai tujuan tertentu (Agustino, 2008).

Pengertian kebijakan dari Solichin Abdul Wahab adalah bahwa terdapat pedoman yang dijadikan batas dan acuan dalam memahami kebijakan, yaitu: (1) kebijakan tidak sama tetapi dibedakan dari kegiatan administrasi yang dijalankan, (2) kebijakan mencakup perilaku dan

harapan, (3) kebijakan tidak sama dengan keputusan, (4) kebijakan ada atau tidaknya tindakan, (5) kebijakan mempunyai tujuan akhir, (6) kebijakan memiliki tujuan dan sasaran baik disampaikan secara eksplisit atau implisit, (7) kebijakan merupakan hubungan antar organisasi yang saling menguntungkan, (8) kebijakan muncul dari proses yang terjadi sepanjang waktu, (9) kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif (Wahab, 2008).

Dalam definisi yang lain yaitu Richard Rose menyampaikan bahwa kebijakan harus dipahami sebagai rangkaian kegiatan yang berhubungan dengan konsekuensi-konsekuensi bagi yang melakukan kerjasama sebagai keputusan yang berdiri sendiri (Winarno, 2007). Dari berbagai definisi dari kebijakan muncul pandangan bahwa kebijakan tidak sama dengan keputusan, pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

B. DEFINISI KEBIJAKAN PUBLIK

Banyak ahli yang menjelaskan tentang definisi dari kebijakan publik, diantaranya:

1. Pressman dan Widavsky mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik ini harus dapat dibedakan antara kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah serta kebijakan yang dikeluarkan oleh swasta, hal ini sangat dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor penyusun kebijakan itu sendiri (Winarno, 2007).
2. Robert Eyestone mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal (Agustino, 2008).
3. Thomas R Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“is whatever government choose to do or not to do”* (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan *“tindakan”* dan bukan merupakan

pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu (M. Irfan Islamy,2009)

4. Chandler dan Plano menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas (Tangkilisan, 2003).
5. David Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *"the autorative allocation of values for the whole society"*. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam *"authorities in a political system"* yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu (Agustino, 2008).
6. William J mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah *"Public policy as a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve"* (Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh seorang aktor atau sekelompok aktor politik mengenai pemilihan tujuan-tujuan dan cara untuk mencapai tujuan dalam suatu situasi tertentu di mana

keputusan-keputusan tersebut seyogianya secara prinsip masih berada dalam kekuasaan aktor-aktor tersebut untuk mencapainya) (Muh. Irfan; Islamy, 2014)

7. Charles L. Cochran dan Eloise F. Malone menyebutkan bahwa kebijakan publik itu terdiri dari seperangkat keputusan politik dalam bentuk sebuah rencana aksi atau program untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Membuat sebuah kebijakan publik, menurut klaim mereka, berarti menyusun sebuah peta yang menunjukkan ke arah mana tujuan hendak dicapai (Muh. Irfan; Islamy, 2014).
8. Larry N Gerston memandang bahwa kebijakan publik itu bukan hanya berisi serangkaian keputusan melainkan juga komitmen dan tindakan nyata dari mereka yang terlibat dalam pemerintahan. Hal ini bisa dimaknai bahwa mereka yang membuat keputusan haruslah mempunyai komitmen yang kuat terhadap keputusan yang telah di buatnya, bahwa keputusan itu dibuat secara benar, berisi substansi yang sangat bagus sesuai dengan kepentingan masyarakat dan dapat dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata menuju ke tujuan yang diinginkan (Muh. Irfan; Islamy, 2014).

C. KONSEP PUBLIK

Definisi dari publik merupakan terjemahan dari *public* yang secara umum diterjemahkan sebagai: orang banyak (umum); semua orang yang datang (menonton, mengunjungi, dan sebagainya), serta diterjemahkan juga sebagai 'rakyat'. Dalam kamus Oxford (1995: 936) kata '*public*' mempunyai makna, "*of or concerning people in general; provided, esp by government, for the use of people in general; not privat; known about by money people by through newspaper, television, etc; open or known to people in general*" (Mahardhani, 2018).

Menurut The Lexicon Webster Dictionary cetakan tahun 1978, kata publik diserap dari bahasa Inggris *public* yang secara etimologis berasal dari bahasa Latin, *publicus* yang berarti *for populicus* dan *populicus* berasal dari kata *populus* yang berarti *people*. Selanjutnya kata *public* diartikan sebagai bukan perseorangan, meliputi orang banyak, berkaitan dengan atau mengenai suatu negara, bangsa, atau masyarakat, seperti digunakan

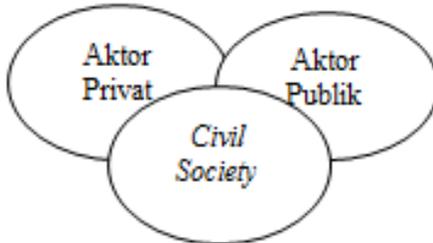
dalam frase *public finance* (keuangan negara), *public administration* (tata usaha negara), *public service* (pelayanan publik), *public transport* (pengangkutan umum), *public relation* (hubungan masyarakat), *public interest* (kepentingan umum), dan lain-lain.

Menurut Herbert Blumer, pengertian publik adalah sekelompok orang yang dihadapkan pada suatu permasalahan dengan berbagai pendapat mengenai cara pemecahan persoalan tersebut, serta terlibat dalam diskusi mengenai persoalan itu. Sedangkan Emery Bogardus mendefinisikan Publik adalah sejumlah orang yang bersatu dalam satu ikatan dan mempunyai pendirian sama terhadap suatu permasalahan sosial.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian publik adalah sekelompok orang (individu) yang masing-masing memiliki kepentingan dalam hubungan antar manusia (sosiologis). Sebagaimana dinyatakan secara semantik tentang pengertian kata publik di atas bahwa kata publik meliputi pengertian orang banyak atau masyarakat beserta hubungannya. Sedangkan di dalam masyarakat itu sendiri terdapat berbagai bentuk masyarakat atau kesatuan sosial yang lebih kecil seperti suatu keluarga, suku bangsa atau suatu masyarakat daerah, atau suatu masyarakat profesi tertentu, maupun kolektivitas-kolektivitas sosial seperti pemerintah, negara, rakyat dan lain-lain

D. AKTOR DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

Secara umum aktor dalam kebijakan publik dikategorikan menjadi tiga domain utama, yaitu aktor publik, aktor privat, dan aktor masyarakat (*civil society*). Ketiga aktor ini saling berperan dalam proses penyusunan kebijakan publik (Moore, 1995). Secara sederhana ketiga aktor dapat di deskripsikan seperti gambar berikut ini:



Gambar 1 Aktor Pelaksana Kebijakan Publik

Dalam konteks Indonesia, ketiga aktor ini dapat dirinci ke dalam beberapa klasifikasi (Badjuri & Yuwono, 2002):

1. Aktor publik meliputi aktor senior pada kementerian atau kabinet di bawah kendali presiden. Kementerian ini sangat penting dan signifikan khususnya yang berkaitan dengan proposal kebijakan publik, yang bisa saja dikeluarkan dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau peraturan lainnya. Aktor ini bisa diklasifikasikan lagi ke dalam beberapa aktor seperti birokrat dan administrator senior. Atau dengan penyebutan lainnya, aktor publik ini disebut dengan lembaga eksekutif. Aktor publik selanjutnya adalah lembaga legislatif, yaitu perwakilan DPR, DPD yang mempunyai fungsi pokok karena legitimasi persetujuan perundangan sebuah kebijakan publik ada di tangan lembaga ini. Jika dibuat skala prioritas aktor ini sangat penting daripada aktor publik sebelumnya, karena peran mereka yang cukup besar dan menentukan.
2. Aktor privat
Pada aktor privat ini, beberapa kelompok seperti *pressure and interest group* terlibat secara signifikan dalam agenda kebijakan, konsultasi publik, evaluasi dan juga umpan balik kebijakan publik. Kelompok ini bisa meliputi banyak pihak atau organisasi, misalnya: asosiasi Kadin (Kamar Dagang Indonesia), PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia), IDRI (Ikatan Dosen Republik Indonesia, dan sebagainya tergantung substansi masalah kebijakan yang akan dibuat. Aktor pelaku swasta juga banyak dan terlibat dan menyatu dengan bagian ini.
3. Aktor pada komunitas (*civil society*) meliputi banyak pihak baik yang bersifat asosiasional maupun tidak dimana banyak berkembang dalam masyarakat umum. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kerukunan antar rumah tangga dalam sebuah kelompok masyarakat (RT-RW) juga merupakan suatu struktur sosial yang berada pada level *social society*.

E. TAHAPAN KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam pelaksanaannya tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn adalah:

1. Penyusunan agenda

Menurut Jones bahwa agenda pada umumnya digunakan untuk menggambarkan issues yang dinilai oleh publik perlu diambil suatu

tindakan. Anderson menyatakan bahwa Agenda Pemerintah (*Governmental Agenda*) merupakan pola-pola tindakan pemerintah yang spesifik sifatnya, yang biasanya berada pada tahap awal proses perumusan kebijakan, menyangkut bagaimana suatu masalah publik dikembangkan, didefinisikan, dan diformulasikan makna dan cara pemecahannya. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan agenda setting adalah bagaimana membentuk opini publik terhadap suatu persoalan sehingga persoalan tersebut dianggap sebagai suatu permasalahan penting bagi masyarakat luas termasuk bagi pemerintah. Dengan terbentuknya opini publik maka hal ini akan mendorong lahirnya kebijakan publik atau output yang diharapkan dari orang yang merancang setting tersebut. Proses penyusunan agenda kebijakan (*policy agenda*) menurut Anderson terdiri dari beberapa tahapan berikut antara lain: private problems, public problems, issues, systemic agenda dan institutional agenda.

2. Formulasi kebijakan

Para pembuat keputusan kemudian membahas topik-topik yang ada dalam agenda politik. Masalah didefinisikan dan kemudian solusi terbaik dicari. Pemecahan masalah tersebut dapat ditemukan dalam beberapa opsi atau pilihan politik yang ada. Mirip dengan perjuangan untuk menempatkan suatu masalah dalam agenda politik, pada tahap perumusan kebijakan setiap opsi bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan yang diterapkan untuk memecahkan masalah tersebut.

3. Adopsi kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk mengesahkan proses dasar administrasi. Ketika legitimasi dalam masyarakat ditentukan oleh kedaulatan rakyat, warga mengikuti arahan pemerintah. Namun, warga harus percaya bahwa tindakan pemerintah adalah legal. Mendukung Dukungan untuk pemerintah cenderung terfragmentasi - cadangan niat baik dan kebajikan terhadap tindakan pemerintah, membantu anggota untuk mentolerir ketidaksesuaian loyalitas pemerintah dapat dikontrol dengan memanipulasi simbol-simbol tertentu. Dimana melalui proses ini masyarakat belajar untuk mendukung pemerintah. Kebijakan publik yang

efektif adalah kebijakan publik yang tidak hanya mengimplementasikan niat baik pemerintah untuk kepentingan warganya, tetapi juga diterima oleh warga negara. Di sinilah letak peran psikologi politik, yaitu (1) psikologi membantu pembuat kebijakan untuk mempertimbangkan tidak hanya analisis keuntungan dan kerugian tetapi juga penerimaan, kepuasan dan kesejahteraan warga negara dalam kaitannya dengan kebijakan publik, (2) psikologi membantu proses menjadi lebih politis. penggerak pihak yang menghasilkan kebijakan publik dengan cara yang memungkinkan mereka mengelola konflik dan kepentingan secara manusiawi, (3) Psikologi membantu pemerintah memberikan pengaruh pendidikan dan sosial untuk membuat warga negara merasa aman dan nyaman sambil menikmati penerimaan logika politik, dan (4) Psikologi dapat digunakan sebagai metode persuasif agar warga negara memiliki rasa kewargaan, tidak mudah lelah dalam partisipasi politik meskipun mengalami kekecewaan, bahkan mampu memberikan kontribusi dan konsultasi kepada warga. Pemerintah untuk penyediaan ketertiban umum

4. Evaluasi Kebijakan

Kegiatan evaluasi merupakan langkah penting dalam proses analisis kebijakan publik secara keseluruhan. Selain memberikan satuan nilai spesifik bagi kebijakan yang diimplementasikan, kegiatan ini juga dapat menjadi “pintu” baru untuk menjangkau kegiatan pengambilan keputusan dan analisis selanjutnya. Penilaian tersebut mencakup beberapa aspek yang sama pentingnya dengan yang telah dibahas pada tahap analisis kebijakan sebelumnya. Fungsi evaluasi yang paling spesifik berkaitan dengan bagaimana menghasilkan informasi tentang nilai hasil kebijakan. Akibatnya, lebih banyak pertanyaan tentang nilai kebijakan yang ditanyakan dalam kegiatan evaluasi. Hal ini berbeda dengan kegiatan lain dalam analisis politik yang lebih banyak menanyakan fakta atau kebijakan.

Secara umum kegiatan penilaian memiliki 4 (empat) ciri utama, yaitu:

Pertama, fokus pada nilai. Dalam kegiatan evaluasi, fokusnya adalah pada nilai kebijakan atau evaluasi terhadap realisasi manfaat atau kebermanfaatannya dari adanya program. Kegiatan evaluasi ini tidak hanya mengumpulkan informasi apakah semua tindakan telah dilaksanakan,

tetapi tidak hanya pada hasil kebijakan. Selain itu, evaluasi mencakup aspek pencapaian tujuan politik.

Kedua, saling ketergantungan antara fakta dan nilai. Untuk menentukan bahwa kebijakan telah mencapai tujuan yang optimal bagi individu, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan, maka kegiatan evaluasi memerlukan bukti yang cukup untuk menjelaskan bahwa hasil yang dicapai benar-benar merupakan hasil implementasi kebijakan. Oleh karena itu, kegiatan evaluasi harus berpijak pada hasil pemantauan tersebut.

Ketiga, berorientasi pada masa kini dan masa lalu. Berbeda dengan rekomendasi kebijakan atau prediksi ke depan, evaluasi hasil kebijakan lebih berfokus pada kebutuhan saat ini dan masa lalu. Oleh karena itu, kegiatan evaluasi bersifat retrospektif.

Keempat, bernilai ganda. Nilai-nilai di balik pekerjaan evaluasi memiliki kualitas ganda, di satu sisi dapat dilihat sebagai tujuan dan di sisi lain sebagai sarana. Selain itu, evaluasi juga dapat dilihat secara internal yaitu keberadaannya diperlukan untuk tujuannya sendiri, dan pada saat yang sama eksternal, yaitu. pencapaian tujuannya mempengaruhi pencapaian tujuan kegiatan lainnya.

F. PENUTUP

Kebijakan publik pada dasarnya adalah kebijakan yang ditetapkan, diterbitkan, dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah, yang meliputi program dan tindakan yang dilaksanakan. Kebijakan publik meliputi undang-undang, peraturan, ketetapan, peraturan, keputusan dan tindakan wajib eksekutif, legislatif dan yudikatif, birokrasi negara, penegakan hukum dan badan pembuat keputusan publik. Kebijakan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah mempunyai manfaat dan tujuan yang mulia dalam masyarakat. Tujuan ketertiban umum pada dasarnya adalah untuk menegakkan ketertiban dalam masyarakat, melindungi hak-hak rakyat, membawa kedamaian dan ketentraman masyarakat dan akhirnya mewujudkan kesejahteraan rakyat.

G. REFERENSI

- Agustino, L. (2008). *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta.
- Badjuri, A. K., & Yuwono, T. (2002). *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*. Universitas Diponegoro.
- Islamy, M. Irfan. (2009). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara.
- Islamy, Muh. Irfan; (2014). Definisi dan Makna Kebijakan Publik. In *Kebijakan Publik*. Universitas Terbuka.
- Mahardhani, A. J. (2018). *Advokasi Kebijakan Publik*. CALINA MEDIA.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Tangkilisan, H. N. (2003). *Implementasi Kebijakan Publik*. Lukman Offset YPAPI.
- Wahab, S. A. (2008). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara.
- Winarno, B. (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses (Ed. Revisi)*. Media Pressindo.



KEBIJAKAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

Bambang Widiyahseno
Universitas Muhammadiyah Ponorogo

A. PENGANTAR

Kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dapat dirunut dari beberapa peraturan mulai dari UUD 1945, Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah. UUD 1945 pasal 1 ayat (1), pasal 18, 18 A dan 18B menjadi landasan yuridis utama dari kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU tentang Pemerintahan Daerah adalah merupakan kebijakan selanjutnya dari pasal 18 UUD 1945 dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tulisan ini ingin mengungkap tentang bagaimana kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU Nomor 23 tahun 2014. Namun sebelum membahas soal itu akan penulis singgung dahulu tentang sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah sejak Indonesia merdeka tahun 1945. Penyampaian ini dimaksudkan sebagai bahan wawasan bagi kita apa yang menjadi pertimbangan terjadinya perubahan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Jika kita telusuri sejak Indonesia merdeka ternyata terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah melewati perjalanan yang panjang (Setiawan 2018). Sejak Indonesia merdeka telah berganti-ganti Undang-Undang Dasar. Mulai UUD Tahun 1945, UUD RIS 1948, UUDS tahun 1950 dan kembali lagi ke UUD Tahun 1945. Pergantian berlakunya UUD memiliki konsekuensi terjadinya perubahan tentang UU pemerintahan Daerah yang baru dan UU pemerintahan daerah yang lama tidak berlaku. Oleh karena itu jika dirunut telah terjadi berganti sepuluh kali undang-undang tentang pemerintahan daerah. Mulai dari UU Nomor 1 tahun 1945, UU No 22 tahun 1948, UU Nomor 1 tahun 1957, Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres No 7 Tahun 1959, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 (Djaenuri,2015). Semua itu mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan berbagai variasinya. Mengapa sering terjadi perubahan peraturan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah? Dari berbagai sumber yang penulis rangkum ada banyak faktor, mulai dari kondisi politik pemerintah pusat, digantinya UUD, kondisi perubahan atau perkembangan sosial masyarakat.

Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik (UUD 1945 pasal 1 ayat (1)). Dari kalimat tersebut ada dua kata kunci yang terkait dengan substansi dasar dalam melahirkan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu kata kesatuan dan republik. Sebagai negara kesatuan yang memiliki wilayah yang luas maka tidak mungkin jika penyelenggaraan pemerintahan seluruhnya dilaksanakan dari pusat. Oleh karena itu wilayah Republik Indonesia tersebut dibagi dalam daerah-daerah otonom yang bukan dalam kategori negara bagian. Daerah-daerah otonom tersebut akan menyelenggarakan pemerintahan yang disebut dengan Pemerintahan Daerah. Ada banyak alasan ditetapkannya kebijakan pemerintahan daerah, salah satunya adalah untuk tujuan efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan (Setiawan 2018).

Kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah selama ini melewati perjalanan yang panjang yaitu tarik ulur antara sentralisasi dan desentralisasi (Haris,2005). Antara dua azas ini yang selalu menjadi tarik ulur kepentingan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dengan berbagai

argumentasi yang dikedepankan. Sentralisasi jelas lebih mengedepankan pada kepentingan Pusat, sedangkan azas desentralisasi mengarah pada kepentingan Daerah. Bahkan ada satu azas lagi yang agak longgar yaitu azas dekonsentrasi, namun jika dicermati azas ini juga merupakan kepanjangan dari kepentingan Pemerintah Pusat.

Sebagai Negara yang berbentuk republik maka presiden dipilih melalui mekanisme demokrasi. Bahkan beberapa pejabat publik juga harus dipilih atau ditetapkan secara demokratis. Misalnya Gubernur, Bupati dan Wali Kota setelah reformasi tahun 1998 dipilih langsung oleh rakyat. Sejak reformasi tahun 1998 dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, demokratisasi ini menjadi salah satu alasan untuk menggeser pendulum kekuasaan lebih besar pada azas desentralisasi (Setiawan 2018).

Oleh karena itu jika kita cermati kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah sejak Indonesia merdeka sampai dengan sekarang telah mengalami perubahan yang bersifat fluktuatif. Hal itu tercermin dari visi maupun isi undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang diberlakukan. Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dijalankan pada masa Pemerintahan Orde Baru sangat sentralistis (Haris 2005). Sedangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat desentralistis. Sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mencoba mencari titik keseimbangan antara dua azas tersebut. Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mencoba mencari titik efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bagaimana kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tepat sesuai dengan tujuan Negara sebagaimana yang diinginkan dalam pembukaan UUD Tahun 1945.

B. PEMBAHASAN

Kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 hasil amandemen disebutkan dalam pasal 18 yaitu:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang kemudian akan diatur dengan undang-undang.

2. Pemerintahan Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Propinsi, 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.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Lebih lanjut pengaturan tentang hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah disebutkan dalam pasal 18A UUD 1945 yaitu:

1. Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota atau antara Propinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Berkenaan dengan pengaturan pemerintahan daerah yang bersifat khusus disebutkan dalam pasal 18 B UUD 1945 yaitu:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup

dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Sebagaimana disebutkan dalam pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang. Untuk itu sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara (Setiawan 2018).

Berkenaan dengan Kebijakan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 penulis bahas mulai dari 1) kebijakan tentang Pembagian Wilayah yang disebutkan dalam pasal 2–4; 2) kebijakan tentang Kekuasaan Pemerintahan (Pasal 5–8); 3) Kebijakan tentang Urusan Pemerintahan (Pasal 9–26); 4) Kebijakan tentang Kewenangan Daerah Provinsi Di Laut Dan Daerah Provinsi Yang Berciri Kepulauan (Pasal 27–30); 5) Kebijakan tentang Penataan Daerah (Pasal 31 – 56); 6) Kebijakan tentang Penyelenggara Pemerintahan Daerah (Pasal 57 –207); 7) Kebijakan tentang Perangkat Daerah (Pasal 208–235) (Kemensetneg,2014).

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian

maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

1. Kebijakan Tentang Pembagian Wilayah Negara (UU No 23 Tahun 2014 Pasal 2 – 4).

Berkenaan dengan kebijakan tentang pembagian wilayah disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah. Daerah provinsi dan kabupaten/kota dibentuk dengan undang-undang. Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

2. Kebijakan Tentang Hubungan Kekuasaan Pemerintahan (Pasal 5 – 8).

Berkenaan dengan kebijakan pembagian kekuasaan disebutkan bahwa:

- 1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 2) Kekuasaan Pemerintahan diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan.
- 3) Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu.
- 4) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan. Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah. Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah. Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian. Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.

3. Kebijakan Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan (Pasal 9 – 26),

Kebijakan tentang pembagian urusan pemerintahan diawali dengan pengklasifikasian Urusan Pemerintahan yang meliputi:

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- 2) Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 3) Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- 4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

5) Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan Pemerintahan Absolut meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri; atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. pendidikan;
- a. kesehatan;
- b. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- c. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- d. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- e. sosial

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup;
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;

- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi dan informatika;
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. Penanaman modal;
- m. Kepemudaan dan olah raga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan; dan
- r. Kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau

- e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren ditetapkan dengan peraturan presiden. Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang tidak berakibat

terhadap pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk: a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah, wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria, Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan

Usuran Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum, dibentuk Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan. Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan diketuai oleh gubernur untuk Daerah provinsi, oleh bupati/walikota untuk Daerah kabupaten/kota, dan oleh camat untuk Kecamatan. Anggota Forkopimda provinsi dan Forkopimda kabupaten/kota terdiri atas pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian, pimpinan kejaksaan, dan pimpinan satuan teritorial Tentara Nasional Indonesia di Daerah. Anggota forum koordinasi pimpinan di Kecamatan terdiri atas pimpinan kepolisian dan pimpinan kewilayahan Tentara Nasional Indonesia di Kecamatan. Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan dapat mengundang pimpinan Instansi Vertikal sesuai dengan masalah yang dibahas.

4. Kebijakan Tentang Kewenangan Daerah Provinsi Di Laut Dan Daerah Provinsi Yang Kepulauan (Pasal 27 – 30)

Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya. Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut meliputi:

- a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
- b. Pengaturan administratif;
- c. Pengaturan tata ruang;
- d. Ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
- e. Ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Apabila wilayah laut antar dua Daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antar dua Daerah provinsi tersebut.

Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut. Selain mempunyai kewenangan, Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan. Penugasan dapat dilaksanakan setelah Pemerintah Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan, Pemerintah Pusat dalam menyusun perencanaan pembangunan dan menetapkan kebijakan DAU dan DAK harus memperhatikan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan.

Penetapan kebijakan DAU dilakukan dengan cara menghitung luas lautan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan dalam pengelolaan sumber daya alam di wilayah laut. Dalam menetapkan kebijakan DAK, Pemerintah Pusat harus memperhitungkan pengembangan

Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagai kegiatan dalam rangka pencapaian prioritas nasional berdasarkan kewilayahan. Berdasarkan alokasi DAU dan DAK, Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan menyusun strategi percepatan pembangunan Daerah dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Strategi percepatan pembangunan Daerah meliputi prioritas pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam di laut, percepatan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaya, pengembangan sumber daya manusia, pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan. Dalam rangka mendukung percepatan pembangunan di Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan, Pemerintah Pusat dapat mengalokasikan dana percepatan di luar DAU dan DAK.

5. Kebijakan Tentang Penyelenggara Pemerintahan Daerah (Pasal 57 – 207)

Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Penyelenggara Pemerintahan Daerah, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. Kepastian hukum;
- b. Tertib penyelenggara negara;
- c. Kepentingan umum;
- d. Keterbukaan;
- e. Proporsionalitas;
- f. Profesionalitas;
- g. Akuntabilitas;
- h. Efisiensi;
- i. Efektivitas; dan
- j. Keadilan.

Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota

disebut wali kota. Masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Kepala daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik. Sumpah/janji kepala daerah adalah sebagai berikut: "Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa".

Kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah untuk Daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk Daerah kota disebut wakil wali kota. Wakil kepala daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik. Sumpah/janji wakil kepala daerah adalah sebagai berikut: "Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai wakil kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa dan bangsa".

Kepala daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda

- tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
 - g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas kepala daerah berwenang:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya. Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a. Membantu kepala daerah dalam:
 - 1) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;

- 2) mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 - 3) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
 - 4) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
- b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
 - c. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
 - d. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Dalam melaksanakan tugas, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. Melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

6. Kebijakan Tentang Kewajiban Kepala Daerah Dan Atau Wakil Kepala Daerah

Kepala Daerah dan/atau wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional akan dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota. Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetapi tidak dilaksanakan, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara selama 3 (tiga) bulan. Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah telah selesai menjalani pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud tetapi tetap tidak melaksanakan program strategis nasional, yang bersangkutan diberhentikan sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud di atas kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mencakup laporan kinerja instansi Pemerintah Daerah. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memuat capaian kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pelaksanaan Tugas Pembantuan. Gubernur menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi kepada Presiden melalui Menteri yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Bupati/wali kota menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disampaikan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah digunakan sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan daerah oleh Pemerintah Pusat. Pembinaan dapat berupa pemberian penghargaan dan sanksi. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut Menteri mengoordinasikan pengembangan kapasitas Pemerintahan Daerah.

Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kepala daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Kepala daerah yang tidak menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan oleh gubernur, sebagai wakil Pemerintah Pusat, untuk bupati/wali kota. Dalam hal teguran tertulis telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk. Dalam hal kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban, DPRD provinsi dapat menggunakan hak interpelasi kepada gubernur dan DPRD kabupaten/kota dapat menggunakan hak interpelasi kepada bupati/wali kota. Apabila penjelasan kepala daerah terhadap penggunaan hak interpelasi tidak diterima, DPRD provinsi melaporkan gubernur kepada Menteri dan DPRD kabupaten/kota melaporkan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Berdasarkan laporan dari DPRD, Menteri memberikan sanksi teguran tertulis kepada gubernur dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, memberikan sanksi teguran tertulis kepada bupati/walikota. Apabila sanksi telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil

kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk. Ketentuan lebih lanjut mengenai laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, serta tata cara evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai hak protokoler dan hak keuangan. Hak keuangan meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan, dan tunjangan lain. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang dikenai sanksi pemberhentian sementara tidak mendapatkan hak protokoler serta hanya diberikan hak keuangan berupa gaji pokok, tunjangan anak, dan tunjangan istri/suami. Ketentuan lebih lanjut mengenai hak protokoler dan hak keuangan kepala daerah dan wakil kepala daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

7. Kebijakan Larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

- a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun;
- d. menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan Daerah yang dipimpin;
- e. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
- f. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan;
- g. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;

- h. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri; dan
- j. meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) Hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin Menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat meninggalkan tugas jika dilakukan untuk kepentingan pengobatan yang bersifat mendesak. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun dapat dikenai sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dapat dikenai sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) Hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin dikenai sanksi teguran tertulis oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota. Dalam hal teguran tertulis telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian. Dalam hal kepala Daerah mengikuti program pembinaan khusus, tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.

8. Kebijakan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:

- a. meninggal dunia;
- b. permintaan sendiri; atau
- c. diberhentikan.

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan karena:

- a. berakhir masa jabatannya;
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
- c. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
- d. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- e. melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- f. melakukan perbuatan tercela;
- g. diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
- i. mendapatkan sanksi pemberhentian.(Rauf 2017)

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diumumkan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD kepada Presiden melalui Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian.

Dalam hal pimpinan DPRD tidak mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri serta Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak mengusulkan

pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota, Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan dengan ketentuan:

- a. pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, dan/atau melakukan perbuatan tercela;
- b. pendapat DPRD tersebut diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir;
- c. Mahkamah Agung memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) Hari setelah permintaan DPRD diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final;
- d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah dan/atau melakukan perbuatan tercela, pimpinan DPRD menyampaikan usul kepada Presiden untuk pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur dan kepada Menteri untuk pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota;
- e. Presiden wajib memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak Presiden menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD; dan
- f. Menteri wajib memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota paling lambat 30 (tiga puluh) Hari

sejak Menteri menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD.

Dalam hal pimpinan DPRD tidak menyampaikan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya pemberitahuan putusan Mahkamah Agung, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri dan Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak menyampaikan usul kepada Menteri, Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara, setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan, paling lambat 30 (tiga puluh) Hari terhitung sejak diterimanya pemberitahuan putusan pengadilan, Presiden mengaktifkan kembali gubernur dan/atau wakil gubernur yang bersangkutan, dan Menteri mengaktifkan kembali bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota yang bersangkutan.

Apabila setelah diaktifkan kembali kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ternyata terbukti bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur dan Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota. Apabila setelah diaktifkan kembali kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Presiden merehabilitasi gubernur dan/atau wakil gubernur dan Menteri merehabilitasi bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana yang terkait dengan tugas, kewenangan, dan kewajibannya, DPRD dapat menggunakan hak interpelasi dan hak angket untuk menanggapi.

Penggunaan hak interpelasi dan hak angket dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

9. Kebijakan Tentang Perangkat Daerah (Pasal 208 – 235)

Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah. Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diisi oleh pegawai aparatur sipil negara. Perangkat Daerah provinsi terdiri atas: a. sekretariat daerah; b. sekretariat DPRD; c. inspektorat; d. dinas; dan e. badan. Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas: a. sekretariat daerah; b. sekretariat DPRD; c. inspektorat; d. dinas; e. badan; dan f. Kecamatan.

Perangkat Daerah provinsi dan kabupaten/kota dan selain melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah juga melaksanakan Tugas Pembantuan. Hubungan kerja Perangkat Daerah provinsi dengan Perangkat Daerah kabupaten/kota bersifat koordinatif dan fungsional. Pembinaan dan pengendalian penataan Perangkat Daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk Daerah provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Daerah kabupaten/kota. Nomenklatur Perangkat Daerah dan unit kerja pada Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan dibuat dengan memperhatikan pedoman dari kementerian/lembaga pemerintah non kementerian yang membidangi Urusan Pemerintahan tersebut.

Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda. Perda berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota. Persetujuan Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diberikan berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Kedudukan, susunan organisasi, perincian tugas dan fungsi, serta tata kerja Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perkada. Sekretariat Daerah oleh sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengkoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.

Dalam pelaksanaan tugas, sekretaris Daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Apabila sekretaris Daerah provinsi berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris Daerah provinsi dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atas persetujuan Menteri. Apabila sekretaris Daerah kabupaten/kota berhalangan melaksanakan tugasnya tugas sekretaris Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh bupati/wali kota atas persetujuan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Masa jabatan pejabat Sekretaris Daerah paling lama 6 (enam) bulan dalam hal sekretaris Daerah tidak bisa melaksanakan tugas atau paling lama 3 (tiga) bulan dalam hal terjadi kekosongan sekretaris Daerah. Persetujuan Menteri dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dilakukan sesuai dengan persyaratan kepegawaian berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. Kebijakan Tentang Sekretariat DPRD

Sekretariat DPRD dipimpin oleh sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas:

- a. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan;
- b. Menyelenggarakan administrasi keuangan;
- c. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
- d. Menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah.

C. PENUTUP

Kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada prinsipnya menyangkut pelaksanaan azas desentralisasi dalam sistem Negara kesatuan. Dalam azas desentralisasi selain

menyangkut urusan pemerintahan yang diberikan juga menyangkut hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni: Pertama, The relative autonomy model, yaitu pola hubungan yang memberikan kebebasan yang relative besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan menentukan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan dan tanggung jawab yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Kedua, The agency model, yaitu suatu model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup untuk menjalankan kebijakan bagi pemerintah daerah. Keberadaannya hanya sebagai agen dari pemerintah pusat untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusat semata. Ketiga, The interaction model, yaitu merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat (Setiawan 2018).

Kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU No 23 Tahun 2014 sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, paling tidak menyangkut 6 hal, yaitu; 1) kebijakan tentang Pembagian Wilayah yang disebutkan dalam pasal; 2) kebijakan tentang Kekuasaan Pemerintahan; 3) Kebijakan tentang Urusan Pemerintahan; 4) Kebijakan tentang Kewenangan Daerah Provinsi Di Laut Dan Daerah Provinsi Yang Berciri Kepulauan; 5) Kebijakan tentang Penataan Daerah; 6) Kebijakan tentang Penyelenggara Pemerintahan Daerah; 7) Kebijakan tentang Perangkat Daerah (Kemensetneg,2014).

Konsekuensi pelaksanaan kebijakan tersebut terdapat berbagai Urusan Pemerintahan yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan

Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat (Nurhadianto and Khamisah,2019). Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat (Akbal 2016).

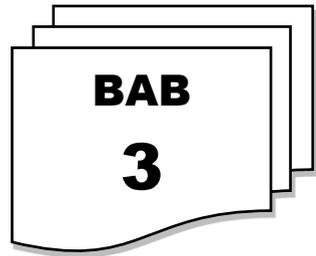
Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 di atas adalah sebuah kebijakan normative regulative berdasarkan peraturan. Tentunya semua itu akan berdampak positif atau lebih baik manakala dengan diikuti dalam pelaksanaannya di lapangan yang lebih baik juga. Apakah kebijakan tersebut memiliki dampak yang lebih efektif terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah atau tidak memang lebih lanjut perlu banyak dilakukan riset (Usman,2011).

D. REFERENSI

Akbal, Muhammad. 2016. "Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah." *Jurnal Supremasi* XI (2): 99–107. <http://103.76.50.195/supremasi/article/view/2800/1505>.

- Djaenuri, Aries. 2015. "Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah." Repository.Ut.Ac.Id 3: 1–46. <http://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf>.
- Haris, Syamsuddin. 2005. "Desentralisasi Dan Otonomi Daerah."
- Kemensetneg. 2014. "UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH." : 634. <https://hsgm.saglik.gov.tr/depo/birimler/saglikli-beslenme-hareketli-hayat-db/Yayinlar/kitaplar/diger-kitaplar/TBSA-Beslenme-Yayini.pdf>.
- Nurhadianto, Toni, and Nur Khamisah. 2019. "Analisis Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah: Studi Empiris Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Lampung." *TECHNOBIZ : International Journal of Business* 2(2): 70.
- Rauf, Muhammad. 2017. "Politik Hukum Pembentukan Desa Adat Dalam Sistem Pemerintahan Di Indonesia." *De Lega Lata* 1(2): 413–29.
- Setiawan, Irfan. 2018. "Handbook Pemerintahan Daerah."
- Usman, Jaelan. 2011. "Implementasi Kebijakan Tata Kelola Pemerintahan Daerah Dengan Semangat Euforia Demokrasi Lokal." *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan* 1(1): 41–50.



ANALISIS KEBIJAKAN DAERAH: PENGEMBANGAN PERDESAAN DI KABUPATEN BANYUWANGI (DARI SMART RURAL MENJADI SMART KAMPUNG)

Ria Angin
Universitas Muhamamdiyah Jember

A. ABSTRAK

UU Desa Nomer 6 Tahun 2014 memiliki dua konsep pembangunan desa. Konsep pertama diuraikan dalam Pasal 18 yang menyatakan bahwa pemerintah desa memiliki kewenangan membangun desanya atas prakarsa dan keinginan masyarakat desa sendiri. Lingkup pembangunan sebatas satu desa yang disebut *smart village*. Konsep kedua didasarkan pada klausul pasal 83 yang pada prinsipnya menyatakan bahwa pembangunan desa meliputi perdesaan dalam satu kawasan yang meliputi satu kota/kabupaten. Lingkup pembangunan meliputi kota/kabupaten dan terdiri dari beberapa desa karenanya disebut *smart rural*. Pembangunan *smart village* dan *smart rural* secara administrasi tidak mengesampingkan unsur potensi dan karakteristik yang dimiliki desa. Karena itu strategi yang

digunakan adalah *bottom-up*. Pemerintah kabupaten Banyuwangi telah merubah konsep *smart rural* menjadi *smart kampung*. Artikel ini membahas perubahan dari *smart rural* menjadi *smart kampung* dan bagaimana implikasi dari perubahan tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah kajian literatur, pengamatan di lapangan serta kompilasi dari hasil-hasil penelitian dan kajian yang telah dilakukan sebelumnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan dari *smart rural* menjadi *smart kampung* membawa implikasi perubahan strategi dari *bottom-up* menjadi *top-down*.

Kata kunci: pengembangan, perdesaan, smart rural, smart kampung, *bottom-up*, *top-down*

B. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Penetapan UU Desa Nomer 6 Tahun 2014 pada tanggal 15 Januari 2014 membawa perubahan pengaturan kedudukan desa yang sebelumnya berada di bawah pemerintah daerah, (*local state government*) menjadi desa yang memiliki sistem pemerintahan antara *self-governing community* dengan *local self-government*. Model pembangunan yang semula disebut *government driven development* atau *community driven development*, menjadi *village driven development* atau dari paradigma membangun desa berubah menjadi desa membangun (Putri, 2016). [1] Perubahan paradigma ini membawa implikasi penyelenggaraan pemerintah di tingkat desa dilakukan secara mandiri dan demokratis oleh komunitas Desa. Desa yang telah melaksanakan *self-governing community* dan *local self-government* melakukan hal-hal berikut: 1) pemilihan kepala desa secara langsung oleh masyarakat desa; 2) keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga keterwakilan masyarakat desa; 3) keberadaan musyawarah desa (Musdes) sebagai forum artikulasi warga desa dalam turut merumuskan kebijakan desa; 4) afirmasi terhadap warga desa untuk turut mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa; dan 5) pengaturan tentang kewajiban kepala desa untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada BPD dan masyarakat desa serta memberikan informasi kepada masyarakat terkait dengan

tugasnya sebagai penyelenggara pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa

UU Desa juga mengatur azas-azas pengaturan desa yang meliputi: (1) Asas rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul desa; (2) Asas subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa, (3) Asas keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; (4) Asas kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri; (5) Asas pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat. Asas subsidiaritas khususnya telah memberikan keleluasaan pada desa untuk menetapkan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Kewenangan lokal berskala desa merupakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa dan telah dijalankan oleh desa atau serta secara efektif mampu dijalankan oleh desa, atau yang karena perkembangan desa dan prakarsa masyarakat desa, (Labolo, 2017). [2]

Kewenangan lokal desa diatur dalam Pasal 18 UU Desa Nomer 6/ Tahun 2014 meliputi: kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat. Berdasar klausul Pasal 18 ini negara mengakui bahwa desa memiliki "otonomi". Selanjutnya dalam Pasal 19 kewenangan desa dirinci sebagai berikut: a. kewenangan berdasarkan hak asal usul; b. kewenangan lokal berskala Desa; c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara itu aturan pelaksana dari UU Desa Tahun 2014, sebagaimana dimuat dalam Pasal 114 Ayat (1) PP Nomor 43 Tahun 2014 mempertegas bahwa perencanaan pembangunan Desa disusun berdasarkan hasil kesepakatan dalam musyawarah Desa. Selanjutnya dalam Pasal 116 Ayat (1) disebutkan pula bahwa dalam menyusun RPJMDes dan RKPDes, Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan Desa secara partisipatif dengan melibatkan unsur masyarakat desa (Herdiana, 2019)[3]. UU Desa Nomer 6/Tahun 2014 menyediakan kerangka regulatif yang menjadi dasar bagi proses perencanaan pembangunan, pelaksanaan sampai dengan evaluasi yang melibatkan sinergi antara pemerintah dan masyarakat desa.

Penggunaan teknologi informasi dalam konsep *smart village* cenderung menyesuaikan dengan kebutuhan masing-masing desa. Potensi-potensi lokal desa dimanfaatkan sedemikian rupa sehingga menghasilkan model *smart village* yang spesifik dan berbeda antara desa yang satu dengan desa lainnya (Arif Budy Pratama, 2021). [4] Penelitian Permana menemukan penggunaan teknologi *ecoarchitecture* sebagai strategi mengembangkan *smart village* (Permana,2011) [5] Supriadi, H Fadli, & Malik (2016) [6] menemukan *smart village* dimaknai sebagai penggunaan teknologi informatika untuk mengembangkan ekonomi masyarakat desa. Pemanfaatan teknologi informasi dalam *smart village* meningkatkan kapasitas pelayanan kelembagaan desa bagi masyarakat (Herdiana,2019).[7] Pada sisi ini maka konsep *smart village* menekankan pada aspek manajemen pelayanan masyarakat yang didukung oleh: (1) sumber daya, (2) kelembagaan, (3) teknologi, (4) rantai layanan dan berlangsung secara (5) berkelanjutan (Ramachandra, Hedge, dan Candran 2015;[8] Viswanadham, 2010; [9] Ella dan Andari, 2018)[10]. Proses ini dilakukan secara *bottom-up* dan melibatkan para pengusaha (sektor bisnis) (Naldi, Nilsson, Westlund and Wixe, 2015:91-92) [11], sehingga memungkinkan desa mencapai target pembangunan secara berkelanjutan sebagaimana diinginkan. Meskipun demikian, penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah merupakan bentuk dari penyelenggaraan pemerintahan dan dalam konteks ini kedudukan

pemerintah desa secara struktural administratif berada di posisi terendah dari struktur organisasi pemerintah (Sulismadi, Wahyudi, & Muslimin, 2016).[12].

Sementara itu, seiring dengan meningkatnya kesadaran masyarakat desa akan hak-hak mereka membawa konsekwensi pada pelibatan masyarakat dalam proses pemerintahan serta tanggungjawab pemerintah terhadap masyarakat. Hak-hak yang dimaksud disini meliputi hak-hak dasar yang berkaitan dengan kesehatan, pendidikan, ketahanan pangan, dan kebutuhan dasar lainnya mempertahankan kearifan lokal. Melalui implementasi konsep ini diharapkan kehidupan masyarakat kota dan desa tidak terjadi kesenjangan (Brian Heap (2015) [13].

Ilmuwan lainnya yang bernama Rutujua Somwansi, dkk (2016)[14] memberikan penjelasan yang lebih komprehensif tentang unsur-unsur potensi lokal desa yang dikembangkan dalam *smart village* yang meliputi : 1. *Smart security*. 2. *Efficient public transportation system*. 3. *Improving sanitation conditions* 4. *Solid and liquid waste management*. 5. *Rain harvesting /Rain water drainage system*. 6. *Safe drinking water facilities*. 7. *Use of renewable energy Energy conservation*. 9. *Grievance redresser*. 10. *Strengthening CBOs*. 11. *Functional bank account*. 12. *Facilities regarding to the agriculture*. 13. *Latest& affordable medical facilities*. 14. *E-governance*. 15. *Use of modern technologies for improvement of locality*. 16. *Improvement on women empowerment*. 17. *Educational facilities*. Berdasar konsep Rutujua Somwansi ini maka tiap-tiap desa memiliki potensi yang beragam.

Konsep *smart village* dalam perkembangannya diterapkan di desa-desa perkotaan yang disebut kampung sehingga programnya disebut *smart kampung*. *Smart kampung* telah diterapkan di Surabaya (Rahmawati, Sulistyarso, Ariastita, Yusuf, & Paramasatya, 2018)[15]. Berkembangnya *smart village* menjadi *smart kampung* menunjukkan bahwa konsep *smart village* bukan konsep yang *one-size-fit-all*. Artinya *smart village* bisa diterapkan di desa yang ada di pedesaan maupun desa yang ada di perkotaan. Pemerintah desa memiliki kebebasan dalam memanfaatkan teknologi informasi ketika mengembangkan *smart village* ataupun merubahnya menjadi *smart kampung*. Pengembangan konsep *smart village* maupun *smart kampung* tergantung pada tempat atau lokasi

setempat (*place-based approach*). Karena berbasis pada tempat/lokasi maka *smart village* ataupun *smart* kampung memiliki strategi yang khusus/spesifik “*smart specialization strategies*”. Strategi ini membawa konsekuensi bahwa desa ataupun kampung harus mengidentifikasi sektor-sektor yang memiliki keunggulan kompetitif. Tujuannya untuk membuat kebijakan yang inovatif (*place-specific innovation policies*) berdasar potensi desa/kampung untuk mencapai pertumbuhan cerdas (*smart growth*). Keberhasilan *smart village* ataupun *smart* kampung tergantung pada akurasi data yang diperoleh dari proses identifikasi nilai, karakter, norma dan masalah masyarakat desa. Pengembangan *smart village* maupun *smart* kampung diharapkan menjadi bagian solusi dari maraknya arus urbanisasi dari desa ke kota.

Sementara itu UU Desa Nomer 6/Tahun 2014 dalam Pasal 83 memuat klausul pengembangan desa yang berbunyi “Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar-Desa dalam 1 (satu) Kabupaten/Kota”. Berdasar klausul ini pada prinsipnya tiap-tiap desa mengimplementasikan *smart village* namun karena berada dalam satu kawasan (kota) dimungkinkan pembangunan (banyak) desa ini didesain secara bersama-sama (*smart rural*). Jadi pada prinsipnya “*the smart village is defined as a village in which the efforts of inhabitants and institutions are supported and integrated with information technology systems and innovation to benefit local communities*” (Somwashi, 2016;[16] Vaisar, 2019)[17]. Konsep *smart village* yang diterapkan di perdesaan dalam satu kawasan yang meliputi satu kota/kabupaten disebut sebagai *rural smart*. Selanjutnya pemerintah kabupaten Banyuwangi di bawah kepemimpinan Bupati Azwar Anas merubah konsep *rural smart* menjadi *smart kampung*. Konsep ini berbeda dengan *smart* kampung yang telah diterapkan di Surabaya yang identik dengan konsep *smart village*. Konsep *smart* kampung yang ditetapkan melalui Peraturan Bupati Banyuwangi Nomor 18 Tahun 2016 merupakan konsep untuk mengembangkan perdesaan. Bagaimanakah implikasi pengembangan *smart* kampung pada desa-desa di masa awal pengembangannya?

2. Tinjauan Teori

a. Desa

Secara Etimologi kata desa berasal dari bahasa Sanskerta, *deca* yang berartitanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, Desa atau *village* diartikan sebagai *“a groups of houses or shops in a countryarea, smaller than a town”*. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Desa juga dapat dikatakan sebagai suatu hasil perpaduan anatara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. (R.Bintarto, 2010:6)[18]. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau kenampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, social, ekonomi, politik dan cultural yang saling berinteraksi antar unsur dan juga dalam hubungannya dengan daerah-daerah (N.Daldjoeni,2011:4)[19]. Desa dalam arti umum juga dapat dikatakan sebagai pemukiman manusia yang letaknya di luar kota dan penduduknya bermata pencaharian dengan bertani atau bercocok tanam. Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa.(H.A.W. Widjaja, 2009:3)[20]. Adapun Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Sedangkan definisi desa menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1979: Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat 12 menyebutkan desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Sedangkan pengertian desa menurut UU Nomor 6 tahun 2014, desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang. Undang-Undang RI No 6 Tahun 2014 Tentang Desa, menyatakan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa memiliki wewenang sesuai yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 tentang Desa yakni: a. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa; b. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat. c. Tugas pembantuan dari pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. d. Urusan Pemerintahan lainnya yang oleh Peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

b. Konsep smart village

Lembaga Kata Desa (Jaringan Berita Desa Indonesia) memberikan definisi tentang *smart village* sebagai daerah dan masyarakat pedesaan yang dibangun di atas kekuatan dan aset mereka sendiri. Dalam smart village juga terdapat usaha untuk mengembangkan peluang baru di mana jaringan baik tradisional maupun baru dan pelayanan ditingkatkan melalui teknologi digital, telekomunikasi, inovasi dan penggunaan pengetahuan yang lebih baik. Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi ini digunakan untuk pelayanan publik dan pengembangan kawasan seperti infrastruktur, teknologi informasi, teknologi komunikasi, transportasi, zonasi, irigasi, drainase, dan energi (Kata Desa, 2020)[21].

Sedangkan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI, 2018)[22] dalam laporannya mengenai pengembangan Desa Cerdas Loram Wetan mendefinisikan desa cerdas merupakan inisiatif berbasis komunitas yang digagas untuk memanfaatkan teknologi informasi bagi masyarakat

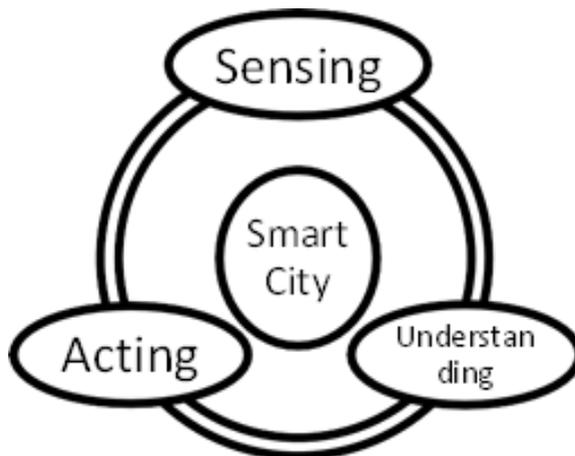
pedesaan. Inisiatif ini merupakan upaya untuk mencerahkan dan mengedukasi masyarakat lokal dengan memobilisasi kekuatan kolektif komunitas dari berbagai suku/etnisitas dan profesi untuk mendorong pelaksanaan program pelayanan publik berkualitas yang diintegrasikan dengan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) agar memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat desa. Kehadiran Desa Cerdas diperlukan sebagai upaya untuk mengakselerasi pembangunan desa dengan cara meningkatkan kecerdasan, kesejahteraan, dan keharmonisan masyarakat lokal (Aziz & Wibowo, 2018)[23].

Institut Teknologi Surabaya (ITS) juga menjelaskan bahwa *smart village* merupakan sebuah pengembangan dari konsep *smart city*. Pada dasarnya, konsep *smart village* merupakan sebuah konsep dimana sebuah desa dapat menyelesaikan permasalahannya dengan cerdas. Konsep *smart village* juga harus didukung oleh beberapa komponen agar penerapannya memberikan dampak positif dan maksimal. *Smart village* digagas untuk memanfaatkan teknologi informasi bagi masyarakat pedesaan sebagai upaya untuk mengedukasi masyarakat lokal untuk pelaksanaan program pelayanan public yang lebih berkualitas dengan memanfaatkan teknologi informasi. Tidak hanya berfokus pada kecanggihan teknologi di suatu desa saja *smart village* juga diharapkan dapat mengubah kondisi masyarakat menuju keadaan yang lebih baik dan sejahtera, menumbuhkan kesadaran di masyarakat akan pentingnya sebuah inovasi dalam usaha kecil yang berpotensi menciptakan kewirausahaan, dan meningkatkan kualitas pelayanan di desa (ITS, 2020).[24]

Konsep *smart village* diinspirasi oleh konsep *smart city*. Konsep *smart city* merujuk pada sebuah kota yang memiliki performa baik dan terdepan dalam aspek perekonomian, sumber daya manusia, pemerintahan, mobilitas, lingkungan, dan kehidupan, yang dibangun secara cerdas, mandiri, dan dengan kesadaran dari masyarakat (Giffinger et al. 2007:10-11)[25]. Pendapat lain menyatakan bahwa *smart city* merupakan kota yang mampu mengelola sumber daya manusia, modal sosial, dan infrastruktur komunikasi baik yang tradisional (transportasi) maupun yang modern (Teknologi Informasi dan Komunikasi/TIK) untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan serta kualitas hidup yang tinggi

dengan manajemen sumber daya yang bijak melalui pemerintahan berbasis partisipatif.

Konsep *smart city* juga dikatakan sebagai pengembangan dan pengelolaan kota dengan pemanfaatan TIK untuk menghubungkan, memonitor, dan mengendalikan berbagai sumber daya yang ada di dalam kota dengan lebih efektif dan efisien untuk memaksimalkan pelayanan kepada warganya serta mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Supangat mengembangkan konsep *smart city* yang fleksibel dan bisa dikembangkan sejak lingkup desa (*smart village*), lalu *smart* kecamatan dan *smart* kabupaten/kota. Jika *smart city* sudah terbangun maka *smart* provinsi akan terbangun dan *smart* negara atau *smart* Indonesia akan tercapai. Pemikiran Supangat ini menggambarkan bahwa pembangunan *smart village* menjadi basis untuk mengembangkan *smart* kecamatan, *smart city*, *smart* provinsi dan *smart* nasional. Dalam konteks pengembangan *smart city* jika menggunakan definisi Supangat maka yang terjadi adalah pengembangan perdesaan dalam satu kawasan. Selanjutnya Supangat menyatakan bahwa untuk mencapai smart nasional perlu mengimplementasikan *smart system platform*, yang meliputi: a. *Sensing* b. *Understanding*, c. *Acting* (Supangat,2016)[26].



Gambar 1 *Smart system platform* (Supangat, 2015).

Berdasarkan diagram *smart system platform* ini pencapaian *smart city* ataupun *smart village* didahului oleh tahap *sensing* (pemahaman) *stakeholder* terhadap permasalahan masyarakat, Kemudian masalah masyarakat ini dimengerti (*understanding*), dicarikan solusinya dan kemudian dilaksanakan (*acting*). Solusi yang dimaksud di sini dikaitkan dengan penggunaan teknologi informasi sebagai alat atau “tools” dan bukan sebagai tujuan atau “goals”. Oleh karena itu, pengembangan *smart village (acting)* didasarkan kepada pendekatan dari bawah “*bottom-up*” atas prakarsa dan keinginan masyarakat.

3. Metode Penelitian

Artikel ini disusun berdasarkan pada kajian literatur, pengamatan di lapangan serta kompilasi dari hasil-hasil penelitian dan kajian yang telah dilakukan sebelumnya. Sejumlah hasil penelitian yang menjadi sumber rujukan artikel ini telah dipublikasikan dalam bentuk jurnal, prosiding seminar internasional maupun nasional dan laporan hasil penelitian dan buku.

4. Pembahasan

UU Desa Nomer 6 Tahun 2014 telah membawa implikasi pada ditetapkannya desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self-governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self-government*). Sistem pemerintahan di desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat yang memiliki kewenangan. Desa tidak identik dengan pemerintah desa dan kepala desa, melainkan pemerintahan desa yang sekaligus pemerintahan masyarakat yang membentuk kesatuan entitas hukum. Artinya, masyarakat juga mempunyai kewenangan dalam mengatur desa sebagaimana pemerintahan desa memiliki dua konsep pembangunan desa dalam hal ini *self-governing community* dan pemerintahan lokal (*local self-government*).

Kedua terminologi (*self-governing community* dan *local self-government*), menekankan bahwa setiap desa secara adat memiliki hak otonom untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang meliputi 4 (empat) fungsi pemerintah desa, yaitu: penyelenggaraan pemerintahan,

penyelenggaraan pembangunan, pembinaan dan pemberdayaan masyarakat (Kushandajani, 2015).[27] Hak otonomi desa yang diuraikan dalam Pasal 18 UU Desa Nomer 6 Tahun 2014 memungkinkan pemerintah desa membangun desanya dengan mengimplementasikan konsep *smart village* secara “*bottom-up*” yakni atas prakarsa dan keinginan masyarakat sendiri. Implementasi *smart village* melibatkan dua pemangku kepentingan yaitu pemerintah desa sebagai institusi negara dan masyarakat perdesaan. Sumber daya lainnya yang ada di desa, yaitu sumber daya alam (*natural capital*), sumber daya sosial (*social capital*) dan sumber daya budaya (*cultural capital*) dijadikan bagian untuk menunjang kehidupan masyarakat desa dan pemerintahan desa (Agusta,2007;[28] Angkasawati, 2015;[29] Haryanto, 2013)[30].

Konsep *smart village* dijelaskan pula dalam klausul pasal 83 UU Nomer 6/ Tahun 2014. Namun berbeda dari penjelasan pasal 18 dan 19, klausul pasal 83 lebih condong pada konsep *smart rural*, yang meliputi perdesaan dalam satu kawasan. Konsep *smart rural* yang meliputi perdesaan dirubah menjadi konsep *smart* kampung oleh pemerintah kabupaten Banyuwangi dan diintegrasikan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD Tahun 2010-2015) melalui Program Optimalisasi Pemanfaatan Teknologi Informasi. Namun uniknya legalitas *smart* kampung, baru ditetapkan satu tahun setelah RPJMD Tahun 2010-2015 berakhir melalui Peraturan Bupati Banyuwangi Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Integrasi Program Berbasis Desa/Kelurahan Melalui *smart* kampung. Selanjutnya peraturan ini ditindak lanjuti oleh kerjasama dengan PT. Telekomunikasi Indonesia sebagai penyedia sarana teknologi informasinya. Kerjasama dituangkan dalam MoU dengan nomor: TEL.198/HK.810/BGES.1304000./2016. Program ini diujicobakan di 23 Desa dan 18 Kelurahan dan target berikutnya di 176 Desa lainnya.

Pelaksanaan program didahului oleh pemasangan *wifi* di desa-desa yang menjadi *pilot project*. Setelah *wifi* terpasang, maka langkah berikutnya adalah memasang aplikasi pelayanan publik yang bisa diakses oleh masyarakat. *Smart* kampung memiliki tujuh program pelayanan masyarakat (lihat tabel No. 1) antara lain pelayanan kependudukan, kesehatan, pendidikan, pemberdayaan ekonomi, pelayanan informasi hukum, serta layanan bagi masyarakat miskin. Kebijakan *smart* kampung

yang menerapkan teknologi informasi dimaksudkan agar masyarakat mendapatkan kemudahan dalam hal urusan pelayanan administratif. Program ini dilaksanakan secara seragam di seluruh desa yang menjadi *pilot project* dan secara bertahap diimplementasikan terhadap 176 desa lainnya. Program telah disiapkan oleh pemerintah daerah kabupaten Jember. Dengan demikian kebijakan *smart* kampung ditetapkan secara *top-down*.

Tabel 1 Program Smart Kampung

No	Program Smart Kampung	Fokus
1	Pelayanan Publik	Penggunaan Teknologi untuk memberikan pelayanan berbasis <i>online</i> . Program ini menggunakan berbagai aplikasi, diantaranya; aplikasi surat menyurat; akta <i>online</i> ; dan SPM.
2	Pemberdayaan Ekonomi	Penggunaan Teknologi dijadikan sebagai alat bantu bagi masyarakat dalam mengembangkan usaha kecilnya. Produk ataupun jasa yang dihasilkan akan di <i>upload</i> melalui website <i>banyuwangimall.com</i>
3	Kesehatan	Memberikan keringanan untuk masyarakat kurang mampu melalui Surat Pernyataan Miskin (SPM).
4	Kemiskinan	Mendapatkan akses <i>internet</i> secara gratis di setiap kantor desa/kelurahan, yang tujuannya untuk meningkatkan pengetahuan informasi masyarakat.
5	Informasi Hukum	Penyediaan Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) berbasis <i>online</i> untuk mengajak masyarakat agar mengetahui prosedur-prosedur hukum yang berlaku.
6	Pendidikan, Seni dan Budaya	Mendapatkan akses gedung balai desa untuk digunakan sebagai tempat latihan atau festival kebudayaan di Banyuwangi.

7

Peningkatan Kapasitas
SDM

Pelatihan masyarakat membuat kerajinan sesuai dengan bakat dan potensi yang dimilikinya.

Sumber: Pamungkas, 2018 [31]

Kebijakan *smart* kampung yang ditetapkan secara *top-down* bertentangan dengan Pasal 83 UU Desa Nomer 6/Tahun 2014. Model pembangunan desa menurut Pasal 83 UU Desa Nomer 6/Tahun 2014 merupakan konsep *smart rural*, yang penyusunan kebijakannya mensyaratkan adanya keterlibatan pemerintah dan masyarakat desa dengan strategi *bottom-up*. Kebijakan yang sasarannya masyarakat dan berdampak pada kehidupan masyarakat menurut Cohen dan Uphoff (1977)[32], seyogyanya memang melibatkan partisipasi masyarakat sejak: (1) tahap perencanaan; (2) implementasi; (3) pemanfaatan; dan (4) evaluasi program pembangunan.

Kebijakan *smart* kampung mengesampingkan partisipasi masyarakat. Penelitian di desa Tamansari yang menjadi *pilot project* ditemukan 58 persen masyarakat tidak paham dengan program *smart* kampung. Temuan lain menunjukkan pada awal program pemerintah kabupaten Banyuwangi hanya mengundang petinggi-petinggi desa untuk dimintai pendapat ketika hendak membuat perencanaan program. Metode ini memang bisa mendapatkan data. Namun keterlibatan masyarakat sangat penting, karena masyarakat adalah *smart community* yang menjadi pendukung utama program *smart* kampung. Ketidapkahaman lima puluh delapan persen masyarakat desa Tamansari terhadap program *smart* kampung mencerminkan program *smart* kampung bukan program yang *bottom-up*.

Penelitian lain di Desa Kedungrejo yang juga menjadi salah satu desa yang diprogramkan mengimplementasikan *smart* kampung, tetapi pada kenyataannya masih menggunakan cara-cara manual ketika memberikan pelayanan administratif kependudukan. Ada beberapa sebab mengapa cara-cara manual masih digunakan. Salah satu diantaranya adalah karena

perangkat teknologi informasi pelayanan publik belum terintegrasi dengan data BPJS, data penerima bantuan dan lain sebagainya. Akibatnya perangkat teknologi pelayanan publik belum sepenuhnya bisa digunakan. Selain itu, dalam sistem *smart* kampung belum tersedia informasi prosedur penggunaan aplikasi pelayanan publik. Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa aplikasi *smart* kampung belum siap digunakan, meskipun infrastruktur internet, display sudah terpasang (Pamungkas, 2018)[33].

Kesulitan ini telah diatasi melalui pelatihan mengoperasikan teknologi informasi yang digunakan dalam *smart* kampung. Namun hasilnya belum maksimal. Sementara sebagian masyarakat lainnya tidak mengalami kesulitan dalam mengimplementasikan aplikasi *smart* kampung. Pada saat awal implementasi program *smart* kampung, tampaknya pemerintah tidak menyelenggarakan pelatihan bagaimana mengoperasikan situs-situs pelayanan publik. Pelatihan ini belum masuk di agenda pemberlakuan *smart* kampung sehingga pada tahap awal masyarakat belum mampu memanfaatkan pelayanan digital yang telah disediakan oleh pemerintah (Shodiqin, et.al, 2021)[34].

Setiap desa memiliki keunggulan spesifik (*smart specialization*). Keunggulan ini bila dikembangkan akan menjadi keunggulan kompetitif. Keunggulan kompetitif inilah yang mendasari dikembangkannya kebijakan inovatif berdasarkan kawasan (*place-specific innovation policies*). Namun dalam kebijakan *smart* kampung keunggulan yang dimiliki setiap desa ini dikesampingkan oleh pemerintah kabupaten Banyuwangi. Bahkan standar capaian *smart* kampung yang melibatkan banyak desa bukan ditentukan oleh pemerintah desa melainkan ditentukan oleh pemerintah Kabupaten Banyuwangi.

Penelitian tentang akselerasi implementasi kebijakan *smart* kampung melalui perspektif pelayanan publik (Tree Setiawan, dkk., 2017)[35], membuktikan bahwa keberhasilan *smart* kampung ditentukan oleh aspek (1) kepemimpinan, (2) sumber daya manusia, (3) aplikasi, (4) jaringan. Artinya meskipun kebijakan telah disusun oleh pemerintah, pelaksanaan di setiap desa dikoordinir oleh pemerintah desa. Pemerintah desa yang menyiapkan sumber daya manusia (SDM) yang bertugas sebagai staf IT dan operator. Namun tidak semua desa yang menjadi *pilot project*,

memiliki sumber daya manusia (SDM) yang mampu mengoperasikan teknologi informasi yang digunakan dalam *smart* kampung. Meskipun demikian penelitian di desa Ketapang menemukan bahwa pemerintah desa menyediakan piranti penunjang terselenggaranya *smart* kampung seperti finger print, Smart TV, Peralatan Komputer yang dapat digunakan untuk Self Service, LCD Proyektor, CCTV, dan Akses free wifi untuk publik (Profil Desa Ketapang, <http://ketapangbanyuwangi.desa.id/>). Selain itu Diskominfo Kabupaten Banyuwangi telah menyediakan aplikasi berbasis website bagi pemerintah desa untuk mendukung pelaksanaan *smart* kampung antara lain:- SIAK online <http://siak.Banyuwangikab.go.id:808> – Procot online <http://akta.Banyuwangikab.go.id> - SPM online <http://tkpk.Banyuwangikab.go.id>-e-Planing keuangan desa <http://evb.Banyuwangikab.go.id> - e-Monev <http://ems.Banyuwangikab.go.id>- Database keluarga miskin <http://ugdk.Banyuwangikab.go.id> (Fitrianti, dkk, 2021)[36].

Temuan penelitian lainnya menunjukkan bahwa di beberapa desa masyarakatnya tidak benar-benar mengerti substansi dari kebijakan *smart* kampung. Masyarakat hanya menganggap hadirnya *smart kampung* terletak pada digunakannya teknologi untuk beberapa urusan di kantor desa. Tetapi karena kurangnya sosialisasi masyarakat desa Muncar misalnya, menganggap fasilitas *internet* yang disediakan oleh kantor desa hanya digunakan sebagai tempat kumpul bermain *game online* (Pamungkas, 2018)[37].

Sebagian desa mengalami kesulitan dalam mengimplementasikan aplikasi-aplikasi yang ada di program *smart* kampung. Monitoring dan evaluasi tidak menjangkau seluruh desa sehingga sukar menemukan kebijakan terobosan yang mampu mengatasi persoalan yang terjadi di desa yang mengalami masalah (Nugroho,2018) [37]. Padahal tujuan dilaksanakannya *smart* kampung adalah sebagai upaya meningkatkan pendapatan ekonomi desa. Penelitian membuktikan kebijakan *smart* kampung belum berdampak pada kehidupan masyarakat di semua desa yang menjadi *pilot project*. Ini dirasakan oleh masyarakat desa Pakistaji, desa Kalirejo, desa Cluring, desa Sragen, desa Olehsari dan desa Kelir (Hakim, 2022)[38]. Masyarakat di desa-desa *pilot project* tersebut mengalami peningkatan kemudahan dalam pelayanan publik. Target

program *smart* kampung dalam meningkatkan ekonomi masyarakat belum berjalan secara terintegrasi antara negara, pasar dan masyarakat (Indiahono,2009) [39].

C. PENUTUP

UU Desa Nomer 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa desa adalah organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self-governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self-government*). Hal ini membawa implikasi sistem pemerintahan di desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat yang memiliki kewenangan penuh (*authority*). Namun desa tidak identik dengan pemerintah desa dan kepala desa, melainkan pemerintahan desa yang sekaligus pemerintahan masyarakat yang membentuk kesatuan entitas hukum. Artinya, masyarakat juga mempunyai kewenangan dalam mengatur desa sebagaimana pemerintahan desa memiliki dua konsep pembangunan desa dalam hal ini *self-governing community* dan pemerintahan lokal (*local self-government*). Kedua terminologi (*self-governing community* dan *local self-government*), menekankan bahwa setiap desa secara adat memiliki hak otonom untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang meliputi 4 (empat) fungsi pemerintah desa, yaitu: penyelenggaraan pemerintahan, penyelenggaraan pembangunan, pembinaan dan pemberdayaan masyarakat (Kushandajani,2015) [40]. Hak otonomi desa yang diuraikan dalam Pasal 18 UU Desa Nomer 6 Tahun 2014 memungkinkan pemerintah desa membangun desanya dengan mengimplementasikan konsep *smart village* secara “*bottom-up*” yakni atas prakarsa dan keinginan masyarakat sendiri. Implementasi *smart village* melibatkan dua pemangku kepentingan yaitu pemerintah desa sebagai institusi negara dan masyarakat perdesaan. Sumber daya lainnya yang ada di desa, yaitu sumber daya alam (*natural capital*), sumber daya sosial (*social capital*) dan sumber daya budaya (*cultural capital*) dijadikan bagian untuk menunjang kehidupan masyarakat desa dan pemerintahan desa (Agusta,2007[41]; Angkasawati, 2015[42]; Haryanto, 2013 [43]).

Konsep *rural smart* didasarkan pada klausul pasal 83 UU Nomor 6/ Tahun 2014 yang pada prinsipnya menyatakan bahwa pembangunan desa meliputi perdesaan dalam satu kawasan yang meliputi satu

kota/kabupaten. Pembangunan *smart rural* ini secara administrasi tidak mengesampingkan unsur potensi dan karakteristik yang dimiliki desa. Karena itu strategi yang digunakan adalah *bottom-up*. Pemerintah kabupaten Banyuwangi merubah konsep *smart rural* menjadi *smart kampung*. Perubahan dari *smart rural* menjadi *smart kampung* membawa implikasi perubahan dari strategi *bottom-up* menjadi *top-down*.

D. RUJUKAN

- [1] Lia Sartika Putri, Kewenangan Desa dan Penetapan Peraturan Desa (Village Authority and the Issuance of Village Regulation, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 NO. 02 - Juni 2016 : 161 - 176 2016.
- [2] Labolo, Muhadam, Peluang dan Ancaman Otonomi Desa, Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja, Vol. 7, NO. 2 Desember 2017: 73 - 82
- [3] Dian Herdiana, Pengembangan Konsep Smart Village bagi Desa-Desa di Indonesia, IPTEK-KOM, Vol. 21 No. 1, Juni 2019: 1 - 16
- [4] Arif Budy Pratama, "Smart is not Equal to Technology": An Interview With Suhono Harso Supangkat on the Emergence and Development of Smart Cities in Indonesia, ASEAS, Vol 15, No. 1 , 2022
- [5] Asep Yudi Permana, Eco-architecture Sebagai Konsep Urban Development di Kawasan Slums dan Squatters Kota Bandung, Prosiding Seminar Nasional Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan Semarang, 11 September 2012 1
- [6] Supriadi, Ahmad, and Kamil Malik. "Membangun Sistem Smart Village untuk Menciptakan Ekonomi Masyarakat Desa Mandiri di Desa Alastengah Kecamatan Paiton Kabupaten Probolinggo Berbasis Android." Sentia 2016 8, no. 1 (2016).
- [7] Dian Herdiana, Pengembangan Konsep Smart Village bagi Desa-Desa di Indonesia, IPTEK-KOM, Vol. 21 No. 1, Juni 2019: 1 - 16
- [8] Ramachandra, T. ., Hedge, G., Chandran, M. D. S., Kumar, T. A., & Swamiji, V. Smart Villages Framework. Accessed pada 13 Juni 2019. <http://wgbis.ces.iisc.ernet.in/biodiversity/pubs/ETR/ETR90/sec2.html>, 2015.
- [9] Viswanadham, N., & Vedula, S. Design of Smart Villages. Accessed June 13, 2019. <https://drona.csa.iisc.ac.in/~nv/Mypublications/C/z.pdf>, 2010.

- [10] Ella, Susy, & Andari, R. N. (2018). Developing a Smart Village Model for Village Development in Indonesia. 2018 International Conference on ICT for Smart Society (ICISS), 1-16
- [11] Lucia Naldi, Pia Nilsson, Hans Westlund, Sofia Wixe, What is smart rural development?, *Journal of Rural Studies* 40 (2015) 90-101
- [12] Sulismadi, Wahyudi, & Muslimin. Model Penguatan Kapasitas Pemerintah Desa dalam Menjalankan Fungsi Pemerintahan Berbasis Electronic Government (E-Government) menuju Pembangunan Desa Berdaya Saing. Malang, 2016.
- [13] Brian Heap. 2015. Smart Village: New Thinking for off-grid communities worldwide. Research Associate of the Centre of Development Studies University of Cambridge from https://www.researchgate.net/publication/280737024_Smart_Villages_pdf_link_e4svorgn ew-thinking
- [14] Somwanshi Rutuja, et al. 2016. Study and Development of Village as a Smart Village. *International Journal of Scientific & Engineering Research*, Volume 7, Issue 6, June-2016.
- [15] Rahmawati, D., Sulistyarso, H., Ariastita, P. ., Yusuf, M., & Paramasatya, D. Smart Kampung for Surabaya Smart City: Criteria Redefined (IOP Conference Series: Earth and Environmental Science). Bristol, 2018.
- [16] Somwanshi, R.; Shindepatil, U.; Tule, D.; Mankar, A.; Ingle, N.; Rajamanya, G.B.D.V.; Deshmukh, A. Study and development of village as a smart village. *Int. J. Sci. Eng. Res.* 2016, 7, 395–408.
- [17] Vaishar, A.; Št'astná, M. Smart village and sustainability. Southern Moravia case study. *Eur. Countrys.* 2019, 11, 651–660
- [18] R. Bintarto, *Desa Kota*, (Bandung : Alumni, 2010)
- [19] N. Daldjoeni, 2011. *Interaksi Desa – Kota*, Jakarta : Rineka Cipta
- [20] HAW Widjaya, 2008. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- [21] Kata Desa. (2020, December 29). Apa Itu Desa Cerdas. *Kata Desa, Jaringan Berita Desa Indonesia*. <https://katadesa.id/index.php/dari-desa-ke-desa-1/308-apa-itu-desa-cerdas>
- [22] <https://ipsh.brin.go.id/2018/12/11/pengembangan-sustainable-smart-village-di-desa-loram-wetan/>

- [23] Aziz, & Wibowo. (2018, December 11). Pengembangan Sustainable Smart Village di Desa Loram Wetan. Badan Riset Dan Inovasi Nasional. <https://ipsk.lipi.go.id/index.php/kolom-peneliti/kolom-politik/658-pengembangan-sustainable-smart-village-di-desa-loram-wetan>
- [24] ITS. (2020). Smart Village. SDG 2 Institut Teknologi Surabaya. <https://www.its.ac.id/id/sdgs2-smart-village/> Jagustović, R., Zougmore, R. B., Kessler, A., Ritsema, C. J., Keesstra, S., & Reynolds, M. (2019). Contribution of systems thinking and complex adaptive system attributes to sustainable food production: Example from a climate-smart village. *Agricultural Systems*, 171(November 2018), 65–75. <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2018.12.008>
- [25] Giffinger, R., Fertner, C., Kramar, H., & Meijers, E. (2007). Smart Cities Ranking of European Medium-Sized Cities (p. 11). Vienna, UT: Centre of Regional Science. http://www.smart-cities.eu/download/city_ranking_final.pdf
- [26] Supangkat, S.H (2017) mengenal lebih dekat konsep kota cerdas. Retrieved from <https://indonesiafuturecity.com/news-article/mengenal-lebih-dekatkonsepkota-cerdas>
- [27] Kushandajani. "Implikasi UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Terhadap Kewenangan Desa." *Jurnal Yustisia*, 4, no. 2 (2015): 369–396.
- [28] Agusta, Ivanovich. "Indonesia dalam Pertautan Budaya Pembangunan dan Budaya Warga Desa." *Wacana* 9, no. 2 (2007): 135-153.
- [29] Angkasawati, Angkasawati. "Masyarakat Desa." *Jurnal PUBLICIANA* 8, no. 1 (2015): 72-87
- [30] Haryanto, Joko Tri. "Implementasi Nilai-Nilai Budaya, Sosial, dan Lingkungan Pengembangan Desa Wisata di Provinsi Yogyakarta." *Jurnal Kawistara* 3, no. 1 (2013).
- [31] Nabil Lintang Pamungkas, Penyerahan Agenda Politik Pemerintah: Pengelolaan Kebijakan Smart Kampung Berbasis Society Kabupaten Banyuwangi *JURNAL TRANSFORMATIVE* Vol. 6 No. 1 Tahun 2020.
- [32] Cohen and Uphoff. 1977. *Rural Development Participation*. Cornell University. New York.

- [33] Nabil Lintang Pamungkas, Penyerahan Agenda Politik Pemerintah: Pengelolaan Kebijakan Smart Kampung Berbasis Society Kabupaten Banyuwangi JURNAL TRANSFORMATIVE Vol. 6 No. 1 Tahun 2020.
- [34]] Sodiqin, A. (2018). Kalangan Akademisi Kritisi Pemerintahan Bupati Anas. Retrieved,from https://radarbanyuwangi-jawapos.com/read/2018/01/03/37470_/kalangan-akademisi-kritisi-pemerintahan-bupati-anas, November 30, 2019
- [35] Tree Setiawan P, Inovasi Daerah Dalam Akselerasi Pelayanan Desa dalam DESA dalam Edy Wahyudi, dkk, PEMBERDAYAAN DAN INOVASI TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAERAH DAN DESA, Pena Salsabila, Desember 2016
- [36] Fitrianti, Ana; Cellindita,Switsa; Pramnesti,Kayla, Efektivitas Inovasi Program Smart Kampung Di Desa Ketapang Kabupaten Banyuwangi, Journal of Governance Innovation Volume 3, Number 1, Maret 2021
- [37] Nugraha, Joko Tri. "E-Government dan Pelayanan Publik (Studi Tentang Elemen Sukses Pengembangan EGovernment Di Pemerintah Kabupaten Sleman)." Jurnal Komunikasi dan Kajian Media 2, no. 1 (2018): 32-42.
- [38] Hakim, dkk, Dampak Implementasi Program Smart Kampung Di Kabupaten Banyuwangi, OECONOMICUS Journal of Economics Vol. 6, No. 2, June 2022
- [39] Indiahono, D. (2009). Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis. Yogyakarta: Gava Media.
- [40] Kushandajani. "Implikasi UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Terhadap Kewenangan Desa." Jurnal Yustisia, 4, no. 2 (2015): 369–396.
- [41] Agusta, Ivanovich. "Indonesia dalam Pertautan Budaya Pembangunan dan Budaya Warga Desa." Wacana 9, no. 2 (2007): 135-153.
- [42] Angkasawati, Angkasawati. "Masyarakat Desa." Jurnal PUBLICIANA 8, no. 1 (2015): 72-87
- [43] Haryanto, Joko Tri. "Implementasi Nilai-Nilai Budaya, Sosial, dan Lingkungan Pengembangan Desa Wisata di Provinsi Yogyakarta." Jurnal Kawistara 3, no. 1 (2013).



PARTISIPASI WARGA NEGARA DALAM KEBIJAKAN DAERAH

Ismaniah

Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

A. PENGANTAR

Pemberlakuan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia telah membawa perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semula sentralistik. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.[1] Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[2] Otonomi daerah adalah sebagai wujud kepercayaan Pemerintah kepada Daerah. Melalui kepercayaan tersebut diharapkan Pemerintah Daerah dapat mengelola daerahnya dengan lebih baik, efisien, adil dan merata. Otonomi daerah dicanangkan dalam rangka tercapainya suatu bangsa yang lebih demokratis dan sistem pemerintahan yang lebih responsif dan partisipatif. Dalam konsep otonomi daerah terkandung makna pembagian kewenangan, desentralisasi, pola hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Adanya desentralisasi, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang lebih besar untuk membuat kebijakan daerah dalam rangka mengelola daerahnya. Namun penyelenggaraannya tetap harus berjalan di bawah koridor Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat tetap pemilik kewenangan atas enam urusan, yaitu politik, dalam negeri dan luar negeri, agama, kehakiman, moneter dan fiskal, pertahanan dan keamanan. Di luar kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah memiliki keleluasaan untuk mengelola daerahnya. Berdasarkan fungsi legislasi, Pemerintah Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Pemerintah Daerah dalam menetapkan kebijakan daerahnya wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.[3] Selain itu Pemerintah Daerah juga berhak menetapkan kebijakan daerah dalam melaksanakan tugas pembantuan. [4] Kebijakan daerah adalah produk regulasi yang dituangkan dalam bentuk: 1) Peraturan Daerah (Perda), yaitu Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota; 2) Peraturan Kepala Daerah (Perkada), yaitu peraturan Gubernur dan peraturan Bupati/Wali Kota; 3) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), yaitu dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun; 4) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yaitu dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun; 5) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), yaitu dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun,[5] dan Keputusan Kepala Daerah.

Sehubungan pembuatan kebijakan daerah yang merupakan peraturan perundang-undangan, maka warga berhak untuk berpartisipasi memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis. Hal tersebut merupakan implementasi dari karakteristik pemerintahan daerah yang partisipatif. Partisipasi warga merupakan peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.[6] Partisipasi warga dalam kebijakan daerah menjadi indikator penting dalam menghasilkan kebijakan yang tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan otonomi daerah. Tujuan otonomi daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran

serta masyarakat. [7] Partisipasi warga dalam kebijakan daerah juga merupakan perwujudan dari model “*bottom-up*”.

Sebagaimana diketahui, bahwa saat ini banyak kebijakan daerah yang menyimpang dari tujuan awal dalam proses pembuatan hingga implementasinya, dan belum mencapai hasil yang diinginkan. Salah satu alasan penting adalah kurangnya partisipasi masyarakat. Kurangnya partisipasi akan mengakibatkan terjadinya apa yang disebut dengan istilah ‘penyelundupan kebijakan’. Penyelundupan kebijakan adalah kebijakan yang dibuat untuk kepentingan pihak penguasa dengan memanfaatkan lemah atau kurangnya partisipasi warga. Oleh karena itu, pentingnya partisipasi warga dalam kebijakan daerah adalah untuk memaksimalkan dan melindungi kepentingan sosial warga. Di sini, apakah tujuan partisipasi warga dalam kebijakan daerah dapat memaksimalkan kepentingannya.

Hal ini tergantung pada apakah warga berpartisipasi dalam proses pembuatan hingga implementasi kebijakan, serta kedalaman dan luasnya prosesnya. Jika partisipasi warga dalam proses sangat positif, maka hal ini secara langsung akan mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Warga tidak hanya saja berpartisipasi secara pasif, tetapi juga perlu berpartisipasi secara aktif. Aktif berpartisipasi dalam semua tahapan pembuatan hingga implementasi kebijakan. Hal ini dimaksudkan meminimalisir terjadinya penyimpangan oleh pembuat kebijakan yang tidak sesuai dengan kebutuhan warga. Keberadaan partisipasi warga dalam kebijakan daerah merupakan implementasi pemerintahan daerah yang partisipatif dan pemerintahan yang terbuka.

B. PEMBAHASAN

Kebijakan daerah merupakan kebijakan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. James Anderson menyatakan, bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. [8] Ada beberapa implikasi kunci dari konseptualisasi semacam itu. Pertama, kebijakan bersifat teologis, bertujuan untuk mengubah, mencapai, atau memecahkan sesuatu. Kedua, kebijakan publik adalah program atau pola tindakan dari waktu ke waktu pemerintah dan agen dan lembaganya. Ketiga, kebijakan publik merupakan hasil dari beberapa tuntutan publik. Kebijakan publik juga bersifat otoritatif dan

berdasarkan hukum. Dengan kata lain, suatu kebijakan idealnya sah dan dapat ditegakkan secara hukum oleh negara.[9]

Terkait erat dengan kebijakan publik adalah pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan adalah kegiatan yang mendahului pengumuman dan publikasi suatu tujuan. [10] Pembuatan kebijakan menunjukkan serangkaian keputusan yang mendahului perumusan kebijakan dan keputusan tentang bagaimana melaksanakannya. Selain itu, pembuatan kebijakan juga dipandang sebagai proses yang melibatkan beberapa partisipan seperti pejabat publik, partai politik, legislatif, kelompok kepentingan dan individu warga negara. Meyer menggambarkan pembuatan kebijakan sebagai proses eksekutif dan legislatif di mana tujuan, sasaran, prinsip atau niat yang mengikat pejabat publik di tingkat pemerintah daerah dikembangkan untuk suatu tindakan.[11] Perlu dicatat bahwa produk akhir dari proses pembuatan kebijakan adalah kebijakan publik. Menurut Meiring, kebijakan publik dianggap sebagai penjelasan resmi oleh orang yang berwenang tentang tujuan yang harus dicapai untuk mencapai keadaan tertentu.[12] Pengertian kebijakan publik ini sesuai dengan pengertian Easton, bahwa kebijakan publik sebagai penerbitan tujuan dan nilai pemerintah daerah. [13] Dye memiliki pendekatan yang jauh lebih sederhana terhadap kebijakan publik dan mendefinisikannya sebagai apa yang telah diputuskan untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah daerah.[14] Dari uraian di atas, menunjukkan bahwa partisipasi warga dalam proses pembuatan kebijakan melibatkan aktivitas yang berorientasi pada inherean yang bertujuan untuk mencapai suatu tujuan. Partisipasi warga dalam pembuatan kebijakan melibatkan pola tindakan yang dihasilkan oleh publik di tingkat pemerintah daerah selama periode waktu dan selama waktu itu dalam berbagai keputusan kebijakan yang diambil tentang masalah warga.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, kebijakan daerah terdiri dari:

1. Kebijakan daerah yang berbentuk peraturan
 - a. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur (Pasal 1 angka 7).

- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Wali Kota (Pasal 1 angka 8).
2. Kebijakan daerah yang berbentuk keputusan adalah Keputusan Kepala Daerah terdiri dari Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Wali Kota.
Kebijakan daerah yang berbentuk keputusan berdasarkan hukum positif Indonesia termasuk dalam kategori peraturan. Hal ini didasarkan atas ketentuan dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini. Selain itu, untuk diketahui bahwa Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
 4. Peraturan Pemerintah.
 5. Peraturan Presiden.
 6. Peraturan Daerah Provinsi.
 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota termasuk peraturan perundang-undangan. Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, bahwa pembuatan kebijakan daerah mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pada tahap perencanaan, penyusunan kebijakan daerah seperti Perda dilakukan berdasarkan

program legislasi daerah atau Prolegda. Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang meliputi: latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur dan jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur telah melalui pengkajian dan penyesuaian dituangkan dalam Naskah Akademik. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. [15] Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. [16]

Kemudian program pembentukan Perda disusun oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda dan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD. Kemudian pada tahap penyusunan, rancangan Perda dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda. Penyusunan rancangan Perda dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah dan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, pencabutan Peraturan Daerah Provinsi atau perubahan Peraturan Daerah

Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pada tahap pembahasan, rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat pembicaraan dan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Setelah pembahasan selesai dilanjutkan pada tahap penetapan. Pada tahap ini, Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Gubernur wajib menyampaikan rancangan Perda Provinsi kepada Menteri paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Provinsi dari pimpinan DPRD Provinsi untuk mendapatkan nomor register Perda. Sedangkan Bupati/Wali Kota wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register Perda. Menteri memberikan nomor register rancangan Perda Provinsi dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan nomor register rancangan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) Hari sejak rancangan Perda diterima. Rancangan Perda yang telah mendapat nomor register ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Walau dalam hal kepala Daerah tidak menandatangani rancangan Perda yang telah mendapat nomor register, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah. Rancangan Perda dinyatakan sah dengan kalimat pengesahannya berbunyi, "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah". Pengesahan yang berbunyi tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Pada tahap pengundangan, Perda diundangkan dalam lembaran daerah yang dilakukan oleh sekretaris Daerah. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perda yang bersangkutan. Tahapan evaluasi Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh Gubernur. Adapun Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh Bupati/Wali Kota. Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register. Setelah itu, untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Perkada. Perencanaan, penyusunan, dan penetapan Perkada berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada tahap pengundangan, Perkada diundangkan dalam berita daerah yang dilakukan oleh sekretaris daerah. Perkada mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perkada yang bersangkutan.

Dari beberapa tahapan pembuatan kebijakan daerah seperti Perda di atas, pada tahap perencanaanlah yang di dalamnya terdapat tahap perumusan atau formulasi rancangan kebijakan diperlukan partisipasi warga. Pada tahap ini, warga dapat memberikan opini, masukan, dan kritik rancangan kebijakan apabila rancangan kebijakan dinilai masih belum tepat dalam menyelesaikan masalah. Namun partisipasi warga dalam perumusan kebijakan daerah terkendala faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal antara lain: Masyarakat masih terbiasa pada paradigma lama, yaitu kebijakan tanpa partisipasi warga. Warga merasa hanya cukup menerima dan melaksanakan saja. Warga banyak yang tidak tahu adanya kesempatan untuk berpartisipasi. Warga tidak tahu prosedur partisipasi. Tidak adanya sanksi hukum apabila tidak berpartisipasi. Selain itu, faktor eksternal antara lain: Tidak dibukanya kesempatan kepada warga untuk berpartisipasi dalam kebijakan daerah. Adanya anggapan

bahwa partisipasi warga akan memperlambat pembuatan kebijakan daerah. Kebijakan daerah yang dibuat terkadang belum menyentuh kepentingan warga secara langsung. Kebijakan belum ditegakkan secara adil dan tidak memihak kepentingan warga. [17]

Dampak negatif rendahnya partisipasi warga dalam perumusan kebijakan daerah dapat menyebabkan: rendahnya efektivitas kebijakan daerah. Tidak memenuhi hak-hak warga secara menyeluruh. Menyebabkan rendahnya kualitas kebijakan daerah yang dihasilkan. Tidak sesuai dengan kebutuhan dan keinginan warga. Tidak sejalan atau bertentangan dengan nilai-nilai budaya warga. Timbulnya gejolak dalam masyarakat yang dapat mengganggu stabilitas nasional. Terhambatnya pelaksanaan pembangunan daerah dan akan semakin tertinggal dari daerah lain. Merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah. Dampak-dampak tersebut bisa dihindari apabila Pemerintah Daerah bersungguh-sungguh menginginkan dan menampung partisipasi warganya dalam kebijakan daerah.

Sebelumnya pada tahap identifikasi warga dapat berpartisipasi dengan cara menyampaikan atau menyalurkan aspirasi atau kebutuhan dan masalah yang sedang dihadapi kepada Pemerintah Daerah. Warga juga berhak menyampaikan opininya terkait hal tersebut. Penyampaian masalah dan solusinya dapat disampaikan secara langsung melalui media massa atau pada saat rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi yang diselenggarakan Pemerintah Daerah. Hal ini memang diharuskan oleh undang-undang. Berdasarkan Pasal 237 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda. Di era digital saat ini kemudahan penyampaian aspirasi warga dapat dilakukan dengan cara melalui media sosial Pemerintah Daerah dan instansi terkait. Demikian pula pada tahap setelah pengundangan, yaitu tahap implementasi kebijakan. Pada tahap ini pun diperlukan partisipasi warga sebagai wujud kepedulian sebagai warga negara terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi warga merupakan keikutsertaan warga dalam semua proses dan tahapan pembuatan kebijakan serta ikut bertanggung jawab di dalamnya. Dalam

konteks ini, partisipasi warga menjadi indikator penting dalam menghasilkan kebijakan pemerintah daerah yang tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan otonomi daerah. Partisipasi warga ditunjukkan dengan mendukung dan melaksanakan kebijakan. Sikap proaktif warga sangat mempengaruhi penyelesaian masalah. Tanpa dukungan warga, kebijakan daerah yang baik pun tidak akan mampu menyelesaikan masalah.

Graham Smith mendefinisikan partisipasi warga mencakup sekelompok prosedur yang dirancang untuk berkonsultasi, melibatkan, dan menginformasikan warga untuk memungkinkannya yang terkena dampak keputusan untuk memiliki masukan ke dalam keputusan itu. Dalam pandangannya menekankan 'masukan' dari warga (publik) yang terkena dampak dan kontribusinya terhadap pengambilan keputusan.[18] Partisipasi warga juga didefinisikan sebagai 'alah satu dari beberapa mekanisme yang sengaja dilembagakan untuk melibatkan masyarakat awam atau perwakilan mereka dalam pengambilan keputusan administratif'.[19] Creighton menggambarkan partisipasi warga sebagai proses di mana perhatian publik, kebutuhan dan nilai-nilai dimasukkan ke dalam pengambilan keputusan pemerintah. Ini adalah komunikasi dan interaksi dua arah, dengan tujuan keseluruhan dari keputusan yang lebih baik yang didukung oleh publik.[20] *European Institute for Public Participation* (EIPP) menganggap partisipasi warga sebagai proses deliberatif di mana warga yang tertarik atau terpengaruh, organisasi masyarakat sipil, dan aktor pemerintah terlibat dalam pembuatan kebijakan sebelum keputusan politik diambil.[21] Fokusnya adalah pada 'musyawarah' di mana pluralisme tujuan dan nilai dapat diakui dan pemecahan masalah secara kolaboratif dapat dirancang untuk mencapai kebijakan yang lebih valid. Partisipasi adalah sarana untuk mencapai tujuan dan bukan tujuan itu sendiri.[22]

Untuk diketahui bahwa istilah "warga negara" dan "publik" dan "keterlibatan" dan "partisipasi" sering digunakan secara bergantian. Sementara keduanya umumnya digunakan untuk menunjukkan proses di mana warga memiliki suara dalam keputusan kebijakan publik. Mize mengungkapkan bahwa istilah "partisipasi warga" dan hubungannya dengan pengambilan keputusan publik telah berkembang tanpa konsensus umum mengenai makna maupun konsekuensinya. [23] Dari perspektif

politik, istilah warga negara secara inheren memiliki makna politik yang menyiratkan jenis hubungan tertentu antara rakyat dan pemerintah. Warga negara memiliki seperangkat hak dan tanggung jawab, termasuk hak untuk berpartisipasi dalam keputusan yang mempengaruhi kesejahteraan masyarakat. Selain nilai demokrasi intrinsik, partisipasi merupakan pendorong instrumental perubahan demokrasi dan sosial-ekonomi, dan cara mendasar untuk memberdayakan warga negara.[24] Sebagaimana kita ketahui, dalam keseluruhan proses pembuatan kebijakan daerah, tidak hanya proses pembuatan kebijakan yang membutuhkan partisipasi warga, tetapi juga proses implementasi kebijakan membutuhkan partisipasi warga. Partisipasi warga dalam kebijakan daerah merupakan manifestasi dari sistem dan kapasitas pemerintahan daerah yang partisipatif.

Sebagaimana diketahui, bahwa pemerintahan yang partisipatif merupakan salah satu karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*). Adapun pemerintahan daerah yang baik (*good governance*) adalah proses penyelenggaraan pelayanan publik sedemikian rupa, sehingga berorientasi pada konsensus, akuntabel, transparan, responsif, efektif dan efisien, berkeadilan dan inklusif dan mengikuti aturan hukum di lingkungan pemerintahan daerah dapat ditegakkan. Dalam hal ini Pemerintahan Daerah yang partisipatif dapat dimaknai sebagai bentuk partisipasi warga dalam kebijakan daerah. Kebijakan daerah dimaksud adalah dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan daerah. Partisipasi warga dalam kebijakan daerah yang merupakan peraturan perundang-undangan yang memang dimungkinkan oleh undang-undang.

Bukan saja sebagai implementasi pemerintahan yang partisipatif, namun partisipasi warga juga merupakan elemen pendukung demokrasi karena melalui nya, warga negara terlibat dalam urusan pemerintahan.[25] Demokrasi modern ditandai dengan jaminan yang signifikan dari keterlibatan warga negara dalam urusan pemerintahan. Pengambil keputusan dan wakil terpilih bukan lagi satu-satunya pengambil keputusan karena warga sekarang mampu mempengaruhi arah keputusan publik.[26] Oleh karena itu, partisipasi warga merupakan elemen pendukung dari demokrasi yang menjembatani kesenjangan antara demokrasi langsung dan perwakilan.

Partisipasi warga dalam kebijakan daerah telah diidentifikasi sebagai elemen penting bagi pembangunan daerah karena memungkinkan para perencana dan pengambil keputusan daerah untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat. Hal ini memungkinkan pejabat pemerintah daerah berinisiatif untuk memprioritaskan pembangunan daerah dalam urutan urgensinya. Camay dan Gordon menyatakan, bahwa partisipasi warga diakui secara global sebagai konstituen penting dari keberhasilan pembangunan.[27] Partisipasi dalam kebijakan daerah membuat warga mengikuti perkembangan terbaru yang terjadi di pemerintahan daerahnya. Selain itu, adalah sebagai jalan untuk keterlibatan warga yang aktif dalam urusan pemerintahan. Partisipasi warga mendorong masyarakat sipil yang kuat karena memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat dan pemangku kepentingan berbasis lokal lainnya untuk terlibat dalam masalah masyarakat sipil dan aktivitas yang ditujukan untuk pengembangan masyarakat.[28] Dengan demikian, partisipasi warga merupakan proses berkelanjutan yang melibatkan anggota masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.[29] Hal penting dari partisipasi warga dalam kebijakan adalah akuntabilitas. Melalui partisipasi, warga dapat menuntut akuntabilitas dari pejabat publik terkait kebijakan yang telah diputuskan. Akuntabilitas bukan hanya soal menjalankan kontrol. Hal ini juga merupakan masalah memberikan pertanggungjawaban dan memberikan pengawasan oleh warga yang bertindak sebagai pengawas atas tindakan pejabat public. [30] Setiap warga memiliki peran dalam menuntut akuntabilitas. Warga memainkan peran yang tak ternilai dalam memastikan bahwa fungsionaris publik bertindak dan mengejar tujuan untuk kepentingan publik dalam kebijakannya.

Camay dan Gordon menekankan pentingnya partisipasi warga dengan menyatakan sebagai berikut:

1. Partisipasi memberi warga *platform* untuk menyuarakan preferensinya kepada pembuat keputusan seperti administrator dan perwakilan politik.
2. Partisipasi warga melegitimasi keputusan kebijakan. Jika warga terlibat dalam pembuatan kebijakan, mereka kemungkinan besar akan

mendukungnya karena mereka tahu bahwa kebijakan itu telah memasukkan pandangannya.

3. Partisipasi adalah platform yang dapat digunakan oleh kelompok-kelompok yang kurang terwakili dan kurang beruntung dalam masyarakat yang sering diabaikan oleh para pengambil keputusan misalnya kaum muda, orang tua dan penyandang disabilitas.
4. Partisipasi adalah instrumen yang digunakan oleh politisi untuk mengumpulkan informasi tentang masalah dan kebutuhan masyarakat dari akar rumput.[31]

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa partisipasi lebih dari sekadar stempel keputusan yang direncanakan sebelumnya. Hal ini adalah proses yang melibatkan orang-orang dari awal ketika kebijakan dimulai, hingga tahap konsepsi dan akhirnya implementasi kebijakan. Selain itu, keterlibatan warga dalam kebijakan daerah menimbulkan rasa memiliki dan kebanggaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Hal ini secara positif mempengaruhi hasil kebijakan yang dilakukan karena warga akan cenderung mendukung pemerintah daerahnya. Oleh karena itu, partisipasi warga merupakan elemen penting dalam lingkup pemerintahan daerah, sehingga harus terus dilakukan untuk kepentingan pemerintah daerah dan warganya. Melalui partisipasi warga, pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah berupaya untuk memiliki pemahaman yang *up-to-date* terhadap keinginan dan tantangan warganya.

Partisipasi warga adalah keterlibatan konstituen individu atau komunitas dalam pemerintahan dan proses demokrasi. Partisipasi masyarakat penting untuk pemerintahan yang baik. Hal ini dikemukakan oleh Alexis de Tocqueville dalam *Democracy in America*, yang menulis bahwa "Kualitas masyarakat demokratis dapat diukur dengan kualitas fungsi yang dilakukan oleh warga negara". "Kualitas fungsi" adalah keterlibatan masyarakat. Kegiatan warga merupakan bagian penting dari pemerintahan lokal yang baik karena demokrasi membutuhkan elemen ini untuk berfungsi dengan baik.[32] Partisipasi warga sangat penting karena memungkinkan warga untuk mempengaruhi kebijakan, nilai-nilai lokal, dan prioritas pemerintah daerah. Hal ini pada gilirannya, mengarah pada tingkat kepercayaan warga yang lebih tinggi, komunitas yang lebih kuat,

lebih bahagia, dan menciptakan kapasitas di antara warga yang sering diabaikan dan tidak didengar.

'Partisipasi warga' mengacu pada keterlibatan warga negara dalam pengambilan keputusan publik. Dalam interpretasi yang berbeda, 'warga' dapat berupa individu atau komunitas terorganisir.[33] Partisipasi warga dalam kebijakan merupakan bentuk partisipasi publik. Partisipasi publik dalam pembuatan dan implementasi kebijakan sangat diperlukan untuk mempertahankan demokrasi dan mempromosikan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik.[34] Partisipasi publik adalah proses aktif di mana peserta mengambil inisiatif dan tindakan yang dirangsang oleh pemikiran dan pertimbangan mereka sendiri dan di mana mereka dapat menggunakan kontrol yang efektif. Partisipasi publik mendorong pendekatan "*bottom-up*" dalam pembuatan dan implementasi kebijakan.[35] Pendekatan "*bottom-up*" terhadap partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan juga mendorong peningkatan kapasitas.[36] Peningkatan kapasitas adalah sebagai proses berkelanjutan untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan, perspektif, dan kekuatan publik, sehingga layanan pemerintah daerah dapat diberikan secara efisien dan efektif. Penyatuan sumber daya manusia bersama-sama di tingkat akar rumput (*grass root*) mengarah pada pembangunan kapasitas. Keputusan kolektif yang diambil pada isu lokal tertentu oleh sekelompok warga memiliki kekuatan lebih daripada yang diambil oleh individu.

Partisipasi warga dalam konteks kebijakan adalah sebagai keterlibatan warga dalam berbagai kegiatan yang berkaitan dengan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan termasuk penentuan tingkat pelayanan, prioritas anggaran, dan akseptabilitas proyek pemerintah dalam rangka mengorientasikan program pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat, membangun dukungan dan mendorong rasa keterpaduan dalam masyarakat.[37] Dalam konteks ini warga adalah sebagai warga masyarakat bertempat tinggal di wilayah pemerintahan lokal (pemerintahan daerah). Partisipasi warga adalah melibatkan kegiatan yang bertujuan di mana warga negara mengambil bagian dalam kegiatan terkait pemerintah.[38] Pemerintah Daerah dalam hal ini mengandalkan masukan dari warga untuk mendapat informasi tentang masalah publik, serta untuk mendapatkan wawasan tentang preferensi warga. Dalam

penyelenggaraan pemerintahan daerah, partisipasi warga dalam pembuatan dan implementasi kebijakan dapat memberikan manfaat seperti perbedaan sudut pandang terhadap isu-isu tertentu, timbulnya rasa memiliki terhadap kebijakan dan rasa bangga sebagai warga negara. Partisipasi warga juga mencegah penyalahgunaan atau penyalahgunaan wewenang administratif dan kekuasaan politik di tingkat daerah. Namun, kekurangan tertentu juga terkait dengan partisipasi warga, misalnya memakan waktu, biaya yang tinggi, lambat dan dapat menimbulkan reaksi negatif jika masukan warga tidak diperhitungkan. Karenanya, partisipasi warga sangat penting untuk mempromosikan tata pemerintahan yang baik di lembaga-lembaga publik.[39]

Selain sebagai karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*), pemerintahan yang partisipatif, juga dianggap sebagai salah satu tonggak pemerintahan yang demokratis. Hal ini karena pemerintahan yang partisipatif menyediakan mekanisme untuk melibatkan orang-orang untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah adalah yang paling dekat dengan warga, sehingga pemerintahan yang partisipatif lah yang dapat berkembang. Pemerintahan yang demokratis sering disebut sebagai “oleh rakyat”.[40] Partisipasi publik lebih jauh mempromosikan prinsip-prinsip demokrasi seperti kesetaraan politik, kekuasaan mayoritas, kedaulatan rakyat dan jajak pendapat.[41] Dalam proses demokratisasi pemerintahan, partisipasi publik menyampaikan informasi berharga tentang kebutuhan dan tuntutan publik dari publik kepada pembuat kebijakan dan pelaksana, dan sebaliknya. Pada saat yang sama, mendorong responsivitas terhadap kebutuhan publik dan memfasilitasi proses implementasi kebijakan dan pengembangan masyarakat. [42]

Dalam konteks kebijakan, partisipasi warga adalah proses yang memberikan kesempatan kepada individu untuk mempengaruhi keputusan publik dan menjadi komponen dari proses pengambilan keputusan yang demokratis.[43] Cogan dan Sharpe mengidentifikasi lima manfaat partisipasi warga dalam proses perencanaan kebijakan, yaitu informasi dan gagasan tentang isu-isu publik, dukungan publik untuk keputusan perencanaan, menghindari konflik yang berkepanjangan dan penundaan yang mahal, wadah niat baik yang dapat terbawa pada

keputusan di masa mendatang dan semangat kerjasama dan kepercayaan antara lembaga dan warga.[44]

Terdapat seperangkat prinsip inti dalam praktik partisipasi warga dalam kebijakan. Prinsip-prinsip tersebut adalah:

1. Warga harus memiliki suara dalam keputusan tentang tindakan yang dapat mempengaruhi kehidupannya.
2. Mencakup janji bahwa kontribusi warga akan mempengaruhi keputusan.
3. Mempromosikan keputusan yang berkelanjutan dengan mengenali dan mengomunikasikan kebutuhan dan kepentingan semua peserta partisipasi, termasuk lembaga pembuat keputusan.
4. Memfasilitasi keterlibatan peserta partisipasi yang berpotensi terpengaruh oleh atau tertarik pada suatu keputusan kebijakan.
5. Mencari masukan dari peserta partisipasi dalam merancang bagaimana mereka berpartisipasi.
6. Memberi informasi yang dibutuhkan untuk berpartisipasi dengan cara yang berarti.
7. Mengkomunikasikan kepada peserta partisipasi bagaimana masukannya dapat mempengaruhi keputusan.

Selain prinsip, juga terdapat nilai-nilai partisipasi warga dalam kebijakan, antara lain:

1. Partisipasi warga didasarkan pada keyakinan bahwa mereka memiliki hak untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan.
2. Partisipasi warga mencakup janji bahwa kontribusi publik akan mempengaruhi keputusan.
3. Partisipasi warga mempromosikan keputusan yang berkelanjutan dengan mengenali dan mengkomunikasikan kebutuhan dan kepentingan semua pemangku kepentingan, termasuk pembuat keputusan.
4. Partisipasi warga memfasilitasi keterlibatannya yang berpotensi berpengaruh pada suatu keputusan.
5. Partisipasi warga dalam rangka mencari masukan dalam merancang kebijakan.

6. Partisipasi warga memberi pembuat kebijakan informasi yang dibutuhkan untuk kebijakan dengan cara yang berarti.
7. Partisipasi warga mengkomunikasikan kepada pembuat kebijakan bagaimana masukannya dapat mempengaruhi keputusan.

Selain nilai, terdapat beberapa tujuan dari partisipasi warga dalam kebijakan, yaitu: Pertama, adalah agar pengambil keputusan memperoleh informasi tentang preferensi publik, sehingga mereka dapat berperan dalam keputusan tentang kebijakan. Dalam hal ini bahwa partisipasi warga dirancang untuk membantu memastikan bahwa kehendak rakyat telah dilakukan. Kedua, adalah untuk meningkatkan keputusan yang dibuat dengan memasukkan pengetahuan publik atau anggota masyarakat ke dalam kalkulus keputusan. Para perencana dan pengambil keputusan dapat mempelajarinya melalui keterlibatan publik. Ketiga, partisipasi warga setidaknya memberi kesempatan kepada orang-orang untuk didengarkan yang pada tahap awal diabaikan atau disalahpahami. Keempat, partisipasi warga adalah tentang mendapatkan legitimasi atas keputusan publik. Apa pun yang diputuskan untuk dilakukan, setidaknya secara teori demokratis dan karenanya sah. Terakhir, tetapi tidak kalah penting, bahwa partisipasi warga adalah sesuatu yang dilakukan oleh para perencana dan pejabat publik karena undang-undang yang mengharuskan untuk melakukannya.

Hal tersebut dimungkinkan berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Masyarakat dimaksud adalah orang perseorangan atau kelompok orang (kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat) yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, maka setiap

Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Keterlibatan warga dalam kebijakan daerah tidak berdiri sendiri. Partisipasi warga, lebih dari sekedar keikutsertaan saja, namun dapat berdampak positif bagi pemerintah daerah. Hal ini juga menguntungkan lebih banyak aspek kehidupan warga daripada hanya entitas pemerintah daerah itu sendiri. Secara khusus beberapa manfaat dari partisipasi warga dapat membantu:

1. Menciptakan kebijakan/hukum yang adil yang mencerminkan kebutuhan nyata warga yang diperkaya dengan pengalaman dan keahlian tambahan.
2. Memfasilitasi dialog lintas sektor dan mencapai consensus.
3. Mengadopsi solusi yang lebih maju dan berwawasan ke luar.
4. Memastikan legitimasi kebijakan.
5. Mengurangi biaya, karena para pihak dapat berkontribusi dengan sumber dayanya sendiri.
6. Meningkatkan kemitraan, rasa memiliki dan tanggung jawab dalam pelaksanaannya.
7. Memperkuat demokrasi, mencegah konflik antar kelompok yang berbeda dan antara masyarakat dan pemerintah dan meningkatkan kepercayaan pada lembaga-lembaga publik.

Tidak saja manfaat, partisipasi warga dalam kebijakan juga memberi keuntungan antara lain:

1. Meningkatkan pemahaman tentang harapan warga dan kebutuhan kelompok masyarakat.
2. Meningkatkan pemahaman lembaga tentang isu-isu yang terjadi.
3. Meningkatkan pemahaman lembaga tentang peran dan kontribusi masyarakat dalam kebijakan.
4. Kesenambungan yang lebih besar dalam pengetahuan.
5. Membangun dukungan warga untuk sebuah kebijakan dan meningkatkan hubungan dengan pemangku kepentingan (*stake holder*).
6. Meningkatkan pemahaman publik tentang tanggung jawab lembaga atas kebijakannya.

7. Meningkatkan pengetahuan teknis staf dan warga.
8. Meningkatkan kredibilitas lembaga dalam masyarakat.
9. Meningkatkan kualitas pengambilan keputusan oleh lembaga.
10. Proses politik yang transparansi.
11. Meningkatkan pemahaman masyarakat tentang isu-isu kebijakan dan tanggung jawab untuk hasil kebijakan.

Selanjutnya, keterlibatan warga dalam kebijakan daerah sebagai bentuk partisipasi dapat dilakukan dengan dua acara. Pertama, konsultasi adalah bentuk partisipasi dimana pemerintah mengundang warga untuk memberikan pendapat, komentar, pandangan dan umpan balik pada suatu dokumen rancangan kebijakan daerah tertentu. Sementara isu-isu yang dikonsultasikan kepada warga ditentukan oleh pemerintah daerah, proses ini juga harus memungkinkan warga untuk mengungkapkan pendapat tentang isu-isu lain yang terkandung dalam rancangan tersebut. Konsultasi dapat diselenggarakan dengan kelompok warga yang lebih luas. Hal ini merupakan cara partisipasi yang reaktif, di mana masyarakat terlibat karena permintaan pemerintah daerah. Namun, bukan berarti warga tidak bisa meminta untuk konsultasi. Kedua, keterlibatan aktif melalui dialog dan kemitraan. Keterlibatan aktif (kemitraan) dalam pembuatan kebijakan berarti kolaborasi dan tanggung jawab yang dilakukan bersama di semua tahap proses pengambilan keputusan (penentuan agenda, identifikasi masalah, penyusunan, keputusan dan implementasi). Hal ini adalah bentuk partisipasi tertinggi dan dapat digambarkan sebagai situasi di mana perwakilan warga berbagi dengan perwakilan pemerintah. Inisiatif bisa datang dari kedua belah pihak. Meskipun harus ada kesepakatan tentang tujuan bersama dari proses tersebut, mereka yang terlibat dari warga harus dapat mempertahankan independensinya, dan untuk mengadvokasi dan mengkampanyekan solusi yang ingin dilihat diadopsi. Dialog adalah sebagai bentuk partisipasi aktif. Dialog adalah prasyarat untuk hubungan kolaboratif. Hal ini membutuhkan “komunikasi dua arah yang dibangun di atas kepentingan bersama dan tujuan yang berpotensi bersama untuk memastikan pertukaran pandangan secara teratur.” Dialog adalah bentuk dasar dari kolaborasi

yang dibangun di sekitar isu kepentingan tertentu dan harus mengarah pada hasil yang disepakati bersama.

Adanya partisipasi warga dalam kebijakan daerah, setidaknya memberi manfaat bagi pemerintah daerah. Pertama, meningkatkan keterlibatan warga. Semakin banyak warga yang terlibat akan menciptakan siklus positif yang membawa banyak manfaat, termasuk tata kelola pemerintahan daerah yang lebih baik. Kedua, meningkatkan tingkat inklusi dan kesetaraan. Komunitas terdiri dari individu dan setiap individu berasal dari latar belakang yang unik, mungkin suku, bahasa yang berbeda, termasuk tingkat pendidikan, status sosial, dan lain-lain. Partisipasi warga membantu memberdayakan semua warga dan membantu Pemerintah Daerah dalam memahami kebutuhan dan prioritas warganya. Pemahaman terhadap warga yang terdiri dari berbagai macam komunitas, akan mendorong lebih banyak partisipasi, meningkatkan tingkat kesetaraan dan inklusi. Warga melihat bagaimana pemerintah daerah bekerja secara lebih dekat, sehingga menghasilkan siklus partisipasi warga yang positif.

Partisipasi warga dalam kebijakan sangat penting. Namun, masih terdapat beberapa kesulitan dalam kehidupan nyata yang menyulitkan warga untuk berpartisipasi dalam kebijakan daerah. Ada alasan subjektif yang menyulitkan warga untuk berpartisipasi. Pertama, kesadaran partisipasi warga belum kuat. Setelah banyak kebijakan publik dikeluarkan, banyak warga yang menganggap kepentingannya tidak cukup dekat. Mereka tidak akan mengambil inisiatif untuk berpartisipasi dalam kebijakan ini, dan akan mengurangi kesadaran partisipasi aktif. Alasan utama fenomena ini adalah pengaruh negatif budaya politik tradisional dan tidak adanya konsep *rule of law*. Pertama-tama, dampak negatif utama dari budaya politik tradisional adalah bahwa warga masih memiliki gagasan patriarki di pikirannya. Mereka beranggapan berpartisipasi atau tidak berpartisipasi, hasilnya pada dasarnya sama. Hingga kini, pemikiran ini masih tertanam pada sebagian warga. Bahkan jika warga berpartisipasi, hal itu juga merupakan semacam partisipasi negatif. Maka efeknya minimal. Kedua, warga belum sadar tentang konsep negara hukum, dan tidak mengetahui bahwa partisipasi warga dalam kebijakan bukan saja hanya sebagai hak warga negara, tetapi juga kewajiban sebagai warga negara.

Kedua, warga negara tidak memiliki kemampuan yang sesuai. Di era digital saat ini, pembuatan dan implementasi kebijakan membutuhkan partisipasi aktif warga. Partisipasi dapat dilakukan baik secara langsung atau melalui media sosial yang ada. Karena itu warga perlu menyuarakan kepentingannya sendiri. Proses pembuatan dan implementasi kebijakan membutuhkan warga negara yang memiliki derajat teori tertentu dan tingkat kemampuan teknis tertentu. Namun karena keterbatasan ekonomi, kondisi materi dan tingkat pendidikan warga, sehingga kemampuan untuk berpartisipasi menjadi terbatas, dan kemampuan warga untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan pun sulit untuk memenuhi persyaratan kapasitas. Keterbatasan kapasitas warga tersebut tidak dapat menimbulkan partisipasi.[45] Selain kedua alasan subjektif di atas, adalah kurangnya budaya partisipatif dalam masyarakat, pengetahuan yang tidak memadai di lapangan, kurangnya informasi mengenai peluang yang ada untuk berpartisipasi, dan otoritas publik tidak mendorong partisipasi publik dalam proses kebijakan.

Adapun alasan objektif adalah pertama, mekanisme partisipasi warga negara dalam implementasi kebijakan publik tidak sempurna. Dalam proses ini, partisipasi warga pada dasarnya diabaikan. Hal ini menyulitkan warga untuk berpartisipasi aktif dalam kebijakan. Kedua, asimetri informasi dalam proses partisipasi warga dalam kebijakan. Asimetri informasi terjadi dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Dalam proses kebijakan, asimetri informasi terutama tercermin antara pemerintah dan warga. Asimetri informasi secara langsung mengarah pada ketidaksetaraan status kedua belah pihak, dan pihak yang memiliki informasi (Pemda) berada pada posisi dominan mutlak. Dalam proses kebijakan, warga pada dasarnya adalah penerima informasi, dan sedikitnya informasi yang diterima warga. Hal ini menyebabkan jauh dari efek yang diharapkan dari partisipasi warga dalam kebijakan.[46]

Selain manfaat, perlu dicatat bahwa dalam proses pembuatan kebijakan yang partisipatif juga memiliki tantangan tersendiri, antara lain adalah:

1. Pemerintah daerah dapat ditekan oleh tenggat waktu untuk mengadopsi undang-undang tertentu.

2. Kemungkinan yang tidak jelas siapa yang harus dikonsultasikan atau dilibatkan atau bagaimana melakukannya.
3. Proses partisipasi yang cukup mahal, sehingga membutuhkan anggaran dalam mengatur pertemuan, menulis komentar, memberikan umpan balik.
4. Konteks politik yang ada kemungkinan tidak mendukung keterlibatan warga, walau menurut undang-undang diperbolehkan.
5. Warga yang berpartisipasi ada kemungkinan tidak memiliki pemahaman yang cukup tentang isu-isu yang dibahas dalam kebijakan.

Berdasarkan tantangan di atas, maka diperlukan upaya untuk meminimalkan dampak dari tantangan tersebut dan untuk membuka jalan bagi proses pembuatan kebijakan daerah yang partisipatif yang lebih efektif. Oleh karena itu, ketika mengembangkan standar yang tepat untuk partisipasi warga dalam kebijakan daerah, penting untuk mempertimbangkan tidak hanya peluang, tetapi juga tantangan yang mengelilinginya, sehingga mekanisme yang tepat dapat diadopsi untuk mengatasi dan menghindarinya. Sehubungan hal tersebut, maka diperlukan teknik-teknik partisipasi warga sebagai berikut:

1. Publisitas
Teknik publisitas dirancang untuk membujuk dan memfasilitasi dukungan warga, berkaitan dengan warga sebagai penerima kebijakan yang pasif.
2. Pendidikan bagi Warga
Program pendidikan bagi warga dengan menyajikan informasi yang relatif lengkap dan berimbang, sehingga warga dapat menarik kesimpulannya sendiri.
3. Masukan dari Warga
Teknik masukan dari warga mengumpulkan ide dan pendapat dari warga. Mereka paling efektif bila dikombinasikan dengan mekanisme umpan balik yang menginformasikan peserta sejauh mana masukannya telah mempengaruhi keputusan akhir.
4. Interaksi dengan Warga
Teknik interaksi dengan warga memfasilitasi pertukaran informasi dan ide di antara warga, perencana, dan pengambil keputusan. Ketika

teknik ini digunakan secara efektif, setiap peserta memiliki kesempatan untuk mengekspresikan pandangannya, menanggapi ide orang lain, dan bekerja menuju konsensus.

5. Kemitraan dengan Warga

Kemitraan dengan warga menawarkan peran formal kepada warga dalam membentuk keputusan akhir.[47]

Dari beberapa teknik partisipasi, tidak semua teknik cocok secara eksklusif ke dalam satu kategori. Misalnya, pertemuan publik dapat memberikan kesempatan untuk pendidikan bagi warga dan interaksi dengan warga. Dalam hal ini jumlah warga yang dapat terlibat berbanding terbalik dengan tingkat keterlibatan aktif. Misalnya, upaya interaksi dengan warga dapat menjangkau lebih banyak warga, sementara kemitraan dengan warga membatasi partisipasi hanya sedikit.[48] Oleh karena itu, perencana kebijakan harus mengembangkan program partisipasi warga yang dapat memenuhi tujuan, sasaran, dan keadaan spesifik dari setiap kebijakan. Program partisipasi warga yang berhasil harus integral dengan proses perencanaan dan berfokus pada kebutuhan, dirancang untuk berfungsi dalam sumber daya waktu, personel, dan anggaran yang tersedia dan responsif terhadap peserta warga.[49]

Karena alasan yang disebutkan di atas, setiap kebijakan tertentu akan menuntut pendekatan yang berbeda untuk keterlibatan warga. Namun, sebagian besar program partisipasi warga yang berhasil mengandung beberapa elemen umum. Agar efektif, disarankan bahwa program partisipasi warga harus:

1. Memenuhi persyaratan hukum.
2. Mengartikulasikan tujuan dan sasaran dengan jelas.
3. Adanya dukungan politik.
4. Menjadi bagian integral dari struktur pengambilan keputusan.
5. Ketersediaan biaya dan waktu yang memadai.
6. Mengidentifikasi publik yang bersangkutan atau terpengaruh.
7. Menggambarkan peran dan tanggung jawab yang jelas bagi para peserta partisipasi.

Sebuah program partisipasi warga yang menggabungkan elemen-elemen di atas pada umumnya akan efektif dalam memenuhi harapan baik perencana kebijakan maupun bagi peserta partisipasi.

Di masa mendatang (*ius constituendum*) diperlukan langkah-langkah yang harus dilakukan agar partisipasi warga dalam kebijakan daerah menjadi lebih efektif adalah:

1. Pemerintah Daerah harus lebih terbuka tentang sejauh mana keterlibatan warga dimaksudkan untuk menghindari harapan yang semu.
2. Dalam pelaksanaan partisipasi warga harus mengakui keragaman nilai dan pendapat yang ada di dalam dan di antara masyarakat.
3. Isi informasi tentang kebijakan harus komprehensif, seimbang dan akurat.
4. Kebijakan daerah harus disesuaikan dengan situasi yang dihadapi.
5. Warga harus dikonsultasikan tentang desain dan proses kebijakan sebelum Pemerintah Daerah melakukan proses pembuatan.
6. Memenuhi kebutuhan kelompok tertentu, sehingga diperlukan teknik khusus partisipasi.
7. Kebijakan daerah setidaknya mengakomodir keragaman kepentingan warga dalam suatu komunitas, sehingga dapat diterima oleh semua kelompok kepentingan.

Langkah selanjutnya adalah pemerintah harus menumbuhkan kemampuan dan kesadaran warga untuk berpartisipasi dalam kebijakan daerah. Kedua, harus membangun mekanisme interaksi dua arah antara Pemerintah Daerah dan warga. Terakhir, harus memperkuat keterbukaan informasi dalam proses kebijakan.

1. Menumbuhkan kemampuan dan kesadaran warga untuk berpartisipasi dalam kebijakan daerah

Di era pemerintahan yang demokratis dan partisipatif, Pemerintah Daerah membutuhkan warga untuk berpartisipasi aktif dalam kebijakan daerah, namun kapasitas warga yang ada tidak dapat memenuhi kebutuhan pemerintah. Oleh karenanya Pemerintah Daerah perlu menumbuhkan kemampuan dan kesadaran warga untuk berpartisipasi dalam kebijakan daerah. Pertama-tama, perlu

menumbuhkan kesadaran warga untuk berpartisipasi dalam kebijakan publik. Memberi tahu warga bahwa partisipasi dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan bukan hanya hak warga, tetapi juga kewajiban sebagai warga negara. Kedua, Pemerintah Daerah perlu menumbuhkan kemampuan warga untuk berpartisipasi dalam kebijakan daerah. Jika warga sadar dan tidak mampu berpartisipasi, mereka tidak akan mencapai hasil yang diinginkan. Kemampuan berkultivasi bukanlah dicapai dalam semalam. Perlu jangka waktu tertentu. Hal ini diperlukan untuk membiarkan warga menguasai proses berpartisipasi dalam implementasi kebijakan publik dalam proses praktek. Pertama, pemerintah harus memupuk kemampuan dasar warga negara untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan. Kedua, Pemerintah Daerah harus memilih warga yang memiliki kemampuan tertentu sebagai wakil warga dan membiarkannya bereaksi positif terhadap dampak negatif yang ditimbulkan oleh kebijakan daerah. Hal ini untuk meminimalkan efek negatif dari kebijakan tersebut. Dalam proses ini, tugas utama adalah membudayakan kesadaran dan kemampuan warga untuk berpartisipasi dalam kebijakan.

2. Membangun mekanisme interaksi dua arah antara Pemerintah Daerah dan warga

Partisipasi dalam kebijakan daerah memerlukan mekanisme yang dapat berinteraksi dengan Pemerintah Daerah secara dua arah. Membiarkan para anggota DPRD menjadi saluran komunikasi antara warga dan Pemerintah Daerah. Dalam proses partisipasi kebijakan, diperlukan juga perwakilan internal Pemerintah Daerah untuk merespon hal terkait.

3. Memperluas cakupan keterbukaan informasi dalam pelaksanaan kebijakan publik

Di era digital saat ini, kemajuan dan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) memberikan peluang dan *platform* baru untuk keterbukaan informasi dalam proses kebijakan publik. Melalui penggunaan TIK pengungkapan informasi menjadi lebih cepat dan lebih efisien daripada saluran tradisional. Pertama, pemerintah perlu mempublikasikan informasi kepada warga yang ingin

berpartisipasi dalam pembuatan dan implementasi kebijakan. Kedua, beberapa individu dengan tingkat privasi tertentu, warga sesuai dengan hukum dapat meminta informasi, dalam hal ini Pemerintah Daerah harus terbuka menurut hukum. Terakhir, perlu dilakukan partisipasi publik dalam proses kebijakan daerah. Jika prosedur penegakannya tidak terbuka, warga akan berada pada posisi pasif dalam proses kebijakan daerah dan tidak tahu bagaimana mengimplementasikannya.

Selanjutnya, Pemerintah Daerah dalam hal ini juga harus menerapkan berbagai strategi dan rencana untuk membuka diri kepada warga (publik). Hal tersebut sebagai perwujudan dari pemerintahan daerah yang terbuka (*open local government*) dan partisipatif. Sebelumnya Pemerintah Daerah harus memenuhi tiga prinsip dasar. Pertama, transparansi, yang artinya kegiatan pemerintahan Daerah harus diawasi oleh publik. Kedua, aksesibilitas, di mana warga negara harus memiliki kemungkinan untuk mengakses dan menggunakan informasi publik kapan saja dan di mana saja. Ketiga, daya tanggap, yaitu kapasitas Pemerintah Daerah untuk merespon secara efisien tuntutan dan kebutuhan baru yang datang dari warga. Konsep pemerintahan daerah yang terbuka tersebut harus didukung oleh strategi partisipasi publik yang menyeluruh. Apabila semuanya telah terpenuhi oleh Pemerintah Daerah, maka dapat dikatakan partisipasi warga dalam kebijakan daerah telah berjalan secara efektif.

C. PENUTUP

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang partisipatif merupakan perwujudan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*). Salah satu implementasi dari pemerintahan daerah yang partisipatif adalah membuka peluang terhadap warganya untuk berpartisipasi dalam kebijakan daerah. Partisipasi warga dalam kebijakan daerah adalah keterlibatan warga dalam proses pembuatan hingga implementasi kebijakan daerah. Oleh karena itu partisipasi warga adalah sangat penting. Sebab rendahnya partisipasi warga dalam kebijakan daerah dapat menyebabkan rendahnya kualitas kebijakan daerah yang dihasilkan. Partisipasi warga dalam kebijakan daerah juga merupakan elemen

pendukung demokrasi karena melalui partisipasi, warga terlibat dalam urusan pemerintahan daerah. Terdapat sejumlah manfaat dan keuntungan dengan adanya partisipasi warga dalam kebijakan daerah. Namun dalam proses pembuatan kebijakan daerah yang partisipatif juga memiliki tantangan tersendiri yang harus diatasi. Sehubungan hal tersebut, maka diperlukan teknik-teknik partisipasi warga. Di masa mendatang perlu dilakukan langkah-langkah agar partisipasi warga dalam kebijakan daerah menjadi lebih efektif. Langkah lainnya adalah pemerintah harus menumbuhkan kemampuan dan kesadaran warga untuk berpartisipasi dalam kebijakan daerah. Kedua, harus membangun mekanisme interaksi dua arah antara Pemerintah Daerah dan warga. Terakhir, adalah harus memperkuat keterbukaan informasi dalam proses kebijakan.

D. RUJUKAN

- [1] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 8
- [2] Ibid., Pasal 1 angka 6.
- [3] Ibid., Pasal 17.
- [4] Ibid., Pasal 22.
- [5] Ibid., Pasal 1 angka 26 – 29.
- [6] Ibid., Pasal 1 angka 41.
- [7] Ibid., Penjelasan, hlm. 2.
- [8] James Anderson, *Public Policy Making*, Boston: Houghton Mifflin Company, p. 5, 2000.
- [9] Ibid., p. 47.
- [10] S.X. Hanekom, C. Thornhill, C, *Public Administration in Contemporary Society: A South African Perspective, Revised Edition*. Pretoria: Southern, p. 67, 1993.
- [11] Ivan Henry Meyer, François Theron, A. Van Rooyen., *Public and Development Management*, Bellville: University of Stellenbosch, p. 53, 1995.
- [12] Meiring, C., *Social Development and the State*, New York: Methuen, p. 42, 2000.
- [13] David Easton, *The Political System*, New York: Alfred, p. 300, 1953.

- [14] Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hal, p. 8, 1995.
- [15] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 angka 11.
- [16] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Op. Cit., Pasal 237 ayat (1).
- [17] Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Publik, <https://nasional.kompas.com/read/2022/03/15/04000011/partisipasi-masyarakat-dalam-kebijakan-publik>.
- [18] Gene Rowe and Lynn Jayne Frewer, "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation", *Science, Technology & Human Values*, Vol. 25, Issues 1, p. 6 – 7, 2000.
- [19] Thomas Beierle and Jerry Cayford, *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*, Washington DC: Resources for the Future, p. 6, 2002.
- [20] James L. Creighton, *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*, San Francisco: Jossey-Bass, A Wiley Imprint, p. 7, 2005.
- [21] *European Institute for Public Participation*, "Public Participation in Europe: An International Perspective", Bremen: European Institute for Public Participation, p. 6, 2009.
- [22] F Lammers, *Popular Participation in Planning for Basic Needs*, Hants: Gower, p. 117, 1988.
- [23] Charles E. Mize, *Citizen Participation in Public Decision-making: a Study of the Willamette National Forest*, Oregon: School of Community Service and Public Affairs, p. 1972.
- [24] *Research on Citizen Participation in the Implementation of Public Policy in Big Data*, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1742-6596/1168/3/032013/pdf>
- [25] Susan Tanaka, "Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 2, p. 139-177, 2007.
- [26] Marcus B. Lane, "Public Participation in Planning: An Intellectual History", *Australian Geographer*, Vol. 36, Issues 3, p. 283–299, 2005.

- [27] Anne J. Camay, Phiroshaw, Gordon., *Evolving Democratic Governance in South Africa*, Johannesburg: Co-operative for Research and Education, p. 249, 2004.
- [28] Chaney, P., *Civil Society and Gender Mainstreaming: Empirical Evidence and Theory-Building from Twelve Post Conflict Countries 2005–15*, World Development, Vol. 83, p. 280–294, 2016.
- [29] Mubangizi B. C., “Participatory Service Delivery Processes With Reference to The Rural-urban Divide of South Africa’s Municipalities”, *Administration Publica*, Vol. 18, No. 2. P. 148 – 165, 2010.
- [30] Richards Q, *Community Participation*, New York: Wiley, p. 23, 1995.
- [31] Camay, P. & Gordon, A.J, Op. Cit., p. 250 – 251.
- [32] *What is civic participation?*, [https://zencity.io/glossary/what-is-civic-participation/#:~:text=Civic%20participation%20is%20the%20involvement,in%20government%](https://zencity.io/glossary/what-is-civic-participation/#:~:text=Civic%20participation%20is%20the%20involvement,in%20government%20)
- [33] H.S. Baum, *Citizen Participation*, in *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, p. 1840-1846, 2001, <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/citizens-participation>
- [34] Fanie Cloete, *Improving Public Policy*, Pretoria: Van Schaik, p. 4, 1995.
- [35] Fox & Meyer, *Public and Development Management*, Bellville: University of Stellenbosch, p. 29, 1995.
- [36] H. Kotze & A. Kellerman, *Development Administration and Management: A Holistic Approach*, Pretoria: Van Schaik, p. 40, 1997.
- [37] Fox & Meyer, Op. Cit., p. 20.
- [38] Langton, *Citizen participation in America*, Massachusetts: Lexington, p. 17, 1978.
- [39] Fox & Meyer, Op. Cit., p. 31.
- [40] Koos Bekker, *Citizen participation in Local Government*, 1st ed., Pretoria: Van Schaik, p. 58, 1996.
- [41] Fanie Cloete, Op. Cit., p. 21.
- [42] Koos Bekker, Op. Cit., p. 55.
- [43] Cogan, C., & Sharpe, G., *Planning Analysis: The Theory of Citizen Involvement*, p. 283, 1986, <http://pages.uoregon.edu/rgp/PPPM613/class10theory.htm>.

- [44] Ibid., p. 284.
- [45] Liao Xiaodong et al, “*Research on Citizen Participation in the Implementation of Public Policy in Big Data Age*”, *Journal of Physics: Conference Series* 1168 032013, p. 3 – 5, 2019.
- [46] Ibid., p. 6.
- [47] Cogan, C. & Sharpe, G., Op. Cit., p. 292-294.
- [48] Ibid., p. 293.
- [49] Ibid., p. 298.



TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS KEBIJAKAN DAERAH

Tyastuti Sri Lestari
Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

A. PENGANTAR

Pasca reformasi 1998 telah terjadi perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semula sentralisasi menjadi desentralisasi. Dalam pengertian klasik, desentralisasi adalah pengalihan sebagian wewenang, tanggung jawab, dan sumber daya dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.[1] Desentralisasi mengacu pada restrukturisasi kewenangan, sehingga terdapat sistem tanggung jawab bersama antar lembaga penyelenggaraan pemerintahan di tingkat pusat dan daerah berdasarkan asas subsidiaritas untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas sistem pemerintahan secara keseluruhan, serta meningkatkan kewenangan dan kapasitas tingkat daerah.

Desentralisasi juga bisa diharapkan dapat berkontribusi pada elemen kunci tata pemerintahan yang baik, seperti meningkatkan kesempatan untuk berpartisipasi dalam keputusan ekonomi, sosial dan politik; membantu dalam mengembangkan kapasitas rakyat dan meningkatkan respon pemerintah, transparansi dan akuntabilitas.[2]

Dari perspektif administratif, desentralisasi adalah penyerahan tanggung jawab administrasi dari pusat ke pemerintah lokal.[3] Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.[4]

Tujuan desentralisasi adalah untuk mengembangkan perencanaan dan pelaksanaan pelayanan publik dengan menggabungkan kebutuhan dan kondisi lokal sekaligus untuk mencapai objektivitas pembangunan sosial ekonomi pada tingkat daerah dan nasional. Melalui desentralisasi, pemerintah daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya, yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Pada dasarnya desentralisasi dan otonomi daerah mempunyai makna besar bagi kepentingan masyarakat daerah untuk menjadi pengambil manfaat dari setiap pengaturan dan pelayanan pemerintah. Hal ini menyiratkan bahwa dengan otonomi daerah, kepentingan, kebutuhan dan kondisi masyarakat merupakan inspirasi utama dalam setiap langkah kegiatan Pemerintah Daerah. Terkait wewenang pengaturan, dalam rangka mengatur pelaksanaan administrasi dan pembangunan, Pemerintah Daerah selain sebagai eksekutif sebagai pelaksana kebijakan, juga berfungsi sebagai legislatif.

Berdasarkan fungsi legislatif yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah bersama DPRD merumuskan kebijakan daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kebijakan daerah dapat menjadi pedoman dan penentu keberhasilan suatu daerah. Oleh karena itu kebijakan daerah merupakan hal penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. [5]

Diberlakukannya otonomi daerah, Pemerintah Daerah merupakan ujung tombak dalam melaksanakan pelayanan publik pada masyarakat. Ripley menyebutnya *street level bureaucracy* atau birokrasi yang bersentuhan langsung dengan masyarakat.[6] Sehubungan hal tersebut, maka diperlukan adanya kebijakan daerah yang mampu menjawab kebutuhan masyarakat. Tuntutan menjalankan tata kelola pemerintahan daerah yang bersih dan baik (*clean and good local governance*) dengan mengedepankan transparansi dan akuntabilitas semakin ditujukan pada Pemerintah Daerah. Tuntutan tersebut adalah menghasilkan regulasi atau kebijakan daerah yang mampu menjawab kebutuhan publik dan

mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat. Oleh karenanya, kebijakan daerah sebagai kebijakan publik sudah selayaknya dibentuk selaras atau dalam kerangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, peningkatan daya saing daerah dan pelayanan publik, serta peningkatan demokratisasi.[7]

Dalam setiap pembuatan kebijakan daerah, tidak dapat melepaskan diri dari tujuan pengaturannya. Tujuan pengaturan tersebut adalah menciptakan kepastian hukum, mewujudkan keadilan dan memberi kemanfaatan sosial. Selain tujuan, kebijakan daerah harus dapat berfungsi sebagai alat kontrol sosial, alat rekayasa sosial, mekanisme integrasi dan alat pemberdayaan sosial.[8] Agar kebijakan daerah berfungsi optimal, ada beberapa landasan yang harus diperhatikan, yaitu landasan filosofis, yuridis, sosiologis, ekonomis, politis. Filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara. Yuridis adalah landasan yang berkaitan keharusan adanya wewenang dari pembuat kebijakan daerah. Sosiologis adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup di masyarakat. Ekonomis adalah agar kebijakan daerah yang dibentuk tidak menimbulkan biaya tinggi. Politis adalah agar kebijakan daerah yang diterbitkan dapat berjalan sesuai tujuan tanpa menimbulkan gejolak di masyarakat.[9] Demikian pula materi muatannya adalah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan menjabarkan kebijakan yang lebih tinggi di atasnya. Dari segi hierarki, kebijakan daerah materi muatannya tidak boleh bertentangan dengan kebijakan yang lebih tinggi. Kebijakan daerah tersebut harus dalam kesatuan kebijakan nasional.

Hal penting adalah ada beberapa asas yang harus diperhatikan dalam pembuatan kebijakan daerah hingga implementasi. Hal ini dimaksudkan agar dapat berfungsi secara maksimal dalam mendukung terwujudnya penyelenggaraan otonomi daerah. Pembuatannya harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain itu berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Asas yang dimaksud adalah asas keterbukaan (transparansi) dan akuntabilitas. Transparansi dan akuntabilitas merupakan komponen utama dan tujuan dari pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam perspektif kebijakan, transparansi adalah untuk menggambarkan kebijakan yang

mudah dipahami, di mana informasi tentang kebijakan itu tersedia, dan akuntabilitasnya jelas.[10] Akuntabilitas adalah sejauh mana kebijakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini para pembuat kebijakan bertanggung jawab kepada masyarakat dan kepada lembaga yang bersangkutan.

Pentingnya transparansi dan akuntabilitas kebijakan daerah, karena realita yang terjadi seringkali masih ditemui permasalahan kurangnya transparansi terutama dalam proses pembuatan kebijakan daerah. Masalah akuntabilitas adalah masih lemahnya pertanggungjawaban pihak yang kompeten setelah kebijakan dilaksanakan dan berdampak terhadap masyarakat. Hal ini disebabkan masalah minimnya kapasitas sumber daya manusia, masih tertanamnya paradigma sentralistik, partisipasi yang belum menjadi pilihan dan apriori transparansi. Selain itu adalah kecenderungan mengabaikan pemangku kepentingan, orientasi pada politik kepentingan yang dapat mengurangi nilai transparansi dan akuntabilitas. Permasalahan tersebut tentunya patut menjadi perhatian agar transparansi dan akuntabilitas kebijakan daerah terwujud sesuai tujuan dari otonomi daerah.

Menjawab permasalahan kebijakan daerah sebagaimana diidentifikasi di atas, tidak terlepas dari bagaimana kemampuan pembuat kebijakan memahami secara operasional mengenai kewajiban, wewenang, dan hak dalam membuat kebijakan. Sesuai dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berlaku, maka transparansi dan akuntabilitas kebijakan daerah adalah sangat penting. Terwujudnya transparansi dan akuntabilitas kebijakan daerah apabila telah benar sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Sebelumnya pemerintah daerah terlebih dahulu mampu mengenali dan mengklasifikasi persoalan-persoalan yang mungkin timbul. Hal ini dikarenakan semakin kompleks dan multi dimensi dinamika tuntutan dan tantangan global. Dengan adanya transparansi dan akuntabilitas kebijakan daerah, maka diharapkan pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahan secara efektif dan efisien.

Sebagaimana diketahui, transparansi merupakan kewajiban pemerintah untuk berbagi informasi dengan masyarakat dalam membuat keputusan yang tepat dan dapat dipertanggungjawabkan. Beberapa hasil

penelitian menyatakan bahwa pentingnya transparansi dan akuntabilitas dalam sebuah kebijakan. Transparansi adalah komponen fundamental dari pemerintahan yang demokratis. Transparansi merupakan hak warga masyarakat untuk mengetahui tentang kegiatan pemerintahannya melalui kebijakannya. Sebab tanpa adanya transparansi kebijakan ada kecenderungan yang mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan dan kurangnya akuntabilitas. Oleh karena itu, transparansi dan akuntabilitas kebijakan daerah sangat diperlukan sebagai bentuk penjabaran dari tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

B. PEMBAHASAN

Kebijakan daerah sebagai kebijakan publik adalah tentang suatu keputusan yang bijak, dalam arti bahwa keputusan yang diambil haruslah mementingkan kepentingan masyarakat umum. Keputusan tersebut adalah keputusan yang ideal, mencerminkan etika dan keputusan yang adil. Menurut Graycar, kebijakan publik dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, proses dan kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan. Sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi,

Sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya. Sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumus isu-isu dan metode implementasinya. [11] Kebijakan adalah segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.[12] Kebijakan adalah tentang pilihan: pilihan tujuan, pilihan alasan untuk (dalam) tindakan, pilihan instrumen kebijakan, pilihan bagaimana menanggapi konsekuensi dari keluaran kebijakan. J. O Udoji memberi pengertian bahwa kebijakan adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dengan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat. [13] Menurut James E. Anderson, kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. [14] Kebijakan diklasifikasikan menjadi dua, yaitu

substantif dan prosedural. Kebijakan substantif, yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Hal ini berarti, kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. [15]

Berdasarkan pengertian di atas, dapat diketahui bahwa kebijakan adalah tindakan atau kegiatan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan apapun dalam memecahkan suatu masalah. Pemerintah daerah dalam hal ini dapat merencanakan serangkaian tindakan untuk memecahkan suatu masalah dengan mempertimbangkan segi ekonomis, sosial dan politis. Kebijakan tersebut bercirikan antara lain:

1. Tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan mensejahterakan masyarakat, dibuat secara sistematis.
2. Dibuat melalui tahapan-tahapan yang sistematis, sehingga semua variabel pokok semua permasalahan tercakup.
3. Dilaksanakan dengan unit organisasi pelaksana.
4. Perlu dievaluasi, sehingga diketahui berhasil tidaknya dalam menyelesaikan masalah.[16]

Dalam pendapatnya, Bridgman dan Davis menyatakan, bahwa kebijakan publik dapat ditinjau dari tiga dimensi. Pertama, *as authority voice* atau sebagai suara dari penguasa merupakan respon dari pemilik kewenangan terhadap isu atau masalah publik. Oleh karena itu kebijakan publik bermakna pencarian terhadap tujuan pemerintah yang spesifik melalui aplikasi sumber daya publik maupun privat yang teridentifikasi. Kedua, *as hypothesis*, sebagai hipotesis, kebijakan dibangun dalam kerangka sebuah teori model sebab dan akibat. Untuk memikirkan kebijakan sebagai sebuah hipotesis, maka kebijakan menjadi kata kalkulasi mental yang menjadi pedoman semua penasihat dan pembuat kebijakan. Ketiga, *as objective*, kebijakan publik sebagai pencapaian tujuan, artinya kebijakan memiliki suatu akhir, kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai sejumlah hasil.[17]

Dalam pembuatan kebijakan publik seperti halnya kebijakan daerah tentunya perlu adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam serta dilakukan secara bertahap. Dunn membagi tahapan-tahapan dalam

proses pembuatan kebijakan meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, penilaian kebijakan.[18] Tahap-tahap tersebut merupakan tahap yang saling bergantung dan mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap di tengah dalam lingkaran aktivitas yang tidak linear.[19].

Tidak jauh berbeda dengan Dunn, Gortner membagi dalam lima tahapan, yaitu identifikasi masalah, formulasi usulan kebijakan, legitimasi, aplikasi (implementasi) dan evaluasi (penilaian).[20] Identifikasi masalah adalah proses mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Identifikasi mengikuti beberapa kriteria seperti analisa data, sampel, data statistik, model-model simulasi, analisis sebab akibat dan teknik peramalan. Dalam formulasi usulan kebijakan harus memperhatikan faktor-faktor strategis, alternatif-alternatif, teknologi dan analisis dampak lingkungan. Legitimasi mencakup proses adopsi yang mencakup analisis kelayakan politik, gabungan teori politik, teknik-teknik penganggaran. Aplikasi mencakup bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran keputusan, dan skenario pelaksanaannya. Terakhir evaluasi memerlukan metode eksperimental, sistem informasi, auditing dan evaluasi mendadak.[21]

Dalam perspektif pemerintah daerah, pembuatan atau pembentukan kebijakan daerah bukanlah sebuah proses yang semata-mata hanya menyusun pasal-pasal dan ayat-ayat, sehingga menjadi sebuah kebijakan. Namun merupakan satu pekerjaan yang membutuhkan pemikiran yang mendalam untuk merancang sebuah keadaan pada masa yang akan datang melalui seperangkat aturan. Selain itu, adalah untuk memprediksi segala sesuatu sumber daya yang dibutuhkan untuk efektivitas pencapaian tujuan pengaturan tersebut.[22] Kebijakan daerah merupakan produk regulasi yang dituangkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Peraturan Daerah tentang APBD, Peraturan Daerah tentang perubahan APBD, dan Peraturan Daerah tentang

Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD kepada DPRD [23] serta Peraturan dan Keputusan Kepala Daerah.

Berkaitan penyelenggaraan pemerintahan daerah, terdapat jenis kebijakan daerah antara lain adalah:

1. Kebijakan daerah yang berbentuk peraturan, yaitu:
 - a. Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan Bersama Gubernur.
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bersama Bupati/Walikota.
 - c. Peraturan Kepala Daerah/Perkada adalah Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota.
 - d. Peraturan Bersama Kepala Daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih kepala daerah, yang terdiri dari Peraturan Bersama Gubernur dan Peraturan Bersama Bupati/Walikota.
2. Kebijakan daerah yang berbentuk penetapan yang bersifat konkret, individual dan final adalah Keputusan Kepala Daerah terdiri dari Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota.

Dalam literatur kebijakan di Indonesia, kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan. Hal tersebut didasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4. Peraturan Pemerintah.
5. Peraturan Presiden.
6. Peraturan Daerah Provinsi.
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan perundang-undangan memiliki ciri:

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
2. Bersifat universal, yaitu diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas konkretnya.
3. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukan peninjauan kembali.[24]

Adapun semua kebijakan daerah yang berupa keputusan yang bersifat mengatur berdasarkan Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan dinamakan juga sebagai peraturan.

Sebagai produk legislasi, kebijakan daerah mempunyai peran yang strategis dalam mendorong terwujudnya penyelenggaraan otonomi daerah. Untuk itu tidaklah berlebihan apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah dituntut untuk tertib regulasi. Tertib regulasi adalah suatu proses membuat kebijakan yang baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Melalui pemahaman tertib hukum yang baik, maka kebijakan daerah yang dihasilkan akan berkualitas dan efektif. Kebijakan daerah yang berkualitas dimaknai sesuai peraturan perundang-undangan. Kebijakan daerah yang efektif adalah kebijakan yang dibuat telah sesuai kebutuhan, berlaku tepat guna dan tepat sasaran tercapai tujuannya dan pada tataran pelaksanaan bermanfaat bagi masyarakat. Oleh karena pemahaman tertib regulasi sangat dibutuhkan oleh pembentuk kebijakan daerah. Hal ini dilatarbelakangi secara empiris adanya kebijakan daerah yang tidak sesuai baik secara kewenangan, prosedur dan substansinya serta implementasinya. Hal lainnya adalah disebabkan kurangnya transparansi, sehingga tidak akuntabel.

Terdapat 4 (empat) unsur tertib regulasi dalam pembuatan atau pembentukan kebijakan daerah, yaitu:

1. Tertib kewenangan

Dalam pembuatan atau pembentukan kebijakan daerah bahwa setiap Badan, Pejabat atau Penyelenggara Pemerintah Daerah tidak boleh

bertindak di luar batas kewenangannya. Kewenangan tersebut dibatasi oleh:

- a. Masa tenggang waktu wewenang
Berdasarkan batasan waktu atau masa jabatan sesuai yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Wilayah berlakunya wewenang
Berdasarkan wilayah atau tempat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Cakupan atau materi wewenang
Berdasarkan materi muatan/isi dari kebijakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan

2. Tertib prosedur

Pembentukan kebijakan daerah harus mengikuti prosedur dan urutan dari awal hingga akhir secara sistematis guna menghasilkan sebuah kebijakan daerah yang baik dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat. Pembentukan kebijakan daerah harus mengikuti prosedur yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Tertib substansi

Substansi kebijakan daerah merupakan isi yang termuat dalam kebijakan daerah yang terdiri dari politik hukum (kebijakan), materi muatan dan asas. Materi muatan kebijakan daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.[25] Salah satu hal penting yang harus diperhatikan materi muatan kebijakan daerah adalah non diskriminatif, kesetaraan gender, pembagian urusan pemerintahan dan sesuai hak asasi manusia.

4. Tertib implementasi

Tertib implementasi adalah suatu rangkaian dalam penyusunan kebijakan daerah setelah ditetapkan untuk selanjutnya dilaksanakan. Tertib implementasi bermakna setelah kebijakan daerah ditetapkan, maka tidak berarti kebijakan daerah tersebut sudah bisa bekerja

dengan sendirinya. Untuk itu terdapat beberapa unsur yang harus diperhatikan, yaitu:

a. Aparatur (*man*)

Adanya aparatur yang memadai yang memiliki kompetensi untuk melaksanakan kebijakan daerah. Sumber daya manusia merupakan komponen penting efektif tidaknya pelaksanaan suatu kebijakan daerah.

b. Anggaran (*money*)

Ketersediaan dukungan anggaran. Dalam implementasi kebijakan daerah dibutuhkan adanya anggaran untuk bisa mendorong terlaksananya implementasi kebijakan daerah secara efektif.

c. Alat/bahan (*material*)

Ketersediaan bahan pendukung dalam hal ini lahirnya kebijakan daerah sebagai dasar dalam bekerja adalah telah disahkan oleh pejabat yang berwenang.

d. Sarana dan prasarana (*machine*)

Ketersediaan sarana dan prasarana yang diwujudkan dengan fasilitas sebagai sarana pendukung. Hal ini juga menentukan terhadap pelaksanaan kebijakan, karena tanpa sarana dan prasarana akan menjadi kendala dalam pelaksanaannya.

e. Tata cara (*methode*)

Bahwa implementasi kebijakan daerah dapat efektif apabila mengikuti tata cara yang berlaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini untuk mencegah terjadinya Tindakan di luar batas kewenangan di lapangan oleh pelaksana kebijakan.[26]

Sebelumnya, agar kebijakan daerah tersebut memang benar-benar dibutuhkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka terlebih dahulu dilakukan pemetaan terhadap kebutuhan dan skala prioritas dalam pembuatan kebijakan daerah seperti Perda. Pemetaan tersebut dilakukan melalui kegiatan analisis kebutuhan. Kegiatan ini merupakan kajian awal tentang tingkat kebutuhan terhadap lahirnya suatu kebijakan. Agar analisis kebutuhan pembuatan kebijakan daerah dapat

dilaksanakan secara berkelanjutan haruslah ditetapkan ke dalam program legislasi daerah (Prolegda).

Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan kebijakan daerah yang disusun secara sistematis, terpadu dan terencana. Dalam proses pembentukan inilah harus adanya transparansi, sehingga masyarakat dan pemangku kepentingan memperoleh informasi. Berdasarkan informasi tersebut, maka masyarakat berhak memberi masukan, pendapat dan saran dalam rangka penyusunan kebijakan daerah tersebut. Masukan, pendapat dan saran dapat dilakukan secara lisan maupun tertulis. Kebijakan daerah pada umumnya dibentuk dan dijalankan sebagai hasil dari suatu proses, yang dilakukan oleh Kepala Daerah dan DPRD. Kebijakan daerah tersebut diputuskan secara bersama antara Kepala Daerah dan DPRD untuk memecahkan masalah-masalah tertentu dan menentukan solusi yang optimal di antara alternatif-alternatif kebijakan. Tentu saja, kedua pihak tersebut tidak bisa bertindak sesuai kehendak sendiri, namun harus adanya transparansi sejak awal proses pembuatan kebijakan daerah hingga implementasinya.

Berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, proses pembuatan kebijakan daerah mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang ini proses pembuatan kebijakan daerah meliputi:

1. Tahap Perencanaan Kebijakan

Hal penting yang harus diperhatikan dalam tahap perencanaan kebijakan adalah memahami berbagai pendekatan dan instrumen yang digunakan dalam pembuatan kebijakan baik skala kecil maupun besar. Juga harus mampu menentukan tantangan atau peluang yang akan di hadapi. Sebagaimana dikemukakan oleh Bridgman dan Davis, bahwa perencanaan kebijakan berarti:

- a. Proses untuk menentukan dan mengatur persoalan-persoalan publik dalam rangka mencapai kesejahteraan bersama.
- b. Proses merumuskan keputusan yang diambil untuk mengurus masalah-masalah publik.
- c. Pengaturan masalah umum yang hanya bisa dilakukan oleh lembaga (organisasi publik) yang sah karena mempunyai kekuatan memaksa kepada seluruh masyarakat tanpa pandang bulu.

- d. Perencanaan harus dilaksanakan secara baik, matang, terfokus, terarah dan terorganisir.[27]

Karakteristik perencanaan kebijakan publik yang baik adalah sebagai berikut:

- a. Merupakan respon positif dan proaktif terhadap kepentingan publik.
- b. Merupakan hasil dari konsultasi publik, debat publik atau analisis yang mendalam, rasional dan ditujukan untuk kepentingan umum.
- c. Merupakan hasil dari manajemen partisipatif yang tetap membuka diri terhadap masukan sebelum ditetapkan sebagai kebijakan.
- d. Akan menghasilkan rencana kebijakan yang mudah dipahami, mudah dievaluasi, indikatornya jelas, sehingga mekanisme akuntabilitasnya mudah dipahami.
- e. Merupakan produk pemikiran yang panjang yang telah mempertimbangkan berbagai hal yang mempengaruhinya.
- f. Merupakan perencanaan yang bervisi ke depan dan berdimensi luas karena tidak diabaikan untuk kepentingan sesaat semata-mata.[28]

Dalam konteks kebijakan daerah, tahap perencanaan dalam penyusunan Perda dikenal dengan istilah Program Pembentukan Peraturan Daerah (Properda). Dalam membuat peraturan daerah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD harus diawali dengan penyusunan Properda. Properda adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Yang dimaksud disusun secara terencana adalah memiliki tujuan agar terbentuk skala prioritas berdasarkan kebutuhan dan tuntutan pembentukan Perda. Semua elemennya saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan. Sedangkan disusun secara terpadu adalah dalam penyusunan Ranperda diperlukan keharmonisan dan kesepahaman bukan hanya antara DPRD dan Pemerintah daerah, namun peran partisipasi masyarakat dibutuhkan mulai dari penelitian dan penyusunan naskah akademik hingga proses legislasi di DPRD.

2. Tahap Penyusunan Kebijakan

Dalam tahap penyusunan *output*-nya adalah adanya Ranperda disertai dengan penjelasan atau keterangan naskah akademik. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.[13a]

3. Tahap Pembahasan Kebijakan

Pembahasan Perda terdiri dari pembicaraan tingkat pertama dan pembicaraan tingkat kedua sebagai berikut:

a. Pembicaraan Tingkat Pertama

Inisiatif Kepada Daerah

- 1) Penjelasan Kepala Daerah dalam paripurna tentang isi Ranperda.
- 2) Pemandangan umum fraksi.
- 3) Tanggapan Kepala Daerah atas pandangan umum.
- 4) Pembahasan dalam komisi, gabungan komisi, pansus dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk.

Inisiatif DPRD

- 1) Penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pansus atau baleg dalam paripurna tentang isi Ranperda.
- 2) Pendapat Kepala Daerah terhadap Ranperda.
- 3) Tanggapan fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.
- 4) Pembahasan dalam komisi, gabungan komisi, pansus dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk.

b. Pembicaraan Tingkat Kedua

- 1) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului:
 - Laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan pansus tentang proses pembahasan.
 - Pendapat fraksi.
 - Hasil pembahasan.

- Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
 - 2) Pendapat akhir Kepala Daerah
 - 3) Bila tidak ada mufakat, keputusan diambil secara voting.
 - 4) Bila tidak memperoleh persetujuan bersama, tidak boleh diajukan dalam persidangan masa itu.
- c. Persetujuan
- 1) Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.
 - 2) Dalam hal Ranperda tidak mendapat persetujuan bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah, Ranperda tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.

4. Tahap Penetapan/Pengesahan Kebijakan

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian Rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Kepala Daerah menetapkan rancangan Perda dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala daerah. Dalam hal ini Kepala Daerah tidak menandatangani Rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam Lembaran Daerah. Rancangan Perda yang tidak ditandatangani Kepala daerah dinyatakan sah dengan kalimat pengesahannya berbunyi: Perda ini dinyatakan sah.

5. Tahap Pengundangan Kebijakan

Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota diundangkan di Lembaran Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Perda sebagai kebijakan daerah mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perda yang bersangkutan.

6. Tahap Penyebarluasan Kebijakan

Penyebarluasan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Properda, penyusunan Rancangan Perda, pembahasan Rancangan Perda hingga pengundangan Perda. Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Kepala Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Penyebarluasan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah. Adapun naskah produk kebijakan daerah yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diotentifikasi dan diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah dan Berita Daerah.[29]

Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan, yaitu kebijakan yang telah ditetapkan dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumberdaya keuangan dan manusia.[30] Implementasi juga dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan.[31] Pada tahap ini dilakukan pemantauan dengan menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab (akuntabel) pada setiap tahap kebijakan.

Dalam semua proses tahapan tersebut di atas, diperlukan transparansi sebagai prasyarat untuk akuntabilitas. Transparansi berarti terbuka, komunikatif, dan responsif. Transparansi adalah tentang seberapa banyak akses ke informasi yang dimiliki oleh warga masyarakat secara internal, cakupannya, keakuratan, dan ketepatan waktu informasi dan apa yang dapat dilakukan warga masyarakat jika "pembuat kebijakan" tidak cukup terbuka dalam memberikan akses tersebut.

Transparansi adalah persyaratan mendasar untuk keandalan dan integritas badan publik untuk meningkatkan kepercayaan dan dukungan publik. Sebab kurangnya transparansi dalam kebijakan akan berdampak langsung menurunkan kepercayaan dan partisipasi masyarakat. Selain itu, juga mengurangi nilai demokrasi dan supremasi hukum. Oleh karena itu

menjadi kewajiban Pemerintah Daerah sebagai badan publik untuk memastikan hak masyarakat atas informasi tentang kebijakan. Transparansi memastikan bahwa informasi tersedia yang dapat digunakan untuk menjaga dari kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan. Transparansi berfungsi untuk mencapai akuntabilitas, yang berarti bahwa pihak Pemerintah Daerah dapat dimintai pertanggungjawaban atas kebijakan yang di buatnya. Dengan adanya akuntabilitas kebijakan setidaknya akan mengurangi kemungkinan bahwa Pemerintah Daerah selaku otoritas akan membuat keputusan kebijakan yang tidak bijaksana. Tujuan dari transparansi dan akuntabilitas kebijakan adalah untuk memastikan bahwa kebijakan dikelola secara transparan dan akuntabel melalui sistem yang tepat, dan sesuai tujuan yang telah digariskan.

Secara etimologi 'transparansi' berasal dari bahasa Latin '*transparere*', yang berarti 'melihat/muncul melalui'. 'Trans' adalah padanan dari 'melintasi, melalui' dalam bahasa Latin, dan 'parere' adalah padanan dari kata kerja 'melihat dan muncul'. Secara umum transparansi sering dianggap sebagai "hak untuk mengetahui".[32] Sedangkan secara historis, gagasan konsep transparansi sebagai nilai dikenal sejak zaman pencerahan. Adalah '*panopticon*' yang diusulkan Jeremy Bentham (1748-1832) yang mengubah transparansi menjadi alat untuk manajemen dan kontrol organisasi. *Panopticon* adalah bentuk desain penjara di mana cahaya dan bayangan diatur sedemikian rupa, sehingga seorang petugas dapat melihat apa yang dilakukan setiap tahanan. Karena tahanan sadar bahwa setiap gerakannya dapat diamati setiap saat, maka peluang berperilaku buruk menjadi kecil. Dalam kasus ini, orang yang diamati, baik itu tahanan maupun petugas cenderung berperilaku baik karena mereka tahu bahwa mereka sedang diawasi. Semula yang berasal dari gagasan desain penjara, akhirnya menjadi konsep transparansi yang kini menjadi salah satu karakteristik *good governance*. [33]

Sebagaimana diketahui bahwa transparansi dan akuntabilitas merupakan salah satu dari 8 karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*). Delapan karakteristik tersebut adalah pemerintahan yang partisipatif, berorientasi pada konsensus, akuntabel, transparan, responsif, efektif dan efisien, berkeadilan dan inklusif dan mengikuti aturan hukum.[34] Dari perspektif kebijakan, transparansi berarti bahwa

kebijakan yang diambil dan penagakannya dilakukan dengan cara yang mengikuti aturan dan ketentuan. Hal ini juga berarti bahwa informasi yang tersedia dapat diakses langsung oleh masyarakat yang akan terdampak oleh kebijakan tersebut. Transparansi kebijakan dilihat sebagai sarana untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Transparansi secara umum adalah sejauh mana organisasi (publik) memungkinkan aktor eksternal untuk memantau dan menilai cara kerja dan kinerja internalnya. [35] Hal ini mencakup prosedural, visibilitas prosedur pengambilan keputusan dan elemen hasil, visibilitas efek dari kebijakan dan tindakan tertentu. Transparansi dapat berperan dalam hasil nyata yang lebih baik dengan memungkinkan warga masyarakat berfungsi sebagai pengawas dalam sistem pemerintahan. Transparansi adalah prinsip menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi tentang kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan kepada masyarakat. Transparansi kebijakan daerah tersebut dapat mendorong publik untuk ikutserta dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian, ada interaksi masyarakat dalam memantau dan menilai program pemerintah daerah yang telah atau belum dilaksanakan dan dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Bentuk-bentuk transparansi kebijakan yang dilaksanakan meliputi adanya laporan kebijakan daerah, dokumen kebijakan tersedia dan dapat diakses, ketersediaan laporan kebijakan secara tepat waktu, pendapat masyarakat terakomodasi dengan baik dan adanya sistem untuk memberikan informasi kepada masyarakat.

Transparansi diterima secara luas sebagai prinsip utama pemerintahan yang baik. Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) menyiratkan akuntabilitas kepada warga negara dari pemerintahan yang demokratis dan keterlibatan mereka dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik. Dalam perspektif ini, transparansi dan akuntabilitas menjadi komponen tak ternilai dari tata kelola pemerintahan yang baik, serta administrasi yang baik. Transparansi memungkinkan pemangku kepentingan (*stakeholder*) untuk mengumpulkan informasi yang mungkin penting untuk mengungkap

pelanggaran yang terjadi. Juga transparansi meningkatkan akuntabilitas pejabat pemerintah. Transparansi berarti bahwa kriteria, proses dan sistem pembuatan kebijakan atau pengambilan keputusan diketahui secara terbuka oleh semua orang. Selaras dengan konsep *Open Government* yang merupakan sebuah upaya untuk mendorong kolaborasi antara pemerintah dengan masyarakat sipil dalam mewujudkan pemerintahan yang transparan, partisipatif, dan akuntabel. Transparansi merupakan ciri tradisional dari pemerintahan yang terbuka (*open government*), yang berarti bahwa masyarakat harus memiliki akses dan hak informasi yang dimiliki pemerintah dan diberitahu tentang proses penyelenggaraan pemerintahan salah satunya terkait tentang kebijakan.

Sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik bahwa hak masyarakat untuk memperoleh informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka. Hak atas informasi sebagai bentuk transparansi menjadi sangat penting karena semakin terbuka penyelenggaraan pemerintahan untuk diawasi masyarakat, maka semakin dapat dipertanggungjawabkan. Dalam konteks ini hak atas informasi dari badan publik (Pemerintah Daerah) terkait kebijakan merupakan hak hukum setiap warga negara. Melalui mekanisme dan pelaksanaan prinsip keterbukaan ini, maka akan tercipta pemerintahan yang baik dan terwujudnya demokrasi yang hakiki. Ada dua jenis transparansi kebijakan. Pertama adalah transparansi proaktif, yang melibatkan publikasi kebijakan sebelum masyarakat membutuhkannya. Asumsi ini pada dasarnya adalah keyakinan bahwa semua informasi publik adalah milik masyarakat, dan hanya dimiliki oleh badan publik (Pemerintah Daerah). Kedua adalah transparansi reaktif, yaitu tentang hak masyarakat untuk mengetahui, tetapi dalam hal ini dilakukan atas permintaan masyarakat.

Adanya transparansi kebijakan memastikan bahwa masyarakat tahu persis apa yang sedang terjadi dan apa alasan dari kebijakan yang diambil oleh Pemerintah atau pejabatnya di tingkat yang berbeda. Dalam hal ini transparansi telah menciptakan lingkungan yang transparan, sehingga memungkinkan publik menilai kebijakan. Publik melihat apakah hak-haknya dilanggar atau tidak dan karenanya apabila diperlukan baginya

untuk mengambil tindakan dengan meminta pertanggungjawaban sebagai bentuk akuntabilitas. Di sini, kita melihat bahwa transparansi berfungsi dalam dua cara yang berbeda. Pertama, dalam lingkungan yang transparan, pembuat kebijakan berusaha untuk dapat membuat keputusan yang lebih baik. Kedua, jika sebuah institusi publik, dalam hal ini pemerintah transparan tentang kebijakannya sendiri, publik dapat mengamati apa yang dilakukannya. Jadi transparansi memfasilitasi pengambilan keputusan dan memungkinkan publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pembuat kebijakan secara transparan.

Kurangnya transparansi akan berdampak terhadap kualitas pengambilan keputusan dan pengawasan masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan publik. Hal ini dapat memiliki efek yang merusak pada hampir semua aspek kehidupan masyarakat dan pemerintahan. Oleh karena itu transparansi sangat penting karena memungkinkan masyarakat untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah dan/atau pengambil kebijakan sebagai cerminan pemerintahan yang baik. Adanya transparansi menunjukkan kualitas tata kelola pemerintahan yang baik. Tata pemerintahan yang baik mensyaratkan bahwa pemerintah memenuhi tugasnya sesuai dengan norma-norma supremasi hukum dan demokrasi dan dengan cara yang jujur dan tidak memihak. Jujur di sini dapat dimaknai sebagai transparansi dalam kebijakan. Transparansi juga menunjukkan kepatuhan terhadap aturan hukum dan mempromosikan integritas di antara pembuat kebijakan. Adanya transparansi memungkinkan pengawasan terhadap pembuat kebijakan dan memungkinkan untuk memaksakan konsekuensi pada pembuat kebijakan untuk bertanggung jawab atas dampak kebijakan yang bertentangan dan yang tidak diinginkan.

Terdapat beberapa manfaat transparansi kebijakan antara lain:

1. Demokrasi dan akuntabilitas

Informasi dengan sendirinya bukanlah kekuasaan, tetapi merupakan langkah pertama yang penting dalam pelaksanaan kekuasaan politik dan ekonomi. Publik hanya dapat benar-benar berpartisipasi dalam proses demokrasi ketika mereka memiliki informasi tentang kebijakan pemerintah, dan ketika publik dapat melihat manfaat apa yang menjadi haknya dan apakah mereka menerima apa yang seharusnya

diharapkan dari kebijakan tersebut. Dalam hal ini transparansi berkontribusi pada demokrasi karena merupakan persyaratan yang diperlukan untuk partisipasi dan akuntabilitas. Transparansi juga berkontribusi pada legitimasi dan kepercayaan publik terhadap institusi publik (dalam konteks ini Pemerintah Daerah sebagai pembuat kebijakan).

2. Tata kelola yang baik

Transparansi terkait erat dengan tata kelola, salah satunya adalah dengan cara menerapkan kebijakan melalui kerja sama di mana perwakilan pemerintah, dan masyarakat berpartisipasi dalam proses kebijakan. Transparansi merupakan prinsip penting dari tata pemerintahan yang baik. Hal ini dikarenakan tingkat kejelasan dan keterbukaan tentang bagaimana keputusan yang diambil dapat membantu membangun kapasitas masyarakat miskin dan/atau terpinggirkan untuk berperan dalam perumusan dan implementasi kebijakan untuk mempengaruhi keputusan yang mempengaruhi kehidupannya dan untuk mendorong para pembuat kebijakan untuk menggunakan kekuasaannya demi kebaikan yang lebih besar.

3. Peningkatan efisiensi dan efektivitas

Transparansi yang lebih besar juga dapat membawa manfaat bagi pemerintah itu sendiri, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, transparansi juga dianggap sebagai komponen kunci dari kebijakan publik dan efisiensi. Bahwa keputusan dan proses secara terbuka untuk pengawasan publik dapat membuat badan pemerintah bekerja lebih baik, dengan menerapkan disiplin yang konstan. Efisiensi dalam alokasi sumber daya juga dapat meningkat dengan memastikan bahwa manfaat kebijakan didistribusikan kembali dan tidak hanya untuk kepentingan segelintir elit pemerintah dan politik. Dalam hal ini transparansi dapat menghasilkan penghematan sumber daya publik yang substansial dan indikator sosial ekonomi serta pembangunan sumber daya manusia yang lebih baik. Efektivitas pemerintah juga meningkat transparansi kebijakan bekerja sesuai dalam praktik.

4. Alat pencegah korupsi

Transparansi memainkan peran kunci dalam upaya pemberantasan korupsi dan pengendalian dampaknya, karena akses informasi yang bebas dan terjamin memungkinkan warga negara, media dan lembaga penegak hukum untuk menggunakan catatan resmi sebagai sarana untuk mengungkap adanya pelanggaran kebijakan. Secara khusus, transparansi kebijakan sangat penting dalam memastikan akses dan partisipasi, dan dapat berkontribusi untuk mengurangi atau mencegah korupsi, kolusi, nepotisme dan in-efisiensi.

Selain manfaat-manfaat yang disebutkan di atas, manfaat transparansi lainnya adalah: Pertama, sebagai konsep dan praktik, transparansi menambah bentuk kerjasama bagaimana organisasi publik merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik. Hal ini menggambarkan praktik organisasi yang terbuka yang pada gilirannya menumbuhkan praktik partisipatif dan organisasi yang demokratis.

Aksesibilitas informasi oleh berbagai pemangku kepentingan menghasilkan organisasi yang demokratis yang memperjuangkan kebijakan publik yang optimal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kedua, ada korelasi positif antara transparansi dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik dan identitas organisasi. Sebagai konsekuensi dari hal ini adalah kepercayaan dan legitimasi. Citra dan identitas organisasi dan lembaga pelaksana kebijakan publik dalam cara transparan dibangun dan dilestarikan di seluruh audiens dan pemangku kepentingan. Karena itu, merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik secara transparan adalah ideal dan imperatif sebagai wujud keberhasilan organisasi dan kebijakan yang diterapkan. Keberhasilan tersebut dicapai melalui konsistensi dalam identitas organisasi, kesesuaian dan integrasi antara apa yang dikatakan organisasi dan apa yang dilakukannya. Misalnya, kebijakan daerah yang dirumuskan tersedia melalui saluran teknologi informasi dan komunikasi (TIK). Hal ini biasanya dipahami sebagai kemampuan memfasilitasi oleh pemerintah yang transparan yang membuat masyarakat dapat mengikuti tentang kebijakan apa yang dirumuskan dan yang dilaksanakan. Oleh karena itu, aksesibilitas yang diberikan melalui TIK mendorong organisasi dalam hal ini Pemerintah

Daerah untuk menampilkan akuntabilitas dan transparansi yang lebih besar.

Ketiga, manfaat merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik secara transparan dapat dipahami sebagai sumber aksi yang performatif. Sumber daya performatif dari tindakan adalah berguna untuk merancang dan melaksanakan kebijakan publik yang disesuaikan dengan realitas sosial masyarakat. Dengan demikian, transparansi menghasilkan konstruksi sosial dari kebijakan publik yang terarah dan selaras dengan harapan dan kebutuhan publik. Akibatnya, kebijakan publik yang selaras secara sosial berguna dalam membentuk batas-batas dan hubungan antara dan di seluruh domain tata kelola dan kewajiban organisasi (Pemerintah Daerah). Oleh karena itu, perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik secara transparan menghasilkan kebijakan publik yang berorientasi analitis, representatif dan konsultatif. Keempat, manfaat transparansi dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan dapat menjadi jalan untuk memberantas korupsi, in-kompetensi dan menumbuhkan tata pemerintahan yang baik dan kinerja lembaga publik yang optimal. Transparansi kebijakan pun dapat dimanfaatkan sebagai alat pengawasan oleh kelompok masyarakat sipil dan warga untuk memantau, mengaudit dan menggalakkan kegiatan anti korupsi.

Tidak saja bermanfaat, transparansi kebijakan berdampak besar terhadap proses reformasi birokrasi dan mendorong tingkat efisiensi, efektivitas dan daya tanggap, sebagai komponen utama dari konsep pemerintahan yang baik. Transparansi melambangkan mekanisme yang mempromosikan pemerintahan yang baik dan kepercayaan publik dalam kebijakan publik yang demokratis dan modern. Dalam kebijakan publik yang demokratis dan modern, prinsip transparansi merupakan elemen pengendali terjadinya pelanggaran dan penyalahgunaan kekuasaan, serta penggerak tata pemerintahan yang baik dan akuntabilitas terhadap perlindungan kepentingan umum dan hak-hak warga negara. Dalam hal ini prinsip transparansi dapat dianggap sebagai pendukung legitimasi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang membangun kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan warga negara, serta menjamin kemudahan memperoleh informasi. Transparansi adalah persyaratan mendasar untuk keandalan dan integritas lembaga publik

dalam hal ini Pemerintah daerah untuk meningkatkan kepercayaan publik dan dukungan publik.

Adapun akuntabilitas adalah untuk memastikan bahwa setiap tindakan dari kebijakan dan konsekuensinya ada yang harus bertanggung jawab kepada masyarakat. Akuntabilitas dari perspektif pemerintahan, pada dasarnya memberikan peran yang sangat penting dalam menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagai bagian dari peningkatan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Konsepsi akuntabilitas dapat dilihat bahwa pejabat pemerintah tidak hanya bertanggung jawab kepada otoritas yang lebih tinggi dalam rantai komando kelembagaan, tetapi juga bertanggung jawab kepada masyarakat umum, organisasi non-pemerintah, dan pemangku kepentingan lainnya. Sedangkan dari perspektif kebijakan, akuntabilitas mencakup keberadaan mekanisme di mana ada kepastian bahwa pejabat publik (Kepala Daerah) dan politisi (DPRD) bertanggung jawab atas kebijakan yang telah ditetapkannya.

Selain sebagai karakteristik tata pemerintahan yang baik (*good governance*), transparansi (keterbukaan) dan akuntabilitas juga merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Asas ini dapat ditemukan dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri atas kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas dan keadilan. Dalam penjelasan pasalnya disebutkan bahwa "asas keterbukaan" adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. "Asas akuntabilitas" adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fakta menunjukkan bahwa kepatuhan pemerintah daerah terhadap transparansi dan akuntabilitas kebijakan daerah akan dapat membantu mengembangkan kepercayaan publik. Kepercayaan publik adalah fungsi

dari praktik transparansi dan akuntabilitas. Transparansi memainkan peran penting dalam pemerintahan. Hal ini merupakan cara untuk menilai keterbukaan, aksesibilitas pemerintah daerah melalui kebijakannya. Adanya transparansi dan akuntabilitas kebijakan akan mendorong keterlibatan warga masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Selain itu juga akan meningkatkan kepercayaan publik. Adapun akuntabilitas menunjukkan citra transparansi dan kepercayaan. Kepercayaan adalah dasar dari pemerintahan yang demokratis. Transparansi dan akuntabilitas adalah sisi lain dari mata uang kemandirian dan keseimbangan yang diperlukan antara keduanya. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam kebijakan akan mengurangi nilai demokrasi dan supremasi hukum, serta melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Hal ini pada gilirannya memperlambat pembangunan yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa ada keterkaitan antara transparansi dan akuntabilitas. Transparansi mengacu pada akses tak terbatas oleh publik terhadap informasi yang tepat waktu dan dapat diandalkan tentang kebijakan khususnya di sektor publik. Sedangkan akuntabilitas mengacu pada kewajiban pejabat publik untuk melaporkan penggunaan sumber daya publik dan pertanggungjawaban atas kegagalan memenuhi yang dinyatakan dalam tujuan kinerja kebijakan (Armstrong, 2005, hal. 4). [13x1] Selama akuntabilitas tetap menjadi kewajiban pejabat publik untuk melaporkan tindakannya, maka transparansi menjadi praktik. Di negara demokrasi, di bawah prinsip tanggung jawab, pejabat publik memiliki tugas resmi di hadapan warganya untuk melaporkan kebijakan dan tindakannya. Dengan demikian, prinsip transparansi mensyaratkan bahwa tindakan administratif harus dibuka untuk tinjauan publik atau dapat diakses oleh masyarakat. Jadi, akuntabilitas dan transparansi tetap menjadi nilai kunci bagi pemerintahan yang demokratis. Tidak ada demokrasi tanpa transparansi dan akuntabilitas, karena akuntabilitas adalah kewajiban atau kesediaan untuk menerima tanggung jawab atau mempertanggungjawabkan tindakannya. Transparansi adalah kualitas dalam tata kelola, ketika tindakan organisasi “cukup teliti untuk mendapat pengawasan publik.” (Sciso (ed.), 2017:251) [13x2] Di satu sisi transparansi berfungsi sebagai alat yang mendukung untuk menilai tingkat proses

pembuatan kebijakan. Demokrasi kehilangan arti jika tidak ada transparansi dan akuntabilitas, karena jika negara demokrasi tidak menghormati prinsip-prinsip tersebut, maka konsep demokrasi sebagai sistem yang diatur oleh rakyat menjadi tidak bermakna.

Transparansi, kebebasan informasi dan hak warga negara untuk memiliki akses dalam pengambilan kebijakan dapat digolongkan sebagai tindakan yang bertujuan untuk pemerintahan yang transparan *vis-à-vis* warganya. Transparansi semacam ini memungkinkan warga untuk memiliki akses dan informasi yang kemudian membuat lebih memenuhi syarat untuk berkontribusi terhadap perbaikan masyarakat. Selain itu, transparansi kebijakan meningkatkan kualitas demokrasi maupun pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, untuk menjamin transparansi secara efektif, informasi harus tersedia, dapat diakses, dan disebarluaskan di antara warga. Dengan demikian transparansi berjalan seiring dengan akuntabilitas. Tanpa adanya transparansi kebijakan, publik tidak dapat mengamati kebijakan sesuai dengan aturan, dan kemampuan untuk mengenali adanya pelanggaran menjadi terbatas. Selain itu, kurangnya transparansi dapat menghambat penyebaran informasi tentang hasil kebijakan dan melemahkan dukungan publik.

Transparansi dan akuntabilitas merupakan prinsip-prinsip utama penyelenggaraan pemerintahan daerah yang membutuhkan inovasi di pihak Pemerintah Daerah dalam interaksinya dengan warga masyarakat dan bagaimana mengelola pemerintahan. Agar terwujud transparansi kebijakan daerah yang efektif, maka untuk itu kita harus:

1. Yakin bahwa transparansi kebijakan daerah merupakan peluang bagi Pemerintah Daerah untuk menjadi lebih demokratis.
2. Yakin bahwa proses pengambilan keputusan yang transparan adalah alat yang efektif untuk mengembangkan dan menerapkan lebih banyak lagi kebijakan daerah yang efisien.
3. Menyerukan kepada Pemerintah Daerah untuk mengadopsi konsep dan menerapkan standar pemerintahan terbuka (*open government*).
4. Meningkatkan kesadaran tentang manfaat pemerintahan terbuka dan pentingnya transparansi.

5. Meningkatkan penggunaan manajemen data kebijakan secara terbuka untuk publik, mempublikasikannya secara komprehensif dan dapat diakses.
6. Mendorong keterlibatan dan partisipasi publik dalam proses pembuatan kebijakan daerah agar warga lebih memahami cara kerja Pemerintah Daerah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan, sehingga timbul kepercayaan publik.
7. Mendorong partisipasi publik dalam proses kebijakan dan pengambilan keputusan dengan mempertimbangkan, memperhitungkan pentingnya dan relevansi bahwa masyarakat memiliki hak.
8. Meningkatkan berbagai bentuk keterlibatan publik deliberatif, seperti konsultasi untuk menginformasikan proses pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan.
9. Mendorong keterlibatan publik dalam menentukan prioritas kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat banyak.
10. Memungkinkan warga untuk menghadiri sidang DPRD dalam proses kebijakan dan pengambilan keputusan.
11. Menanggapi pengaduan dan rekomendasi warga terhadap kebijakan daerah, guna meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan daerah.
12. Melakukan penelitian dan konsultasi dengan berbagai pihak masyarakat, termasuk organisasi masyarakat sipil organisasi, untuk merancang kebijakan yang paling cocok untuk kebutuhan lokal.
13. Mendorong audit internal, eksternal kebijakan yang telah ditetapkan.
14. Memastikan bahwa langkah-langkah yang terkait dengan transparansi tidak melanggar undang-undang.
15. Mendorong keanggotaan *Open Government Partnership*.

Sedangkan untuk mencapai akuntabilitas kebijakan daerah yang diinginkan, maka diperlukan:

1. Peran dan tanggung jawab harus jelas.
Peran dan tanggung jawab para pihak dalam hubungan akuntabilitas harus didefinisikan dengan jelas, dipahami dengan baik dan disepakati.

2. Ekspektasi kinerja harus jelas.
Tujuan, kendala dan capaian yang diharapkan harus dapat dimengerti, jelas dan disepakati.
3. Harus ada keseimbangan antara harapan dan kapasitas.
Harus ada hubungan yang jelas dan seimbang antara ekspektasi kinerja dan kompetensi, keterampilan, dan sumber daya yang disediakan.
4. Laporan kebijakan harus dapat diandalkan.
Untuk mengungkap apa yang telah berhasil dan tingkat kinerja mana yang telah dicapai, informasi harus dilaporkan tepat waktu dan dapat diandalkan.
5. Mekanisme koreksi harus rasional.
Sebagai hasil dari pelaporan, pencapaian maupun kegagalan harus terlihat dalam kondisi saat ini. Dalam kasus yang jelas di mana harapan belum tercapai, mungkin perlu untuk mengambil tindakan korektif.

Selain yang harus dilakukan di atas, bahwa untuk menciptakan kebijakan daerah yang transparan dan akuntabel sebagai perwujudan pemerintahan yang baik, diperlukan kerjasama. Kerjasama tersebut mencakup pemerintah sebagai pemegang kekuasaan, masyarakat sebagai elemen sosial dan sektor swasta sebagai mitra pemerintah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah sebagai pemegang kekuasaan yang mendapatkan legitimasi memiliki tanggung jawab untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan daerahnya.

C. PENUTUP

Pasca reformasi 1998 telah terjadi perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semula sentralisasi menjadi desentralisasi. Melalui desentralisasi, pemerintah daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya, yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan otonomi, Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah dalam melaksanakan tugas pembantuan. Pemerintah

Daerah bersama DPRD merumuskan kebijakan daerah. Ada beberapa asas yang harus diperhatikan dalam pembuatan kebijakan daerah hingga implementasi. Hal ini dimaksudkan agar dapat berfungsi secara maksimal dalam mendukung terwujudnya penyelenggaraan otonomi daerah. Pembuatannya harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Asas tersebut adalah asas keterbukaan (transparansi) dan akuntabilitas. Dalam perspektif kebijakan, transparansi adalah untuk menggambarkan kebijakan yang mudah dipahami, di mana informasi tentang kebijakan itu tersedia, dan akuntabilitasnya jelas. Akuntabilitas adalah sejauhmana kebijakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini para pembuat kebijakan bertanggung jawab kepada masyarakat dan kepada lembaga yang bersangkutan.

Fakta menunjukkan bahwa kepatuhan pemerintah daerah terhadap transparansi dan akuntabilitas kebijakan daerah akan dapat membantu mengembangkan kepercayaan publik. Kepercayaan publik adalah fungsi dari praktik transparansi dan akuntabilitas. Adanya transparansi dan akuntabilitas kebijakan akan mendorong keterlibatan warga masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Selain itu juga akan meningkatkan kepercayaan publik. Adapun akuntabilitas menunjukkan citra transparansi dan kepercayaan. Kepercayaan adalah dasar dari pemerintahan yang demokratis.

D. RUJUKAN

- [1] Alper Ozmen, 2014, *“Notes To The Concept of Decentralization”*, *European Scientific Journal*, Vol.10, No.10, April, p. 1, 2014.
- [2] UNDP, *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People Centered Development*, New York: *Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy*, p. 4, 1997.
- [3] Lili Romli, *Potret Otonom Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 5, 2007.
- [4] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 8.

- [5] Arenawati, *Administrasi Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Graha Ilmu, hlm. 81, 2014.
- [6] Ibid., hlm. 81.
- [7] Zudan Arif Fakrulloh, *Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 49, 2014.
- [8] Zudan Arif Fakrulloh, *Ilmu Negara dan Pranata Hukum (Sebuah Pencarian)*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm. 130, 2011.
- [9] Ibid, hlm. 132 – 132.
- [10] Neal D. Finkelstein, *Introduction: Transparency in Public Policy*, London: Palgrave Macmillan, p. 1, 2000
- [11] Yeremias Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta: Gaya Media, hlm. 55, 2008.
- [12] Thomas R Dye, *Understanding Public Policy*, 7th ed, New Jersey: Prentice Hall, p. 4, 1992.
- [13] Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 5, 2014.
- [14] James E. Anderson, *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart and Winston, p. 113, 1984.
- [15] Ibid., p. 113.
- [16] Hanif Nurcholish, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, hlm. 265, 2007.
- [17] Arenawati, Op. Cit., hlm. 83.
- [18] William N, Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hlm. 22, 2003.
- [19] Ibid., hlm. 23.
- [20] Arenawati, Op. Cit., hlm. 84.
- [21] Ibid., hlm. 84.
- [22] Zudan Arif Fakrulloh, *Ilmu Negara . . .*, Op. Cit., hlm. 114.
- [23] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Op. Cit., Pasal 65.
- [24] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 3.
- [25] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 14.
- [26] Zudan Arif Fakrulloh, *Hukum Indonesia. . .*, Op. Cit., hlm. 34 – 54.
- [27] Arenawati, Op. Cit., hlm. 84.

- [28] Ibid., hlm. 85.
- [29] Zudan Arif Fakrulloh, *Hukum Indonesia. . .*, Op. Cit., hlm. 38 – 43.
- [30] William N, Dunn, Op. Cit., hlm. 24.
- [31] Solichin Abdul Wahab, Op. Cit., hlm. 64.
- [32] David Hess, “*Social reporting and new governance regulation: The prospects of achieving corporate accountability through transparency*”, *Business Ethics Quarterly*, Vol. 17, No. 3, p. 453 – 476, 2007.
- [33] Bernard E. Harcourt, *Virtual Transparency: From the Panopticon to the Expository Society and Beyond*, In book: *Transparency, Society and Subjectivity*, pp 369-391, 2018, DOI:10.1007/978-3-319-77161-8_18
- [34] *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance?*
<https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- [35] Stephan G. Grimmelikhuijsen, Albert J Meijer, “*Effects of Transparency on Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment*”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 24, Issue 1, January, p. 137 – 157, 2014.



IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DAN POLITIK KEWARGAAN

Sulton

Universitas Muhammadiyah Ponorogo

A. PENDAHULUAN

Dalam desain pemerintahan sentralistik sebagaimana yang pernah dipraktikkan oleh rezim Orde Baru, membicarakan politik kewargaan seperti sebuah mimpi. Kekuasaan negara yang juga diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, mendominasi seluruh tafsir kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hanya tersedia ruang yang sangat terbatas bagi warga untuk bisa menegaskan eksistensinya baik terkait statusnya sebagai warga, hak-hak sosialnya, apalagi hak politiknya. Sampai krisis multidimensi tahun 1998 datang dan benar-benar menggerogoti kemampuan negara dalam mengendalikan dan merespon kekuatan di luar dirinya. Suatu kenyataan politik yang signifikan mempengaruhi kemampuan negara dalam mengontrol kekuatan di luar dirinya termasuk warganya.

Reformasi kekuasaan negara kemudian menjadi keniscayaan, dimana melalui gerakan reformasi dilakukan rekonstruksi pola relasi antara negara dengan warga, dari pola dominasi menuju titik keseimbangan relasi yaitu pola demokratis. Gagasan demokrasi mengandaikan keberadaan dan

peran warga yang aktif, sebagai *demos*, bukan sebatas gagasan politik dan negara sebagai latar belakang semata.¹ Salah satu agenda yang didesakkan dalam kaitan ini adalah mendorong praktik desentralisasi dari sebatas alat legitimasi kekuasaan menuju praktik desentralisasi substantif melalui otonomi daerah yang seluas-luasnya. Desain otonomi daerah yang seluas-luasnya, menarik banyak negara berkembang termasuk Indonesia, karena kehadirannya diasumsikan bukan saja dapat mendorong dilakukannya pemerataan hasil-hasil pembangunan dan kesejahteraan rakyat, tetapi juga mampu menciptakan hubungan relasional yang bersifat timbal balik antara otonomi daerah dengan demokrasi.

Sebagaimana asumsi riset tentang “*Power, Welfare, and Democracy*”, tulisan ini diharapkan mampu memberikan bekal bagi para aktivis di daerah di masa datang atas penilaian terhadap praktik demokrasi berbasis lokal, yang akan mengantarkan pada pemahaman lebih akurat tentang kebutuhan, kesempatan, dan tantangan masyarakat pada tingkat lokal dalam mencapai maksud dan tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Tulisan ini juga berharga bagi berbagai inisiasi gerakan demokrasi tingkat lokal, karena dapat menjadi bekal untuk menghadapi tantangan demokratisasi di Indonesia pada masa yang akan datang.

Menjadi pertanyaan, bagaimana sebenarnya relasi antara otonomi daerah dengan demokrasi. Secara konseptual, otonomi daerah seluas-luasnya sebenarnya diasumsikan dapat mempromosikan jalannya pemerintah daerah yang demokratis, sebaliknya praktik pemerintah daerah yang demokratis diperlukan untuk mendapatkan dampak maksimal dari otonomi daerah. Meski demikian, Cheema (2007) mengingatkan bahwa pemerintah daerah yang demokratis hanya dapat dicapai melalui praktik otonomi daerah yang mampu mempromosikan akuntabilitas, transparansi, pelebagaan budaya demokratis, ketersediaan mekanisme *check and balances* di semua tingkatan, dan

¹ Lihat Santoso, Purwo., Merajud Kewargaan, Membangun Demokrasi Dari Inti dalam Eric Hiarij dan Kristian Stokke, 2018., *Politik Kewargaan di Indonesia*, Jogjakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.vii

mampu menciptakan kondisi yang memberi ruang terbuka bagi warga untuk terlibat dan mengembangkan diri.²

Memperhatikan fenomena otonomi daerah di Indonesia sejak reformasi, problematika yang diingatkan Cheema tersebut diatas terasa begitu nyata, dimana praktik otonomi daerah tidak secara otomatis dapat mendorong lahirnya praktik pemerintahan daerah yang demokratis. Otonomi daerah yang seharusnya memberi ruang bagi praktik partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan mekanisme check and balances untuk terwujudnya kesejahteraan rakyat dirampok secara struktural institusional – melalui pemilukada – oleh para predatoris yang berkonspirasi terutama antara para pebisnis dan politisi yang ada. Praktik otonomi daerah pada gilirannya menampilkan wajah paradoksnya, di satu sisi diasumsikan berorientasi kerakyatan tetapi pada sisi lain berwajah korup. Fenomena politik yang kemudian melahirkan raja-raja kecil, yang memang dipilih oleh dan atas nama rakyat untuk tujuan kesejahteraan rakyat tetapi praktiknya mewujud menjadi predator baru yang menghisap semua sumberdaya rakyat dengan berlingkungan dibalik baju demokrasi.

Tulisan ini disajikan untuk memotret bagaimana respon warga menghadapi kecenderungan praktik pemerintahan otonomi daerah seperti itu? Bagaimana pula ragam perjuangan mereka dalam menuntut hak-hak kewargaan yang dilakukan dalam berbagai sektor, sekaligus bagaimana perjuangan itu dihadapkan pada konteks praktik kekuasaan dan dominasi khususnya pada dinamika demokrasi pada aras lokal. Lebih konkritnya mendiskripsikan bagaimana perjuangan warga negara atas status kewargaannya berikut hak-hak kultural, sosial, dan hak politiknya, terutama melihat keterlibatan warga dalam proses penentuan kebijakan daerah yang dirancang katanya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

B. OTONOMI DAERAH: KUASA ELIT ATAU KUASA WARGA

Sebagaimana diyakini para pendukungnya, desentralisasi yang diimplementasikan melalui kebijakan otonomi daerah pada dasarnya

² Periksa Sulton, 2018. Konspirasi Antara Eksekutif dengan Legislatif Dalam Pengelolaan Anggaran di Kabupaten Ponorogo. UMM : Desertasi

dimaksudkan untuk memberi kesempatan pada pemerintah daerah dalam menyusun rencana program dan alokasi anggaran, menetapkan distribusi anggaran, mendorong efisiensi dan peningkatan layanan publik, serta memberi dukungan untuk jalannya pemerintahan yang lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel.³ Asumsi yang sama diyakini para penggerak agenda reformasi di Indonesia, bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya diasumsikan mampu mendorong terjadinya praktik pemerintahan daerah yang lebih demokratis. Sebuah rezim politik baru di daerah yang memberi ruang lebih luas bagi warga untuk mengaktualisasikan hak atas status kewargaannya, hak-hak sosial termasuk hak politiknya untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan atau kebijakan daerah.

Akan tetapi dalam kajian Vedi R Hadiz⁴ ditemukan fakta lain, dimana fenomena praktik politik kekuasaan di daerah menunjukkan wajah yang berbeda. Runtuhnya kekuasaan rezim Orde Baru, ternyata tidak serta merta mengakhiri fenomena elitisme ditandai dengan tetap eksistensinya elit birokrasi, elit politik, dan elit bisnis oligarki yang dibesarkan Orde Baru dalam panggung politik baru di era reformasi. Melalui demokratisasi yang menyediakan ruang kebebasan berpolitik – dengan partai barunya – yang diamanatkan oleh UU pemilu, kemudian ditopang oleh kapabilitas, pengalaman, dan penguasaan mereka atas sumberdaya sosial-ekonomi, juga jaringan politik yang ada, membuat mereka dengan mudah melakukan proses transformasi diri menjadi pemain politik baru yang dominan di era reformasi.

Fenomena politik ini juga tertangkap jelas terjadi di tingkat daerah. Bersamaan implementasi otonomi daerah yang seluas-luasnya, jaringan elit sosial, elit ekonomi, dan elit politik eks rezim Orde Baru berlomba-lomba menguasai lembaga-lembaga daerah berikut sumber dayanya untuk memperkuat kepentingan politik mereka. Watak predatoris khas

³ Periksa Larson, A. and Ribot, J. (2004) Democratic Decentralization Through a Natural Resource Lens. *European Journal of Development Research*, 16 (1) dalam Sulton, 2018. *Konspirasi Eksekutif dan Legislatif Dalam Pengelolaan Anggaran di kabupaten Ponorogo*, UMM : Desertasi

⁴ Hadiz, Vedi R., 2000., *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Pasca Suharto*, Jakarta: LP3ES.

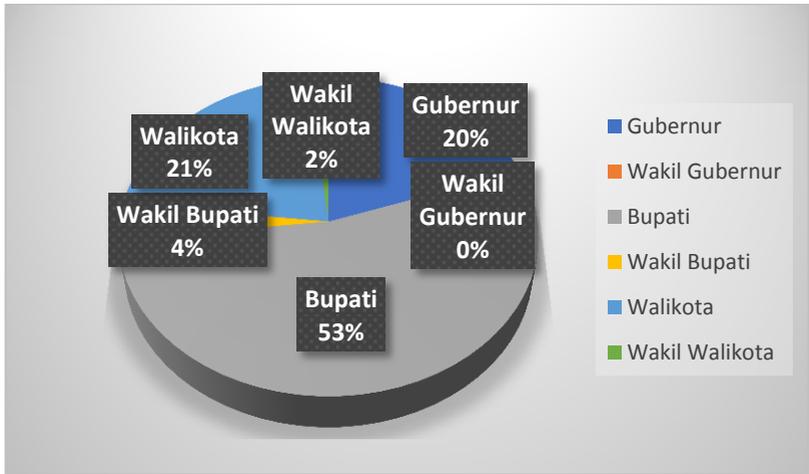
tipologi politik Orde Baru dalam bentuk penguasaan atas lembaga-lembaga pemerintahan, politik, dan sumberdaya lain eksis mereka kendalikan, meski dengan area dan pola baru yang lebih luas dan pragmatis. Berlingkungan dibalik simbol-simbol demokrasi yang melegitimasi aksi mereka, elit predatoris tersebut berjejaring dengan para preman, bandar, dan makelar politik di daerah menguasai partai politik, sebagai institusi yang legitimate untuk berkontestasi memperebutkan posisi elite kekuasaan eksekutif maupun legislatif daerah.

Akibatnya otonomi daerah seluas-luasnya yang diasumsikan dapat mendorong praktik pemerintahan daerah yang demokratis, terjebak dalam perangkat pragmatisme partai politik baik terkait dengan penguasaan atas kelembagaan politik daerah, pengelolaan anggaran daerah, penataan birokrasi daerah, sampai pada eksploitasi atas sumber daya alam sebagai implikasi dari praktik politik predatoris. Kemenangan partai politik dan elit predatorisnya dalam ajang kontestasi politik di daerah, seringkali menjadi legitimasi sekaligus dipandang sebagai mandat rakyat untuk merancang kebijakan sesuai selera dan kepentingan mereka meskipun harus mengabaikan kepentingan rakyat termasuk melanggar norma hukum yang ada.

Berbagai kasus penyimpangan dan korupsi di daerah yang marak sejak reformasi 1998 menjadi konsekuensi dari format politik predatoris seperti ini. Operasi Tangkap tangan (OTT) oleh Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap Gubernur Papua Lukas Enembe di pertengahan tahun 2022 adalah konsekuensi perpolitikan predatoris dimaksud sekaligus menambah panjang daftar kasus korupsi yang melibatkan ratusan elite di daerah baik eksekutif maupun legislative daerah. Fenomena politik tersebut seperti menegaskan bahwa otonomi daerah tidak otomatis melahirkan praktik pemerintahan daerah yang demokratis. Ketika otonomi daerah melahirkan raja-raja kecil yang predatoris (korup) paralel akan mereduksi kekuatan warga yang diharapkan mampu mengontrol kekuasaan di daerah.

Untuk mendapatkan gambaran bagaimana otonomi daerah bukan mendesentralisasi partisipasi dan kesejahteraan rakyat tetapi malah mendesentralisasi praktek predatoris, bisa kita lihat dari maraknya kotopis yang dilakukan oleh elit di daerah. Terhitung sejak tahun 2005 sampai

dengan tahun 2018, sebanyak 56 kepala daerah yang ditetapkan melakukan tindak pidana korupsi. Berdasarkan jabatan, bupati paling banyak ditetapkan sebagai pelaku korupsi ketimbang kepala daerah dengan jabatan lainnya, yaitu sebanyak 30 orang (53%). Pelaku terbanyak kedua adalah walikota sebanyak 12 orang (21%). Sementara di tingkat provinsi, korupsi dilakukan oleh gubernur sebanyak 11 orang (20%). Kemudian wakil bupati sebanyak 2 orang (4%), wakil wali kota sebanyak 1 Orang (2%) dan wakil gubernur tidak ada (0%).⁵ Secara keseluruhan gambaran kepala daerah yang terjebak dalam kasus korupsi dapat dilihat diagram sebagai berikut :



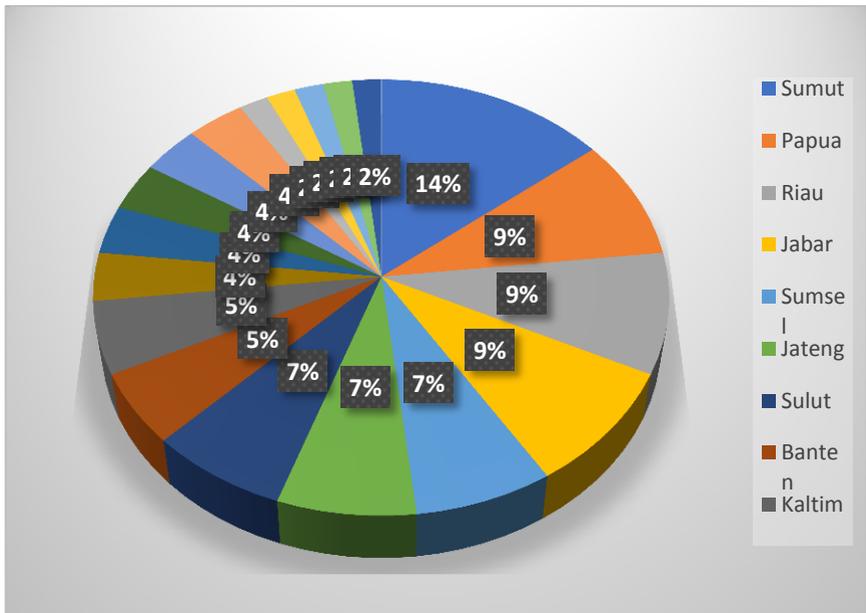
Gambar 1. Tindak Pidana Korupsi di Daerah Berdasar Jabatan (Gerintya, Scholastica., 2018)⁵

Memperhatikan diagram di atas, jika dilihat dari sebarannya kasus korupsi terjadi merata hampir di sebagian besar propinsi yaitu pada 19 propinsi dari 34 propinsi di Indonesia, dengan kepala daerah pelaku korupsi terbanyak ditemukan di wilayah Sumatera dengan total 22 kepala

⁵ Gerintya, Scholastica., 2018., "Dalam 13 Tahun, 56 Kepala Daerah Jadi Terpidana Korupsi", Link: <https://tirto.id/cHDy> diakses Jum,at 10 Nopember 2022 Pk. 14.00

daerah. Kemudian kedua tertinggi ada di wilayah Jawa, yaitu sebanyak 14 kepala daerah pelaku korupsi.

Adapun secara terinci potret sebaran tindak korupsi berdasar propinsi adalah sebagai berikut : Sumatera Utara 8 kasus (14%); Papua 5 kasus (9%); Riau 5 kasus (9%); Jawa Barat 5 kasus (9%); Sumatera Selatan 4 kasus (7%); Jawa tengah 4 kasus (7%); Sulawesi Utara 4 kasus (7%); Banten 3 kasus (5%); Kalimantan Timur 3 kasus (5%); Sulawesi Selatan 2 kasus (4%); Jawa Timur 2 kasus (4%); Aceh 2 kasus (4%); Riau 2 kasus (4%); NTB 2 kasus (4%); Maluku Utara 1 kasus (2%); Kalimantan Tengah 1 kasus (2%); Sulawesi Tengah 1 kasus (2%); Bengkulu 1 kasus (2%); dan Kalimantan Selatan 1 kasus (2%).⁶ Data sebaran tindak pidana korupsi berdasar propinsi tersebut jika digambarkan melalui diagram dapat dilihat sebagai berikut :



Gambar 2. Sebaran Tindak Korupsi Kepala Daerah Berdasarkan Provinsi (Gerintya, Scholastica., 2018)⁶

⁶ Ibid

Salah satu sebab menjamurnya korupsi di daerah adalah lemahnya pengawasan pemerintah pusat di daerah. Minimnya sistem check and balances legislatif mengakibatkan penyalahgunaan wewenang kerap terjadi. Kausa lainnya adalah mengakarnya politik dinasti di daerah. Politik dinasti memungkinkan satu keluarga memimpin suatu daerah hingga beberapa generasi, dan ini membikin keluarga tersebut punya akses besar terhadap penguasaan sumber daya. Contohnya adalah (keluarga) Atut Chosiyah di Banten. Korupsi yang dilakukan kepala daerah ini terkait penyalahgunaan anggaran dan wewenang, pengadaan barang dan jasa, dan penyusunan. Dari beberapa jenis tindak pidana korupsi tersebut, modus korupsi terbanyak adalah penyusunan termasuk di dalamnya adalah gratifikasi.⁷ Hal ini sekaligus menandakan betapa tidak berdayanya kuasa warga sebagai masyarakat sipil atas hegemoni kekuasaan elit yang berkuasa di daerah, sekaligus menegaskan logika perjuangan mereka atas hak kewargaan yang dikooptasi oleh kekuasaan di daerah.

C. MASYARAKAT SIPIL DAN HAK-HAK KEWARGAAN

Muhammad AS Hikam⁸ dengan mengacu pada pengertian yang dipergunakan oleh de'tocqueville mendefinisikan masyarakat sipil (*civil society*) sebagai wilayah-wilayah kepedulian sosial yang terorganisasi dan berisikan antara lain : kesukarelaan (*voluntary*), ke swasembadaan (*self-generating*) dan keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian yang tinggi dalam berhadapan dengan negara, dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya. Sebagai sebuah ruang publik, masyarakat sipil (*civil society*) adalah suatu wilayah yang menjamin berlangsungnya perilaku, tindakan, dan refleksi mandiri, tidak terkungkung oleh kondisi kehidupan material, dan tidak terserap di dalam jaringan-jaringan kelembagaan politik resmi. Di dalamnya tersirat pentingnya suatu ruang publik yang bebas (*the free public sphere*), tempat dimana transaksi politik komunikasi secara bebas bisa dilakukan warga masyarakat.

⁷ Ibid

⁸ Hikam, Muhammad AS, 1996., *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta: LP3ES, hlm. 3-4

Dari pengertian tersebut, masyarakat sipil kemudian mewujud dalam berbagai bentuk organisasi/asosiasi yang dibuat masyarakat di luar pengaruh negara. Lembaga swadaya masyarakat, organisasi sosial dan keagamaan, peguyuban-paguyuban, dan juga kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) di masyarakat adalah pengejawantahan dari masyarakat sipil. Sebuah entitas sosial yang diperlukan kehadiran sekaligus eksistensinya dalam memperkuat posisi warga ketika berhadapan dengan negara dalam proses demokratisasi. Demokratisasi yang dimaknai sebagai proses dari demokrasi prosedural menuju demokrasi yang lebih substantif, mengandaikan peran aktif *civil society* sebagai warga independen dengan segala hak, kewajiban, dan tanggungjawab yang melekat padanya. Dalam konteks kewargaan, demokrasi bukanlah sekedar memberikan hak kepada *civil society* sebagai warga, tetapi lebih dari itu juga menyangkut kemandirian serta keterlibatan aktif mereka dalam pengambilan keputusan menyangkut hak-haknya serta urusan-urusan public lainnya.

Tentu saja tidak semua kelompok dan individu warga memiliki kemandirian yang tinggi ketika berhadapan dengan negara atau kekuasaan sehingga mampu menjaga jarak dari berbagai kepentingan. Oleh karena itu kondisi *civil society* harus dimengerti sebagai suatu proses yang mengalami pasang surut, kemajuan dan kemunduran, kekuatan dan kelemahan dalam perjalanan sejarahnya dalam konteks kewargaan⁹. Bryan S Turner (1993) dalam Robertus Robet (2010)¹⁰ menegaskan bahwa kewargaan pada dasarnya akan berurusan dengan empat masalah mendasar yaitu (a) hak-hak dan kewajiban sosial; (b) bentuk atau tipe dari hak-hak dan kewajiban tersebut; (c) kekuatan-kekuatan sosial yang memproduksi diskursus mengenai hak dan kewajiban tersebut; (d) berbagai pranata sosial yang berwenang mendistribusikan hak-hak dan kewajiban dalam berbagai sektor masyarakat. Pendek kata, Robet menegaskan setiap kali mendiskusikan masalah kewargaan, maka kita

⁹ Ibid

¹⁰ Bryan S Turner (ed.) *Sitizenship and Social Theory*, London, Newbury Park, New Delhi : Sage Publications, 1993. Dalam Robertus Robet, 2010., *Gagasan Manusia Indonesia dan Politik Kewargaan Indonesia Kontemporer*, LP3ES Jakarta: Majalah Prisma Vol. 28 Juni 2010, hlm. 24-39

akan membicarakan suatu konstruksi tertentu mengenai subyek politik modern dalam relasinya dengan praktik politik, hukum, sejarah dan kekuatan-kekuatan ekonomi serta kebudayaan.

Mengkaji masalah kewargaan, pemahaman umum melihat sebagai soal keanggotaan dalam sebuah masyarakat yang menjadi basis status formal seorang warga beserta hak-hak dan kewargaan aktif yang melatut dengan status tersebut (Delanty, 2000, Faulks, 2000, dan Joppke, 2008). Berbeda dengan pemahaman tersebut, Stooke (2018:25) memaknai kewargaan pada masyarakat modern sebagai bentukan empat dimensi saling terkait yaitu *keanggotaan, status legal, hak, dan partisipasi*. Dimensi keanggotaan dan status legal berkaitan dengan soal pengakuan kultural dan yuridis dalam komunitas warga, sedang dimensi hak dan partisipasi berkaitan dengan kepemilikan atas hak-2 dan penerimaan atas kewajiban-kewajiban yang muncul atas proses inklusi atau pengakuan tersebut. Skema empat dimensi (*keanggotaan, status legal, hak, dan partisipasi*) tersebut disajikan untuk menggambarkan kerangka komprehensif dalam mengkaji politik kewargaan tanpa terjebak pada salah satu pendekatan saja. Keempat dimensi yang ada saling membentuk dan menunjukkan titik tolak dan prioritas potensial yang berbeda dalam politik kewargaan daripada menunjukkan sebuah tahapan baku atau mata rantai sebab-akibat.¹¹

Karenanya masalah kewargaan pada dasarnya bukan sekedar soal keanggotaan dan pengakuan legal atas keberadaan individu atau kelompok dalam sebuah komunitas bangsa. Secara substantif, makna dan eksistensi kewargaan setiap individu atau kelompok pada sebuah bangsa dibentuk dan dipraktikan melalui perjuangan politik, termasuk dalam praktik sistem demokratis seperti di Indonesia sekalipun. Berbagai kajian menunjukkan pentingnya issue-isue kewargaan dalam proses demokrasi di Indonesia (lihat Savirani dan Tornquist, 2015; Tornquist, 2013; serta Stokke dan Tornquist, 2013). Praktik demokrasi prosedural dan otonomi daerah sebagai salah satu agenda reformasi di Indonesia secara formal memang sukses diletakkan, tetapi fenomena kehadirannya belum cukup mampu menjamin berlangsungnya proses demokrasi menjadi lebih

¹¹ Lihat Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Politik Kewargaan di Indonesia*, Jogjakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 25

substantif baik ditingkat pusat maupun daerah. Bahkan semakin hari praktik demokrasi yang ada menunjukkan tanda-tanda kemandekan, ditandai dengan kian menguatnya peran negara dan penggunaan cara-cara kekerasan oleh aparat atas nama negara untuk membungkam kekuatan oposisi yang mengoreksi praktik kekuasaan yang menyimpang termasuk di daerah. Dalam perkembangan demikian, maka tidak mengherankan jika praktik demokrasi formal dan otonomi daerah yang ada hanya memberi keuntungan bagi kelompok oligarki-predatoris, dan amat terbatas memberi ruang bagi kelompok dan individu di tingkat warga untuk memperjuangkan hak-haknya menggunakan tata aturan dan regulasi yang ada.¹²

Transformasi proses demokrasi ini menuntut perhatian kita, terutama pada format hubungan kekuasaan antara negara dengan warga untuk mencegah lembaga-lembaga demokrasi dibajak oleh kepentingan kelompok oligarkhi-predatoris. Hal mana pada saat yang sama seharusnya memberi ruang terbuka pada rakyat di tingkat warga dan klas menengah dalam memperjuangkan hak-hak kewargaannya. Disinilah politik kewargaan menegaskan pentingnya upaya mentransformasikan proses demokratisasi yang mandek tersebut. Dalam pengertian demikian, perjuangan kewargaan memiliki karakteristik yang sama dengan upaya mentransformasikan demokrasi formal menjadi lebih substantif dalam hal perjuangan mendapatkan pengakuan kultural, redistribusi ekonomi dan sosial, serta representasi politik.¹³

D. POLITIK KEWARGAAN PADA ERA OTONOMI DAERAH

Sebagai sebuah konsep yang relatif baru, *citizenship politics* dimaksudkan untuk memperluas peran warga di luar konteksnya sebagai obyek kebijakan negara atau penerima pasif dana atau program pemerintah. Dengan paradigma ini, kewargaan dan organisasi mereka terpenggil sebagai subyek untuk memikul tanggungjawab yang lebih besar

¹² Lihat Hiariej, Eric. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia*, dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 18-19

¹³ Ibid

dalam mengatasi kebutuhan dan problem masyarakat,¹⁴ terutama dalam hubungannya dengan kekuasaan negara termasuk di dalamnya kekuasaan pemerintah daerah serta kekuatan dominan lainnya yang ada di tengah-tengah masyarakat.

Politik kewargaan (*citizenship politics*) dalam hal ini, selanjutnya dimaknai sebagai perjuangan atau gerakan melawan ketidakadilan yaitu serangkaian perjuangan – *rakyat di level akar rumput dan kelas menengah beserta organisasi perwakilan dan para aktivisnya* – melawan hubungan kekuasaan yang secara politik, ekonomi, dan kultural menindas serta mengeksklusi kelompok warga tertentu guna mendapatkan pengakuan kultural, keadilan sosial, dan representasi politik di sektor-sektor tertentu, yang dilakukan oleh beragam kelompok dengan issue spesifik dan skala yang berbeda-beda. Secara umum, perjuangan mereka akan berujung pada keterlibatan mereka dengan negara baik melalui proses diskursif maupun non-diskursif.¹⁵

Serangkaian perjuangan berbagai kelompok dan individu atas hak-haknya yang berbasis masyarakat sipil dan sektor kerakyatan seperti: perjuangan masyarakat miskin, petani penggarap, perempuan pekerja rumah tangga, kaum difabel, kaum transgender, penduduk asli dan masyarakat adat, pemuda bertato, serta kelompok pasca fundamentalis yang seringkali tertindas dan tereksklusi dalam interaksinya dengan kekuasaan negara atau kelompok dominan di masyarakat adalah fakta bahwa hak-hak kewargaan itu harus diperjuangkan. Seringkali mereka mengalami berbagai ketidakadilan dan terlibat dalam pertarungan melawan negara, pejabat pemerintah, birokrasi daerah, perusahaan dan aparat-aparatnya, kelompok dominan di masyarakat, serta budaya hegemoni dan proses dominasinya. Secara terang-terangan mereka membangun aliansi dengan berbagai komponen masyarakat sipil lain dan secara bersama-sama membentuk gerakan dengan skala yang berbeda untuk menuntut pengakuan atas keanggotaan dan perlindungan atas hak-haknya yang lebih substantif, seperti perjuangan atas pengakuan kultural,

¹⁴ Lihat Majalah Prisma Volume 29, Jakarta: LP3ES, juli 2010.

¹⁵ Lihat Hiariej, Eric. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia*, dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 1

keadilan sosial, dan representasi politik sebagai warga baik di tingkat pusat maupun daerah.

E. PERJUANGAN WARGA ATAS PENGAKUAN KULTURAL DI DAERAH

Diskursus tentang kewargaan pada mulanya memang mengkaji tentang perbedaan antara mereka yang ada di dalam dan di luar komunitas negara. Masalah ini penting karena merupakan problem nyata bagi setiap orang, karena pengakuan atas hak dan kewajibannya terkait dengan status kewarganegaraannya.¹⁶ Hanya yang perlu diingat bahwa negaralah yang pada akhirnya memberi batasan dan persyaratan kewarganegaraan tersebut.¹⁷ Bagaimana persyaratan yang ditetapkan oleh suatu negara untuk bisa diakui sebagai warga negara, realitasnya berubah-ubah sesuai ruang dan waktu. Menurut Marnette (2005) pada era Yunani Kuno misalnya, kewargaan didasarkan pada keanggotaan dalam dan partisipasi bagi elite pada level negara kota. Kemudian pada era Romawi, melalui status kewargaan diberikan hak-hak legal pada warga tetapi tanpa partisipasi politik bagi penduduk yang ia taklukkan untuk menjaga kendali atas seluruh teritori kekaisarannya.¹⁸ Sementara pada era modern sekarang ini makna kewargaan merujuk pada dimensi keanggotaan dalam sebuah bangsa yang dibatasi oleh teritori, homogen, dan stabil.¹⁹ Inilah yang mendasari pandangan Heater (1999) bahwa kewargaan dan kebangsaan telah melebur selama dua abad terakhir. Proses peleburan

¹⁶ Periksa R.M. Mac Iver, 1950, *The Modern State*, reprinted, London: Oxford University Press, hal.465.

¹⁷ Ibid, hlm. 482.

¹⁸ Marnette (2005) dalam Hiariej, Eric. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia*, dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.26

¹⁹ Bacman dan Erman (2012) dalam Hiariej, Eric. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia*, dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.27

tersebut, membuat bangsa menjadi basis universal untuk mendefinisikan komunitas politik yang bernama warga negara.²⁰

Hubungan negara dengan warga dapat dimengerti dari suatu konsepsi dimana negara sebagai bentuk organisasi yang paling kompleks merupakan suatu badan hukum, yang di dalamnya tersusun dari himpunan warga-warga yang merupakan subjek hukum tersendiri. Dalam konteks demikian, negara pada dasarnya merupakan himpunan subjek hukum dan sebagai satu kesatuan hukum antar subjek hukum warga negara. Karena itu, negara (polis) disebut oleh Aristoteles sebagai “... *a body of citizens*” (politai). Dan untuk mengerti negara (polis), kita harus memahami warga negara (polites) atas dasar konstitusi (politeia).²¹ Dengan status sebagai badan hukum, negara kemudian diakui dan diterima sebagai subjek hukum dalam lalu lintas hukum, baik dalam lalu lintas antar negara maupun antara negara dengan warga negara dan subjek hukum lainnya.

Sementara itu konsep warga dan kewargaan sebagai subjek hukum merupakan konsep ciptaan hukum mengenai subjek yang diakui dan diberi status legal dengan hak dan kewajiban yang melekat di dalamnya, yang berbeda dengan statusnya sebagai manusia biasa atau sebagai subjek dalam interaksi hukum lainnya di luar konteks negara. Penegasan ini penting karena status sebagai warga negara tidak dapat dicampur-adukkan atau bahkan diabaikan sehingga mengalami konflik kepentingan antara satu dengan lainnya. Status warga dan kewargaan, dengan demikian berkenaan dengan status hukum yang dilekatkan pada subjek atau komponen-komponen subjektif dalam organisasi negara, dimana setiap subyek baik selaku pengurus maupun anggota adalah warga negara (*the citizens*) yang dalam kapasitasnya sebagai sesama warga negara

²⁰ Heater, 1999, dalam Hiariej, Eric. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia*, dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.27

²¹ Ernest Barker, (edited and translated), 1958, *The Politics of Aristotle*, Oxford University Press, hlm. 92.

mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama satu dengan yang lain.²²

Konsekuensi umum dari eksistensi kewargaan dengan demikian menyangkut soal 'keanggotaan' dan segala yang terkait status legal atas hak dan kewajiban yang mengikuti keanggotaan dimaksud. Dimana status kewargaan ini kemudian menentukan penundukan seseorang terhadap yuridiksi hukum pada suatu negara,²³ termasuk di dalamnya ketundukan negara terhadap hukum sebagai konsekuensi dari keberadaan warga negara. Sebagai bagian dari pengakuan atas keanggotaan dan perlindungan terhadap warga negara, negara kemudian melakukan pelembagaan kewargaan melalui penerapan berbagai aturan dan regulasi. Di Indonesia, siapa yang diakui sebagai anggota dan siapa yang mendapat status legal sebagai anggota dalam pengertian warga negara, melalui UUD 1945 pasal 26 ayat (1), (2), dan (3) negara telah mengaturnya. Selanjutnya pengakuan dan pengaturan atas keberadaan warga negara diatur secara operasional melalui Undang-Undang RI No. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Regulasi dan aturan tersebut adalah bagian dari upaya negara untuk mengakui keberadaan serta upaya pelembagaan atas kehadiran warga negara dengan hak-hak kewargaan yang melekat pada dirinya sebagaimana diamanatkan oleh pasal 27 sampai dengan pasal 34 Undang Undang Dasar 1945.

Dalam konteks tata kelola pemerintahan yang berubah terutama berkenaan dengan implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang kian meluas, problemnya perumusan kebijakan sebagai bentuk penerapan hukum dan tata aturan atas pelembagaan kewargaan, yang berkewenangan mengatur dan mendisiplinkan kewargaan sebagai kerangka membentuk warga negara seutuhnya sangat tidak memadai. Lembaga-lembaga tersebut seringkali digunakan dan disalahgunakan oleh yang berkuasa demi melayani kepentingan mereka sendiri. Sementara penerapan hukum dan tata aturan yang relevan seringkali juga gagal

²² Asshiddiqie, Jimly., 2011., "Kewarganegaraan: Konstruksi Hukum Indonesia", Makalah untuk Panitia Simposium tentang Ke-Indonesiaan dan Kewarganegaraan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Oktober 2011, hlm 5

²³ Edward S. Corwin dan J.W. Peltason, 1967, *Understanding the Constitution*, fourth edition New York, Holt, Rinehart and Winston, hlm. 141.

memperhatikan dominasi hubungan klientelistik pada era pasca kolonial, termasuk di Indonesia. Kewargaan akhirnya hanya menjadi sebuah formalitas asing dalam konteks sosio-kultural yang mestinya ditransformasikan²⁴ menjadi lebih bermakna. Inilah esensi dari proses demokratisasi dari konteks demokrasi formal menjadi demokrasi substansial.

Dominasi hubungan klien telistik dalam kaitannya dengan kewargaan sangat terasa pada wilayah pemenuhan hak-hak warga negara sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Hak-hak kewargaan kelompok masyarakat pada umumnya terutama kelompok masyarakat marginal seringkali terabaikan karena dominasi dan kooptasi oleh kelompok dominan atau oleh kekuasaan untuk kepentingan kelompok dominan di tengah masyarakat. Sebut saja misalnya pengakuan dan perlindungan hak warga negara untuk hidup dan mempertahankan hidup sebagaimana tersebut dalam pasal 28 A "*setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.*" Dan pengakuan serta perlindungan warga negara di depan hukum sebagaimana disebut dalam pasal 28 D ayat (1) yang berbunyi, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum*".

Pasal-pasal tersebut hendak menegaskan suatu prinsip bahwa keadilan adalah milik semua orang. Tidak peduli orang itu kaya atau miskin, juga tidak peduli apapun strata sosialnya. Demikian juga tidak peduli apapun statusnya, jabatannya, dan siapapun orang tuanya. Itulah makna dari prinsip dasar: persamaan di hadapan hukum, *equality before the law*. Makna *equality before the law* pada dasarnya ditemukan pada hampir semua konstitusi negara. Inilah norma yang melindungi hak asasi warga negara. Kesamaan di hadapan hukum berarti setiap warga negara harus diperlakukan adil oleh aparat penegak hukum dan aparat pemerintah. Maka setiap aparat penegak hukum dan pemerintah terikat secara konstitusional dengan nilai keadilan yang harus diwujudkan dalam praktik.

²⁴ Lihat Hiariej, Eric. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia* dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan Di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustakan Obor Indonesia, hlm.13

Meski demikian, narasi teoritis tersebut faktanya seringkali berhenti sebatas teori dan tidak mewujudkan dalam kenyataan. Fenomena inilah yang kemudian memunculkan opini tentang praktik penegakan hukum, “*bagai sebilah pisau yang tajam ke bawah dan tumpul ke atas*”. Keadilan seolah hanya menjadi milik orang kaya dan bukan untuk orang miskin. “*Orang miskin tidak boleh benar*” demikian ungkapan sinis yang sering terucap, karena realitas hukum yang cenderung memberikan keuntungan pada mereka dari golongan kaya dan tidak memihak pada masyarakat miskin atau yang tidak mampu. Berbagai kasus yang muncul ke permukaan pada era otonomi daerah ini, tetap memberi kesan bahwa keadilan seperti hanya untuk yang berkuasa dan bagi pemilik modal. Otonomi daerah yang didesain untuk mengakui keberadaan warga dan hak-haknya pada aras daerah, masih sering menampakkan pemihakannya pada kekuasaan dan pemilik modal daripada pada warga. Warga masih harus berjuang keras untuk mendapatkan pengakuan atas hak kepemilikan dan perlindungan hukum atas hidupnya bersama alam dan lingkungannya yang sudah mereka tinggali secara turun temurun. Meski kenyataan pahit atas “*ketidakadilan hukum*” melawan kekuasaan dan pemilik modal tetap saja menimpa mereka sebagaimana tergambar dalam dua kasus besar di Jawa Tengah yaitu: *Konflik Pembangunan Pabrik Semen di Pegunungan Kendeng* maupun *Konflik Warga Wadas dan Aparat Dalam Pembangunan Bendungan Bener Kabupaten Purworejo*.

Beberapa kasus lainnya juga menyeruak ke permukaan melengkapi kenyataan adanya fenomena “*ketidakadilan*” pada era otonomi daerah yang menimpah masyarakat berhadapan dengan para pemilik modal. Kasus-kasus berikut ini kian menegaskan adanya pengabaian atas status warga dengan segala hak kewargaan yang melekat pada dirinya. Beberapa kasus berikut menunjukkan fenomena tersebut:²⁵ *Pertama*, Kisah AAL, anak yang dimejahijaukan karena kasus pencurian sandal, bukan hanya satu-satunya perkara yang bisa menimbulkan kesan keadilan hanya milik orang bermodal alias mempunyai dan yang punya jabatan. Deretan kasus

²⁵ IHW, 2012., *Orang Miskin Mencari Keadilan*, Majalah On-Line 18 Januari 2012, Link : <https://www.hukumonline.com> diakses Kamis 3 Nopember 2022 Pk. 21.00

lain yang terjadi sepanjang tahun 2011 memperlihatkan elegi penegakan hukum nasional di tengah sejumlah keberhasilan yang relatif minim. Di negeri ini orang yang lemah secara ekonomi dan struktur sosial bukan cuma susah mendapatkan hak atas pendidikan dan kesehatan, tapi juga sulit untuk mendapatkan keadilan.

Kedua, Kasus Mirisnu Viddiana. Perempuan asal Jawa Timur ini terpaksa hengkang dari pekerjaannya setelah dipecat Bank Mandiri, karena berani memimpin Serikat Pegawai Bank Mandiri (SPBM) berdemonstrasi di hari libur kerja pada 2007 silam. Usahnya memperjuangkan keadilan lewat jalur hukum, sejauh ini selalu kandas. Di Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) Jakarta, majelis hakim mengabulkan gugatan Bank Mandiri untuk memecat Viddi. Hakim menyalahkan tindakan SPBM menggelar demonstrasi. Tak cuma PHI Jakarta, Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pun telah dua kali mengubur impian Viddi untuk mendapatkan keadilan. Yaitu saat hakim mengandaskan gugatan *class action* SPBM dan kala hakim menolak gugatan Viddi tentang kepengurusan ganda SPBM. Sebaliknya, usaha Viddi untuk memidanakan manajemen yang dianggap menghalang-halangi kebebasan berserikat justru menemui jalan buntu.

Ketiga, Kasus Buruh PT Onamba. Kasus lain yang tak kalah menyayat rasa keadilan adalah peristiwa tertangkap tangannya hakim adhoc PHI Bandung Imas Dianasari yang sedang menerima suap dari Manajer HRD PT Onamba Indonesia, Odih Juanda, Juni 2011 lalu. Suap itu digunakan untuk memenangkan gugatan PT Onamba di tingkat kasasi. Sebelumnya, Imas telah memenangkan Onamba di PHI Bandung dengan imbalan uang tertentu. Onamba mengajukan gugatan PHK atas ratusan pekerjanya yang melakukan mogok kerja. Padahal para pekerja itu mogok menuntut empat hal yang sudah disepakati dalam perjanjian kerja bersama (PKB) namun tak dilaksanakan oleh manajemen Onamba. Salah satunya adalah penyediaan bus antar-jemput karyawan. PHI Bandung akhirnya mengabulkan PHK tanpa pesangon sepeser pun. Bahkan hakim menghukum para pekerja membayar biaya perkara hingga puluhan juta rupiah.

Keempat, Kasus David M.L. Tobing. Sulitnya mencari keadilan tak hanya dialami mereka yang lemah secara ekonomi maupun struktur sosial seperti kasus Viddi dengan SPBM dan para buruh Onamba seperti tersebut di atas. Tapi juga bagi mereka yang berhadapan dengan struktur kekuasaan. Hal ini yang dirasakan David M.L Tobing, seorang advokat kala menggugat Departemen Kesehatan, Institut Pertanian Bogor dan BPOM terkait susu formula berbakteri yang sempat heboh di masyarakat beberapa waktu lalu. Sejauh ini Depkes, IPB dan BPOM masih membangkang atas putusan Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap yang memerintahkan mereka bertiga mengumumkan daftar nama susu formula yang tercemar bakteri. LBH Jakarta dalam catatan akhir tahunnya bahkan sampai menyebut tahun 2011 adalah tahun pembangkangan negara terhadap hukum. Selain kasus susu formula berbakteri, LBH Jakarta juga mencatat pembangkangan Wali Kota Bogor dalam kasus izin mendirikan bangunan GKI Yasmin.

Berbagai kasus tersebut menggambarkan hukum seperti barang komoditas kekuasaan yang bisa dikendalikan dan bisa dibeli. Dari kasus yang muncul terbentuklah elegi keadilan yang memperlihatkan juga elegi penegakan hukum. Orang-orang miskin dan kelompok marginal lainnya menjadi gampang diproses ke meja hijau meski karena kesalahan kecil, tetapi hukum menjadi tidak berdaya menjangkau 'ke atas' dengan berbagai dalih. Fenomena ini tentu menyedihkan berkenaan dengan agenda menegakkan prinsip *equality before the law*. Berkenaan dengan praktik prinsip *equality before the law* di Indonesia, Haris Azhar²⁶ Direktur Eksekutif Lokataru Foundation mengemukakan data dari World Justice Project yang menguji performa peradilan di 46 negara termasuk Indonesia, terutama pada konteks Access to Justice (akses atas keadilan) yang memotret bagaimana warga pada umumnya berurusan dengan masalah hukum, konflik-konflik hukum, penilaian dari warga atas proses penyelesaian konflik baik secara formal maupun informal serta

²⁶ Azhar, Haris., 2018. Equality Before the Law dalam Sistem Peradilan di Indonesia, Lokataru Foundation, Link : <https://lokataru.id> diakses Minggu 5 Nopember 2022, pk. 07.00

pengalaman orang-orang yang tidak mencari bantuan hukum atau yang tidak bisa menyelesaikan masalah hukumnya.

Hasil survey World Justice Project tahun 2017 menemukan selama 2 tahun terakhir, 26% dari responden mengalami insiden masalah hukum; dari jumlah 26% tersebut terdapat 2% di mana salah satu pihak mengalami kekerasan; dari jumlah 26% hanya 8% yang mencari bantuan hukum untuk penyelesaian masalahnya, sementara 92% tidak melakukannya; dari 8% yang mencari bantuan hukum, hanya 79% yang dapat menyelesaikan persoalan hukumnya; dari yang selesai tersebut didapati hasil survei bahwa rata-rata waktu yang dibutuhkan adalah 1,98 bulan, mengalami kesulitan uang untuk membayar biaya penyelesaian masalah sebanyak 4%, yang menyatakan puas sebanyak 90%. Dari 8% tersebut ada 88% tahu ke mana harus mencari nasihat hukum, 93% yakin akan mendapatkan hasil yang adil dan 78% mendapatkan bantuan dari ahli yang mereka butuhkan.

Sementara dari catatan masyarakat, terutama dari unsur bantuan hukum dan organisasi advokasi Hukum serta HAM, didapati sejumlah masalah yang menggambarkan bahwa hukum dan proses peradilan seringkali bukan menjadi pelindung akan tetapi justru sebagai senjata yang mendiskriminasi warganya. Catatan ini dibuat melalui riset dan gelar perkata di 10 kota di Indonesia, proses ini dilakukan khusus sebagai respon atas maraknya, apa yang sering disebut sebagai kriminalisasi terhadap berbagai kalangan dari yang minoritas, rentan hingga bernuansa politis serta memiliki kepentingan bisnis. Catatan tersebut terdiri dari 3 bagian; pra-judicial process (sebelum memasuki pengadilan), proses pengadilan dan pembuktian, dan terakhir pada bagian vonis.

Pertama, Fase Pra Jucial Process. Didapati temuan adanya bantuan hukum yang tidak memadai, seringkali ditunjuk secara sepihak oleh oknum aparat penegak hukum untuk sekedar formalitas, atau ditunda pemberiannya. Bahkan dalam beberapa kasus bantuan hukum sama sekali tidak diberikan oleh aparat penegak hukum; Tidak ada Surat Perintah Dimulainya Penyidikan (SPDP); Tidak ada/penundaan surat penangkapan dan penahanan; Pelapor tidak jelas; Pasal yang disangkakan tidak jelas/dipaksakan; Berita Acara Pemeriksaan (BAP) tidak diberikan; Rekayasa rekonstruksi kasus. *Kedua*, Fase Proses Pengadilan dan Pembuktian. Ada indikasi kriminalisasi; Penyiksaan untuk pengakuan; Alat

bukti dan barang bukti palsu; Hanya menggunakan saksi penyidik; dan Saksi dari tersangka kasus yang sama. *Ketiga*, Fase vonis. Pada fase ini ciri-cirinya adalah Saksi meringankan (a de charge) tidak dipertimbangkan oleh Hakim; Hakim mengabaikan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) yang dicabut; Pertimbangan Hakim tidak sinkron dengan bukti yang diterima; dan Kesalahan penerapan hukum.

F. PERJUANGAN WARGA ATAS HAK SOSIAL (POLITIK DISTRIBUSI) DI DAERAH

Kewargaan sebagai hak termasuk hak-hak sosial digambarkan sebagai serangkaian hak yang berkaitan dengan status keanggotaan dan kewargaan formal. Di tengah menguatnya tuntutan atas demokratisasi yang melanda seluruh negeri dimulai dari tingkat pusat sampai dengan daerah bahkan desa, tentu menarik mengkaji perjuangan berbagai kelompok marginal dalam memperjuangkan kesejahteraan sosialnya yang melekat dengan status kewargaannya, seperti : perjuangan kaum miskin, petani, buruh tani, perempuan pekerja rumah tangga, termasuk dalam hal ini pedagang kaki lima. Alokasi dan distribusi sumber daya di pembangunan di daerah sering kali didominasi oleh kelompok-kelompok kuat pada satu sisi dan secara paralel menegasikan keberadaan kelompok marginal sehingga perlahan mereka teralienasi dari proses, alokasi dan distribusi sumberdaya pembangunan.

Terkait dengan hak-hak sosial warga negara, konstitusi Indonesia dalam hal ini pasal 27 sampai dengan pasal 34 Undang-undang dasar 1945 hasil amandemen menjamin hak-hak warga negara. Sebut saja berkenaan dengan keberadaan masyarakat marginal misalnya, pasal 34 menegaskan bahwa negara menjamin semua fakir miskin dan anak-anak terlantar. Warga negara juga berhak mendapat pelayanan kesehatan yang layak yang diselenggarakan oleh pemerintah. Selain itu, warga negara juga berhak untuk mendapat jaminan sosial, khususnya masyarakat lemah dan tidak mampu yang diselenggarakan oleh pemerintah. Meski konstitusi telah menjamin hak-hak sosial warga negara sedemikian rupa, ketika memperhatikan realita keberadaan berbagai kelompok marginal dengan hak dan jaminan sosial yang melekat dari statusnya sebagai warga negara seperti tidak pernah sepi dari problematika.

Beberapa kasus berikut menggambarkan bagaimana perjuangan sejumlah kelompok marjinal atas hak-hak sosialnya (politik distribusi) dalam statusnya sebagai warga negara berhadapan dengan kekuasaan atau kelompok dominan lain. *Pertama*, Perjuangan Masyarakat Miskin. Dari waktu ke waktu mengangkat keberdayaan kelompok masyarakat miskin dari afek kebijakan seperti kenaikan harga BBM dan lainnya, yang sering disebut sebagai program pengamanan sosial selalu bermasalah. Sebuah riset yang dilakukan oleh Tim Peneliti LIPI²⁷ terkait program pengaman sosial yang dikenal dengan nama Bantuan Langsung Tunai (BLT) misalnya menemukan bahwa BLT yang diberikan sebagai pelaksanaan program kompensasi kenaikan BBM tahun 2008 memunculkan banyak kelemahan antara lain banyak warga miskin yang tidak terdaftar, distribusi Kartu BLT tidak merata, kurangnya koordinasi pemerintah pusat dengan cabang PT Pos Indonesia di daerah, jumlah BLT yang dinilai terlalu kecil, dan konflik sosial akibat program tersebut. Banyak warga miskin yang belum menerima BLT pada tahap pertama pembagian BLT tahun 2008.

Diantara mereka banyak yang belum terdata sebagai penerima BLT. Penyebabnya adalah lemahnya metodologi dalam validasi data penerima BLT. Data yang digunakan adalah data 2005 sementara dalam kurun waktu tiga tahun belum tentu masih valid, dengan pertimbangan adanya warga yang pergi atau meninggal dunia. Hasil penelitian tersebut juga menemukan adanya sejumlah warga miskin di beberapa daerah seperti di Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Magelang, Jawa Tengah, yang belum terdata. Sementara itu, distribusi kartu BLT saat ini juga belum merata. Sebagai contoh pelaksanaan pencairan kartu BLT di Bandung, Jawa Barat, masih sepi karena Rumah Tangga Miskin (RTM) belum menerima kartu BLT yang diperlukan untuk mencairkan dana BLT. Demikian pula masalah lain yang timbul seputar penyaluran BLT yakni soal koordinasi antara pemerintah pusat dan cabang PT Pos Indonesia di daerah. Sejumlah warga miskin di Manado, Sulawesi Utara, dan Kotabaru, Kalimantan Selatan, misalnya, belum menerima penyaluran BLT. PT Pos Indonesia di wilayah bersangkutan menyatakan belum menerima instruksi resmi penyaluran BLT dari pemerintah pusat.

²⁷ Adi, Wijaya., 2008., *Pembagian BLT Dibayangi Banyak Masalah*, Jakarta: LIPI, link. <http://lipi.go.id> diakses Minggu, 5 Nopember 2022 Pk. 07.30

Kedua, Perjuangan Pedagang Kaki Lima. Keberadaan Pedagang Kaki Lima memang dilematis. Maraknya pedagang kaki lima yang memenuhi badan jalan pada jalan-jalan utama di setiap kota merupakan fenomena problematic bagi pemerintah daerah setempat. Pada satu sisi kehadiran mereka signifikan menjadi katup pengaman untuk mengatasi pengangguran sekaligus menggerakkan roda perekonomian masyarakat. Tetapi pada saat yang sama, keberadaannya juga menimbulkan masalah baru seperti masalah kebersihan, ketertiban, keindahan, dan juga kemacetan. Maka tidak jarang mereka harus berhadapan dengan berbagai agenda penertiban bahkan penggusuran oleh pemerintah daerah yang dalam dinamikanya cenderung mengabaikan rasa keadilan masyarakat, karena terenggutnya hak-hak sosial warga atas nama penertiban. Hal ini mendorong para pedagang kaki lima mengkonsolidasi diri dan membangun aliansi dengan kelompok masyarakat lain melakukan perlawanan berjuang untuk menuntut hak-hak mereka baik dengan cara protes dan demonstrasi atau lainnya untuk menyuarakan opini mereka tentang ketidakadilan sosial (hak kesejahteraan).

Menurut Alisjahbana (2006)²⁸, dalam posisinya sebagai kelompok marjinal respon atau bentuk perlawanan Pedagang Kaki Lima terhadap kebijakan penggusuran atau penertiban oleh pemerintah cukup beragam baik dilihat dari proses, modus, pendorong, dan dampaknya. Proses perlawanan misalnya dilakukan melalui tahap membangun gerakan, membangun kesadaran kolektif, membentuk organisasi gerakan, upaya kebulatan tekad melakukan perlawanan, sampai melakukan gerakan perlawanan secara riil. Kemudian modus perlawanan dilakukan dengan cara terbuka maupun dengan cara tersembunyi. Sementara situasi yang mendorong perlawanan PKL terhadap pemerintah antara lain berkaitan dengan kebijakan penataan yang berpengaruh pada penurunan tingkat pendapatan PKL dan hilangnya kesempatan bagi masyarakat untuk mendapatkan barang kebutuhan sehari-hari dengan harga yang murah. Bagi pemerintah penataan hanya menciptakan ketertiban sementara. Adapun dampak dari perlawanan yang dilakukan, PKL dapat terus melakukan aktivitas berdagang, namun di sisi lain pemerintah semakin

²⁸ Alisjahbana. 2006. *Sisi Gelap Perkembangan Kota: Resistenci Sektor Informal Dalam Perspektif Sosiologis*. Yogyakarta : Laksbang Pressindo.

gencar melakukan penertiban. Masyarakat sendiri ada yang bersikap sinis terhadap PKL, dan ada pula yang tetap memanfaatkan keberadaan PKL untuk memenuhi kebutuhan dengan harga murah. Sikap pemerintah ini tidak lantas mematikan kehidupan PKL, melainkan justru menambah semangat mereka untuk bertahan. Timbulnya perlawanan PKL terhadap kebijakan pemerintah ini, pada prinsipnya hanya untuk mempertahankan hak hidupnya, yaitu hak untuk bekerja dan memperoleh penghasilan.²⁹

G. PERJUANGAN WARGA ATAS HAK REPRESENTASI (POLITIK REPRESENTASI) DI DAERAH

Dalam konteks politik representative, arena politik merupakan situs kunci untuk perjuangan redistribusi, pengakuan, dan domain ketidakadilan. Berbagai bentuk pembatasan atau hambatan representasi pada semua tingkatan kekuasaan baik pusat maupun daerah yang sering dialami warga merupakan bentuk dari ketidakadilan politik. Dan politik representasi merupakan salah satu model dari perjuangan atas keadilan sebagai salah satu hak dasar dalam konteks kewargaan.

Menurut Tornquist et.al. (2009) dimensi politik keadilan berorientasi pada dua hal, yaitu: 1) pengerangkaan politik, yang merujuk pada penetapan batas-batas politik siapa yang dapat dilibatkan dalam pemerintahan dan apa yang dapat didefinisikan sebagai urusan publik; 2) prosedur-prosedur politik yang berkaitan dengan mekanisme kontestasi dan proses pembuatan keputusan. Dalam konteks seperti itu, maka ketidakadilan politik dapat terjadi karena dua hal yaitu: 1) adanya kekeliruan pengerangkaan politik sehingga mengeksklusi individu atau kelompok dari partisipasi dan isu-isu utama dikesampingkan dari urusan-urusan publik; 2) kesalahan dalam representasi politik yang gagal membentuk mekanisme efektif bagi warga untuk mengontrol urusan-urusan publik³⁰.

²⁹ Yustika, Ahmad Erani. 2000. *Industrialisasi Pinggiran*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta

³⁰ Tornquist et.al. 2009 dalam Hiariej, Eric. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia*, dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.18-19.

Pertama, Pengerangkaan politik. Fenomena ini dapat ditemukan dalam hubungan-hubungan yang membingkai ruang dan strategi untuk perjuangan keadilan rakyat yang terlokalisir (Jordhus-Lier, 20013; Lier dan Stokke, 2006; Millstein, Olfield, dan Stokke, 2003). Kekeliruan pengerangkaan politik menjadi sebab utama dari pembatasan representasi politik warga.³¹ Pengkondisian musrenbang sebagai forum yang dipandang legitimate untuk menampung aspirasi warga dalam proses penganggaran di desa dan/atau daerah merupakan salah satu bentuk pengerangkaan politik berupa pembingkai ruang, yang jelas membatasi keterwakilan/aspirasi warga. Sementara pembatasan keterwakilan atas siapa (individu atau kelompok mana) yang dapat dilibatkan dalam proses pembahasan penganggaran desa dan/atau daerah merupakan bentuk pengerangkaan politik berupa pembingkai strategi yang juga berpotensi membatasi keterwakilan warga.

Dinamika fenomena tersebut dapat dijumpai dalam proses penganggaran desa dan/atau daerah, dimana sedari awal memang sengaja dikondisikan bahwa “Musrenbang” adalah forum yang paling legitimate untuk membahas penganggaran. Lebih lanjut juga termasuk mengkondisikan siapa yang dilibatkan dalam proses penganggaran, sudah dipilih dan ditetapkan secara terbatas terutama untuk mereka yang diperkirakan akomodatif dan mendukung skenario penganggaran oleh penguasa. Mereka yang diasumsikan berpotensi mengganggu atau dapat menghalangi rencana penganggaran pemerintah tidak akan masuk dalam radar keterlibatan politik. Pengerangkaan politik yang mengabaikan keterwakilan politik warga tidak hanya berhenti di situ tetapi berlanjut pada proses pengawalan aspirasi sampai dengan ditetapkannya anggaran dalam dokumen APBD. Penyerapan aspirasi warga yang dihimpun melalui mekanisme musrenbang desa, musrenbang kecamatan, dan musrenbang daerah tidak otomatis memberikan jaminan ditetapkannya alokasi anggaran, karena penentu akhir tetap ada pada elite eksekutif dan legislatif dengan segala kepentingan politikinya.

³¹ Fraser (2009) dalam Hiariej, Eric. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia*, dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.45

Pengerangkaan politik, sering juga dilakukan untuk mengesampingkan issue-isue utama sebagai urusan publik. Pengerangkaan politik seperti itu merupakan salah satu cara yang sering digunakan oleh penguasa untuk mengisolasi perhatian dan keterlibatan warga dalam proses pembuatan keputusan. Penguasa pada level manapun mulai dari pemerintah pusat, daerah sampai dengan desa memiliki kecenderungan yang sama untuk mengaburkan isu-isu utama sebagai urusan publik agar isu tersebut tetap dalam control dan kendali kuasanya. Pembahasan anggaran, penataan organisasi dan birokrasi pemerintah, pengangkatan pejabat struktural, dan pengangkatan pegawai adalah isu-isu utama kekuasaan yang berusaha dijauhkan dari jangkauan public karena di dalamnya sarat dengan kepentingan dan eksistensi kekuasaan. Jikalau harus dibahas dalam ruang public maka penguasa berusaha mengisolasinya dari jangkauan public yang lebih luas kecuali hanya menghadirkan kelompok-kelompok tertentu yang di pandang mendukung dan pro penguasa sebagai bukti legitimasi keterlibatan public.

Kedua, Sementara itu kegagalan dalam menghadirkan mekanisme efektif bagi warga untuk mengontrol urusan-urusan publik menambah daftar panjang kegagalan representasi politik warga. Sebut saja misalnya kehadiran “musrenbang” atau keberadaan “public hearing” dan “uji public” yang diklaim sebagai mekanisme keterlibatan warga untuk mengontrol urusan-urusan publik. Musrenbang sebagai mekanisme pelibatan warga dalam proses penganggaran desa dan/daerah, juga “public hearing” atau “uji public” sebagai mekanisme pelibatan warga dalam proses penyusunan peraturan daerah faktanya masih sering didominasi dan dikendalikan kekuasaan dibanding memainkan perannya sebagai fasilitator atas keterlibatan masyarakat. Formalisasi keterlibatan warga seringkali menjadi pilihan penguasa untuk melegitimasi kebijakan publiknya sekaligus tetap mengontrol dan mengendalikan arah kebijakan sesuai kepentingan. Tentu keterlibatan warga dalam mekanisme seperti ini menjadi tidak bermakna dalam mengontrol berbagai urusan public.

Sebuah riset yang dilakukan Ginting (2012)³² di kabupaten Sarolangun menemukan bahwa partisipasi masyarakat mulai musrenbang desa/kelurahan, musrenbang kecamatan, forum gabungan SKPD dan musrenbang kabupaten ditinjau dari aspek *voice* dan *accses* merupakan partisipasi parsial luas. Sementara bila dilihat dari karakteristik prosesnya, partisipasi masyarakat pada musrenbang dapat dikatakan sebagai partisipasi semu. Kemudian jika dilihat dari berbagai tingkatan musrenbang menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam musrenbang desa/kelurahan merupakan partisipasi inisiatif, dimana masyarakat sudah serta terlibat dalam merencanakan dan menentukan usulan yang akan dilaksanakan di desa/ kelurahan. Selanjutnya partisipasi warga dalam musrenbang kecamatan dikategorikan sebagai partisipasi hampa tanpa makna (*blind participation*), dimana masyarakat dalam berpartisipasi tidak tahu mengenai apa-apa yang mereka bisa usulkan, dan berapa anggaran yang disediakan. Sedangkan dalam forum gabungan SKPD dan musrenbang kabupaten lebih merupakan partisipasi konsultatif, dimana masyarakat mempunyai hak untuk didengar pendapatnya dan untuk diberitahu, dimana keputusan akhir tetap berada di tangan pejabat pembuat keputusan tersebut baik eksekutif maupun legislatif.

H. PENUTUP

Dari paparan di atas diketahui bahwa implementasi kebijakan otonomi daerah yang seluas-luasnya ternyata belum mampu mendorong praktik pemerintahan daerah yang lebih demokratis. Warga terutama individu atau kelompok dari kelas masyarakat marginal masih harus berjuang *vis a vis* kekuasaan di daerah yang secara kultural, sosial dan politik menindas dan mengeksklusi. Inti dari perjuangan itu adalah tuntutan akan adanya pengakuan kultural atas status kewargaan yang ada, pemenuhan keadilan sosial, dan representasi politik atas berbagai kebijakan publik yang ada di daerah. Beragam strategi dilakukan dalam memperjuangkan tuntutan kewargaan tersebut baik dengan cara diskursif maupun non diskursif. Tetapi sesuai konteks dan permasalahan, umumnya warga di daerah

³² Ginting, Rosnela., 2012., *Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Sorolangun.*, Link : <http://etd.respository.ugm.ac.id> diakses Jum'at 10 Nopember 2022 Pk.14.30

menggunakan cara non diskursif seperti: protes, demonstrasi, unjuk rasa, membuat petisi, lobi-lobi, jejaring dengan tokoh-tokoh penting sebagai pilihan untuk memperjuangkan hak dan kepentingannya sebagai warga.

Fenomena ini membuktikan bahwa implementasi kebijakan otonomi memang tidak secara otomatis menghadirkan dampak pemerintahan daerah yang demokratis, sebagai praktik pemerintahan ideal dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warga. Sebagaimana ditegaskan Cheema (2007) dibutuhkan adanya praktik pemerintahan daerah yang konsisten dalam mempromosikan transparansi, akuntabilitas, pelebagaan budaya demokratis, serta bekerjanya mekanisme *check and balances* antara eksekutif dan legislatif sehingga mampu menciptakan kondisi yang memungkinkan warga untuk terlibat dan mengembangkan diri dalam proses pembangunan di daerah.

I. RUJUKAN

- Adi, Wijaya., 2008., *Pembagian BLT dibayangi Banyak Masalah*, Jakarta: LIPI, link. <http://lipi.go.id> diakses Minggu 5 Nopember 2022, Pk. 07.30
- Alisjahbana. 2006. *Sisi Gelap Perkembangan Kota: Resistensi Sektor Informal Dalam Perspektif Sosiologis*. Yogyakarta : Laksbang Pressindo.
- Asshiddiqie, Jimly “*Kewarganegaraan: Konstruksi Hukum Indonesia*”, Makalah untuk Panitia Simposium tentang Ke-Indonesiaan dan Kewarganegaran, LIPI, Oktober 2011, hlm 5
- Azhar, Haris., 2018. Equality Before the Law dalam Sistem Peradilan di Indonesia, Lokataru Foundation, Link : <https://lokataru.id> diakses Minggu 5 Nopember 2022, Pk. 07.00
- Bacman dan Erman (2012) dalam Eric Hiariej. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia*, dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.27
- Bryan S Turner (ed.) *Citizenship and Social Theory*, London, Newbury Park, New Delhi : Sage Publications, 1993. Dalam Robertus Robet, 2010., *Gagasan Manusia Indonesia dan Politik Kewargaan Indonesia Kontemporer*, LP3ES Jakarta: Majalah Prisma Vol. 28 Juni 2010, hlm. 24-39

- Edward S. Corwin dan J.W. Peltason, 1967, *Understanding the Constitution*, fourth edition New York, Holt, Rinehart and Winston, hlm. 141.
- Ernest Barker, (edited and translated), 1958, *The Politics of Aristotle*, Oxford University Press, hlm. 92
- Fraser (2009) dalam Hiariej, Eric. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia*, dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.45
- Gerintya, Scholastica., 2018., "*Dalam 13 Tahun, 56 Kepala Daerah Jadi Terpidana Korupsi*", Link : <https://tirto.id/cHDy> diakses Jum,at 10 Nopember 2022 Pk. 14.00
- Ginting, Rosnela., 2012., *Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Sorolangun.*, Link : <http://etd.respository.ugm.ac.id>, diakses Jum'at 10 Nopember 2022 Pk. 14.30
- Hadiz, Vedi R., 2000., *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Pasca Suharto*, Jakarta: LP3ES.
- Heater, 1999, dalam Hiariej, Eric. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia*, dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.27
- Hiariej, Eric., dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Politik Kewargaan di Indonesia*, Jogjakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Hikam, Muhammad AS, 1996., *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta: LP3ES, hlm. 3-4
- IHW, 2012., *Orang Miskin Mencari Keadilan*, Majalah On-Line 18 Januari 2012, Link : <https://www.hukumonline.com> diakses Kamis 3 Nopember 2022 Pk. 21.00
- Iver, R.M. Mac, 1950, *The Modern State*, reprinted, London: Oxford University Press, hal.465.
- Larson, A. and Ribot, J. (2004) Democratic Decentralization Through a Natural Resource Lens. *European Journal of Development Research*, 16 (1) dalam Sulton, 2018. *Konspirasi Eksekutif dan Legislatif Dalam Pengelolaan Anggaran di kabupaten Ponorogo*, UMM : Desertasi Majalah Prisma Volume 29, Jakarta : LP3ES, Juli 2010.

- Magnette (2005) dalam Hiariej, Eric. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia*, dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.26
- Santoso, Purwo., Merajud Kewargaan, Membangun Demokrasi Dari Inti dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Politik Kewargaan di Indonesia*, Jogjakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.vii
- Sulton, 2018. Konspirasi Antara Eksekutif dengan Legislatif Dalam Pengelolaan Anggaran di Kabupaten Ponorogo. UMM : Desertasi
- Tornquist et.al. 2009 dalam Hiariej, Eric. 2018., *Pendahuluan: Politik Kewargaan di Indonesia*, dalam Eric Hiariej dan Kristian Stokke, 2018., *Pokok-Pokok Pikiran Politik Kewargaan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.18-19.
- Yustika, Ahmad Erani. 2000. *Industrialisasi Pinggiran*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta

STUDI KEBIJAKAN

MELIHAT KOLABORASI

PEMERINTAH DAERAH DAN WARGA NEGARA

Kedua kata ini secara harfiah memang mirip, tapi dalam pengaplikasiannya terutama dalam urusan berpolitik akan menjadi berbeda. Dalam konteks berpolitik, kebijakan tidak sama dengan kebijaksanaan. Kita harus melihat kembali kata dasar Bahasa Inggrisnya, kebijakan dari policy yang berarti garis haluan sedangkan kebijaksanaan dari wisdom yang berarti kepandaian dalam menggunakan akal budi. Kebijakan adalah produk sebuah keputusan sedangkan kebijaksanaan adalah sikap dalam proses pembuatannya. Negara, lembaga, dan organisasi perlu bersikap bijaksana untuk menetapkan tindakan kepada khalayaknya agar dapat sama-sama mencapai tujuan. Maka dari itu Kebijakan adalah suatu konsep dan strategi yang diwujudkan dalam tindakan-tindakan dengan tujuan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan dan menciptakan kesejahteraan. Kebijakan antara lain dapat dikategorikan ke dalam pengaturan, distribusi, dan prosedural. Dalam merumuskan kebijakan, identifikasi permasalahan adalah hal pertama yang harus dilakukan sebelum merumuskan konsep dan teori yang tepat untuk diterapkan. Tujuan dan fungsi kebijakan antara lain adalah untuk menjamin kepentingan masyarakat umum sebisa mungkin. Meski pada implementasinya banyak kebijakan yang belum sesuai, namun tetap disesuaikan dengan kebutuhan dan diganti jika sudah tidak relevan. Kebijakan ditetapkan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Selain itu, membuat dan melaksanakan kebijakan harus didorong oleh keinginan untuk menghindari konflik dan pertentangan. Dengan demikian kebijakan berfungsi untuk



Penerbit

widina

www.penerbitwidina.com

ISBN 978-623-459-322-8



9

786234

593228