

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

Kebijakan memiliki banyak pengertian, dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho, 2004:1-7).

Sementara itu, Suharto (2005:7) mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengerahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana, dan konsistensi dalam mencapai tujuan tertentu.

Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) memberikan definisi kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini bisa amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya yang seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu program, mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana. (Suharno, 2010:12).

Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di

masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan (William Dunn, 2000:24)

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn (http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan_publik) adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan agenda publik perlu diperhitungkan. Jika sebuah isu telah menjadi masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). Policy issues biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut.

2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda

kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Mendukung. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4. Penilaian/ Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Menurut Suharno (2010:22), ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan public bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan, yang oleh David Easton disebut, orang-orang yang memiliki wewenang dalam system politik, yakni para tetua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para monarki, dan lain sebagainya. Mereka inilah yang menurut Easton merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dari sistem politik dan dianggap sebagian besar warga sistem politik itu sebagai pihak yang bertanggungjawab atas urusan-urusan politik tadi. Selain itu, mereka berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu sepanjang tindakan-tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas peran dan kewenangannya.

Penjelasan tersebut di atas membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan publik yang sekaligus merupakan ciri-ciri dari kebijakan publik.

Pertama, kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan. Kedua, kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya. Ketiga, kebijakan bersangkutan

paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi ataupun menggalakkan program perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut. Keempat, kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk memengaruhi masalah tertentu, sementara dalam bentuknya yang negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Dengan demikian, pemerintah dapat saja menempuh suatu kebijakan yang sangat liberal, atau cuci tangan sama sekali, baik terhadap seluruh maupun sebagian sektor kehidupan. Sudah barang tentu tiadanya bentuk campur tangan / keterlibatan pemerintah dapat membawa dampak tertentu bagi seluruh warga masyarakat atau sebagian warga masyarakat yang bersangkutan.

Sedangkan Wahab (2008:32) mengemukakan beberapa bentuk kebijakan publik yang secara sederhana dapat dikelompokkan menjadi tiga:

- a. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum/mendasar Sesuai dengan UU No.10/2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan pasal 7, hirarkinya yaitu; (1) UUD Negara RI Thn 1945; (2) UUD/Peraturan Pemerintah Pengganti UU; (3) Peraturan Pemerintah; (4) Peraturan Presiden; dan (5) Peraturan Daerah.

- b. Kebijakan publik yang bersifat meso (menengah) atau penjas pelaksana, dimana kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati. Kebijakannya dapat pula berbentuk surat keputusan bersama antar Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota.
- c. Kebijakan publik yang bersifat mikro, adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementai dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota.

Abidin (2002:193) menyatakan bahwa secara umum, suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu dilaksanakan bila mengandung beberapa elemen, yaitu:

- 1). Tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu, dimana tujuan suatu kebijakan dianggap baik apabila tujuannya:
 - a. Rasional, yaitu tujuan dapat dipahami atau diterima oleh akal yang sehat. Hal ini terutama dilihat dari faktor-faktor pendukung yang tersedia, dimana suatu kebijakan yang tidak mempertimbangkan faktor pendukung tidak dapat dianggap kebijakan yang rasional.
 - b. Diinginkan (*desirable*), yaitu tujuan dari kebijakan menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga mendapat dukungan dari banyak pihak.

- 2). Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis, asumsi tidak mengada-ada. Asumsi juga menentukan tingkat validitas suatu kebijakan.
- 3). Informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar, dimana suatu kebijakan menjadi tidak tepat jika didasarkan pada informasi yang tidak benar atau sudah kadaluarsa.

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab (Suharno: 2010: 14) sebagai berikut : “Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan”. Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 16-19) dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:

a) Alasan Ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

b) Alasan professional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

c) Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

Dari sudut pandang politik, kebijakan publik boleh jadi dianggap sebagai salah satu hasil dari perdebatan panjang yang terjadi di ranah negara dengan aktor-aktor yang mempunyai berbagai macam kepentingan. Dengan demikian,

kebijakan publik tidak hanya dipelajari sebagai proses pembuatan kebijakan, tetapi juga dinamika yang terjadi ketika kebijakan tersebut dibuat dan diimplementasikan. Tulisan ini selanjutnya akan membahas atau berisi tentang *review* dari sebuah buku mengenai kebijakan publik. Dengan demikian, maka tulisan ini akan sedikit menceritakan ulang isi dari bagian buku tersebut yang selanjutnya akan dianalisis mengenai kelebihan dan kekurangan dari buku tersebut.

Pasca perang dunia kedua, ilmuwan sosial (khususnya politik) mencoba untuk mencari sebuah fokus baru mengenai studi politik yaitu mengenai hubungan negara dan masyarakat (warga negara). Sebelumnya, studi politik hanya berkuat pada institusi pemerintahan yang selanjutnya disebut sebagai negara. Selanjutnya, studi politik terus mengalami perkembangan dari fokus studinya yang berupa negara. Studi tersebut tidak hanya melihat negara sebagai aktor tunggal dan netral, tetapi juga di dalamnya terdapat kontestasi, khususnya ketika menentukan sebuah kebijakan. Selanjutnya, studi tersebut berkembang pada tahun 1970-an, khususnya setelah terbitnya tulisan Harold D.Laswell tentang *Policy Science* (Subarsono 2006:1). Selanjutnya, yang disebut sebagai *Policy Science* menurut Laswell, fokus atau kajian ilmu politik tidak hanya selalu melihat struktur pemerintahan atau kebiasaan aktor politik yang ada, tetapi juga mengenai sesuatu yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah. Pendekatan tersebut selanjutnya fokus pada kebijakan publik atau proses pembuatan kebijakan publik.

Selanjutnya, ada beberapa ilmuwan politik atau tokoh-tokoh politik yang mencoba untuk mendefinisikan arti kebijakan publik. Salah satu tokoh awal yang mencoba untuk mendefinisikan kebijakan publik adalah Thomas Dye. Thomas Dye mendeskripsikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (Michael Howlett & Ramesh 1995:4). Definisi tersebut memang dirasa terlalu sempit untuk mendeskripsikan mengenai kebijakan publik. Ada dua makna yang bisa diambil dari definisi Thomas Dye tersebut. Pertama, Dye berargumen bahwa kebijakan publik itu hanya bisa dibuat oleh pemerintah, bukan organisasi swasta. Kedua, Dye menegaskan kembali bahwa kebijakan publik tersebut menyangkut pilihan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Dalam hal tersebut, pilihan yang diambil oleh pemerintah merupakan sebuah kesengajaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Salah satu contohnya ketika pemerintah tidak menaikkan pajak yang dianggap sebagai sebuah kebijakan publik juga.

Selain Thomas, ada ilmuwan lain yang mencoba untuk mendefinisikan kebijakan publik secara lebih luas. William Jenkins mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah keputusan dari berbagai aktor yang saling berhubungan untuk mencapai tujuan tertentu. Hal yang perlu digarisbawahi yaitu William lebih menekankan kebijakan publik pada sebuah proses pembuatan kebijakan, tidak seperti Thomas Dye yang hanya mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah pilihan yang diambil oleh pemerintah (Michael Howlett & Ramesh 1995:5). Misalnya saja ketika pemerintah ingin membuat sebuah

kebijakan terkait kesehatan, maka pemerintah harus melibatkan berbagai aktor seperti departemen kesehatan, keuangan, kesejahteraan, dan lain sebagainya. Selain itu, James Anderson mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah, meskipun kebijakan tersebut dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar.

Berikut ini beberapa teori tentang kebijakan publik lainnya :

1). Chandler dan Plano (1988)

Kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya- sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. 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. Pengertian kebijakan publik menurut Chandler dan Plano dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Dalam hal ini pemerintah mendayagunakan berbagai instrumen yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik (Hessel Nogi 2003:1).

2). Thomas R. Dye (1981)

Kebijakan publik dikatakan sebagai apa yang tidak dilakukan maupun apa yang dilakukan oleh pemerintah. Pokok kajian dari hal ini adalah negara. Pengertian ini selanjutnya dikembangkan dan diperbaharui oleh para ilmuwan yang berkecimpung dalam ilmu kebijakan publik.

Definisi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye ini dapat diklasifikasikan sebagai keputusan (*decision making*), dimana pemerintah mempunyai wewenang untuk menggunakan keputusan otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu terjadi, demi teratasinya suatu persoalan publik (Hessel Nogi 2003:1).

3). Easton (1969)

Kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Definisi kebijakan publik menurut Easton ini dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses management, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah (Hessel Nogi 2003:2).

4). Anderson (1975)

Kebijakan publik adalah sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan- badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan tersebut adalah :

- a. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah.
- c. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan.
- d. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- e. Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Definisi kebijakan publik menurut Anderson dapat diklasifikasikan sebagai proses management, dimana didalamnya terdapat fase serangkaian kerja pejabat publik ketika pemerintah benar-benar berindak untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai decision making ketika kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif (tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah) atau negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu) (Hessel Nogi 2003:2).

5). Woll (1966)

Kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Adapun pengaruh dari tindakan pemerintah tersebut adalah :

- a. Adanya pilihan kebijakan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat.
- b. Adanya output kebijakan, dimana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.
- c. Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Definisi kebijakan publik menurut Woll ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah (intervensi sosio kultural) yaitu dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai serangkaian kerja para pejabat publik untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat (Hessel Nogi 2003:2).

6). Jones (1977)

Jones menekankan studi kebijakan publik pada dua proses, yaitu :

- a. Proses-proses dalam ilmu politik, seperti bagaimana masalah-masalah itu sampai pada pemerintah, bagaimana pemerintah mendefinisikan masalah itu, dan bagaimana tindakan pemerintah.
- b. Refleksi tentang bagaimana seseorang bereaksi terhadap masalah-masalah, terhadap kebijakan negara, dan memecahkannya.

Menurut Charles O. Jones (Hessel Nogi 2003:3) kebijakan terdiri dari komponen-komponen :

- (a) Goal atau tujuan yang diinginkan.
- (b) Plans atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan.
- (c) Program, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan.
- (d) Decision atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- (e) Efek, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Jones memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making, yaitu ketika pemerintah membuat suatu keputusan untuk suatu tindakan tertentu. Klasifikasi ini juga dapat didefinisikan sebagai

intervensi negara dengan rakyatnya ketika terdapat efek dari akibat suatu program yang dibuat oleh pemerintah yang diterapkan dalam masyarakat (Hessel Nogi 2003:3).

7). Amir Santoso (Budi Winarno 2002:17)

Pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua kategori, yaitu :

- a. Pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik sebagai tindakan- tindakan pemerintah. Semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making dimana tindakan- tindakan pemerintah diartikan sebagai suatu kebijakan.
- b. Pendapat ahli yang memberikn perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Kategori ini terbagi dalam dua kubu, yakni :
 1. Mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan- keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud- maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan atau dengan kata lain kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making oleh pemerintah dan dapat juga

diklasifikasikan sebagai interaksi negara dengan rakyatnya dalam mengatasi persoalan publik.

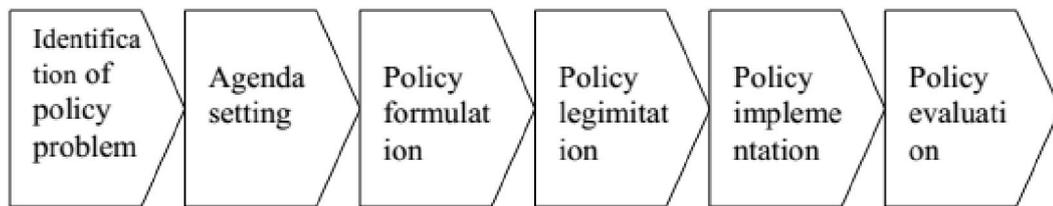
2. Kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan (Presman dan Wildvsky). Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making dimana terdapat wewenang pemerintah didalamnya untuk mengatasi suatu persoalan publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai intervensi antara Negara terhadap rakyatnya ketika negara menerapkan kebijakan pada suatu masyarakat.

Hal terpenting selain definisi yang sudah disebutkan diatas adalah mengenai proses pembuatan kebijakan publik. Laswell menjelaskan beberapa tahapan atau proses dalam pembuatan sebuah kebijakan publik. Adapun urutannya adalah *intelligence* (mengumpulkan dan memproses berbagai pendapat dari proses pembuatan kebijakan), *promotion* (memilih beberapa pilihan yang ada), *prescription* (menentukan aksi), *Invocation* (persetujuan adanya sangsi-sangsi), *application* (diimplementasikan), *termination* (penghentian), dan *appraisal* (penilaian atau evaluasi). Dari proses tersebut, Gary Brewer juga menawarkan proses yang hampir serupa yang berawal dari *Initiation*, *Estimation*, *Selection*, *Implementation*, *Evaluation*, dan *Termination*. Ada sedikit perbedaan dari kedua proses tersebut yang terletak pada bagian akhir dari proses tersebut. Menurut Gary, sebelum sebuah

kebijakan itu dihentikan, seharusnya kebijakan tersebut dievaluasi terlebih dahulu, bukan sebaliknya (Michael Howlett & Ramesh 1995:8).

Proses lain dari *policy cycle* yaitu berupa *agenda setting, policy formulation, decision making, policy implementation, and policy evaluation*.

Keuntungan yang didapatkan dalam model seperti ini adalah proses pembuatan kebijakan lebih mudah dimengerti karena dari hal yang sebenarnya kompleks bisa dipilah-pilah menjadi beberapa tahapan. Selain itu, proses pembuatan kebijakan juga tidak hanya dilakukan pemerintah (meskipun secara legal formal), tetapi juga aktor-aktor lain yang berada di luar pemerintah. Meskipun proses tersebut terlihat ideal, pada praktiknya hasil dari proses tersebut bisa dibatalkan atau tidak sama persis dengan sesuatu yang telah disepakati atau diputuskan. Dari hal tersebut, diperlukan model yang lebih jelas mengenai kejelasan dari aktor-aktor yang terlibat dan institusi yang ikut dalam proses pembuatan kebijakan, serta faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan.



Gambar 1.

Proses Kebijakan Publik Menurut Dye

Sumber: Thomas R. Dye dalam Tilaar dan Nugroho (2008: 189)

Di model Dye terlihat bahwa proses kebijakan Anderson, dkk. mendapatkan satu tambahan tahap sebelum agenda setting, yaitu identifikasi masalah kebijakan. Dalam hal ini Dye melihat tahapan pra penentuan agenda (agenda setting) yang terlewatkan oleh Anderson, dkk.. Selain itu Dye juga menggantikan tahap *policy adoption* dengan *policy legitimation*. Namun dalam hal ini pergantian ini tidak memiliki perbedaan mendasar karena baik Anderson, dkk. dan Dye sama-sama menekankan pada proses legitimasi dari kebijakan itu menjadi suatu keputusan pemerintah yang sah.

Ada beberapa kelebihan dari tulisan Howlett dan Ramesh. Pertama, secara umum mereka mampu menjelaskan terlebih dahulu mengenai ilmu kebijakan (*policy science*) sebelum masuk ke dalam pembahasan utama yaitu mengenai kebijakan publik. Hal tersebut tentu akan mempermudah pembaca untuk memahami secara lebih jelas mengenai proses atau lahirnya sebuah fokus baru yang bernama kebijakan publik.

Kedua, tulisan tersebut juga rapi untuk menyusun beberapa definisi kebijakan publik meskipun diambil dari beberapa tokoh atau ilmuwan politik. Hal ini bisa dilihat dari definisi Thomas Dye yang dianggap cukup *simple* atau terlalu sempit yang selanjutnya dijelaskan oleh beberapa tokoh lain yang merupakan penjabaran dari definisi Thomas Dye sehingga definisi kebijakan publik menjadi lebih komprehensif.

Ketiga, tulisan tersebut juga telah memperlihatkan proses pembuatan kebijakan publik (urutan) yang diharapkan akan mudah dipahami oleh

pembaca. Bagian ini menjadi penting mengingat sebenarnya dinamika politik yang ada di dalam proses tersebut cukup kompleks. Keempat, penulis juga memberikan beberapa masukan atau pembaharuan mengenai konsep-konsep yang sudah dikemukakan oleh beberapa tokoh politik. Mereka melihat bahwa sebenarnya kebijakan publik juga harus melihat konteks sosial dan sebenarnya ada nilai-nilai yang mempengaruhi pengambilan keputusan.

Sedangkan Yehezkel Dror dalam Suharno (2010:61-62) mengemukakan bahwa ada tujuh macam model pembuatan atau perumusan kebijakan :

1. *Pure Rationality Model*

Adalah model yang memfokuskan perhatiannya pada pengembangan suatu pola pembuatan keputusan yang ideal secara universal, di mana keputusan-keputusan tersebut harus dibuat setepat-tepatnya.

2. *Economically Rational Model*

Adalah model yang sebetulnya sama dengan model di atas, hanya saja model ini lebih ditekankan pada pembuatan keputusan yang paling ekonomis dan paling efisien.

3. *Sequential-Decision Model*

Model ini memfokuskan perhatiannya pada pembuatan eksperimen dalam rangka menentukan pelbagai alternatif, sehingga dapat dibuat suatu kebijakan yang paling efektif.

4. *Incremental Model*

Model ini berasal dari teori seorang ahli bernama Charles E. Lindblom yang terkenal dengan sebutan "*Muddling Through*" yang menjelaskan

bagaimana kebijakan itu dibuat. Kebijakan dibuat atas dasar “perubahan yang sedikit” dari kebijakan-kebijakan yang telah ada sebelumnya. Jadi, kebijakan-kebijakan lama digunakan lagi sebagai dasar/panduan/pedoman dalam pembuatan kebijakan yang baru.

5. *Satisfying Model*

Model kelima ini didasarkan atas teori *satisfying* dari Herbert A. Simon. Pendekatannya dipusatkan pada proses pemilihan alternatif kebijakan pertama yang paling memuaskan dengan tanpa bersusah payah menilai alternatif-alternatif yang lain.

6. *Extra Rational Model*

Model ini didasarkan atas proses pembuatan keputusan yang sangat rasional untuk menciptakan metode pembuatan kebijakan yang paling optimal.

7. *Optiomal Model*

Adalah model yang integratif (gabungan) yang memusatkan perhatiannya pada pengidentifikasian nilai-nilai, kegunaan praktis dari kebijakan dan masalah-masalahnya. Semuanya ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah dengan memperhatikan alokasi sumber-sumber, penentuan tujuan yang hendak dicapai, pemilihan alternatif-alternatif program, peramalan hasil-hasil, dan pengevaluasian alternatif-alternatif terbaik.

Mengenai tingkat-tingkat kebijakan publik ini, Lembaga Administrasi Negara mengemukakan sebagai berikut:

1. Lingkup Nasional

a. Kebijakan Nasional

Kebijakan Nasional adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/negara sebagaimana tertera dalam Pembukaan UUD 1945. Yang berwenang menetapkan kebijakan nasional adalah MPR, Presiden, dan DPR.

Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berbentuk: UUD, Ketetapan MPR, Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU).

b. Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU,-untuk mencapai tujuan nasional. Yang berwenang menetapkan kebijakan umum adalah Presiden.

Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk: Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (KEPPRES), Instruksi Presiden (INPRES).

c. Kebijakan Pelaksanaan.

Kebijaksanaan pelaksanaan adalah merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND.

Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk Peraturan, Keputusan, Instruksi pejabat tersebut di atas.

2. Lingkup Wilayah Daerah.

a. Kebijakan Umum.

Kebijakan umum pada lingkup Daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan azas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan Rumah Tangga Daerah.

Yang berwenang menetapkan kebijakan umum di Daerah Provinsi adalah Gubernur dan DPRD Provinsi. Pada Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/walikota dan DPRD Kabupaten/Kota.

Kebijakan umum pada tingkat Daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi dan PERDA Kabupaten/Kota.

b. Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan pada lingkup Wilayah/Daerah ada tiga macam:

- 1) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan PERDA;
- 2) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di Daerah;
- 3) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (medebewind) merupakan pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di Daerah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah:

- 1) Dalam rangka desentralisasi adalah Gubernur/ Bupati/Walikota;

- 2) Dalam rangka dekonsentrasi adalah Gubernur/ Bupati/Walikota;
- 3) Dalam rangka tugas pembantuan adalah Gubernur/ Bupati/Walikota.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan berupa Keputusan-keputusan dan Instruksi Gubernur/Bupati/Walikota.

Dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi berbentuk Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.

B. Otonomi Daerah Dan Kewenangan Membuat Regulasi

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan ([http://id.wikipedia.org/wiki /Otonomi_daerah](http://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah)).

Beberapa pengertian otonomi daerah menurut beberapa pakar (<http://otonomidaerah.com/pengertian-otonomi-daerah/>), antara lain:

1. Pengertian Otonomi Daerah menurut F. Sugeng Istianto, adalah:

“Hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah”

2. Pengertian Otonomi Daerah menurut Ateng Syarifuddin, adalah:

“Otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan melainkan kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan”

3. Pengertian Otonomi Daerah menurut Syarif Saleh, adalah:
“Hak mengatur dan memerintah daerah sendiri dimana hak tersebut merupakan hak yang diperoleh dari pemerintah pusat”
4. Pengertian otonomi daerah menurut Benyamin Hoesein, adalah:
“Pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu Negara secara informal berada di luar pemerintah pusat”
5. Pengertian otonomi daerah menurut Philip Mahwood, adalah:
“Suatu pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sendiri dimana keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber material yang bersifat substansial mengenai fungsi yang berbeda”
6. Pengertian otonomi daerah menurut Mariun, adalah:
“Kebebasan (kewenangan) yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang memungkinkan mereka untuk membuat inisiatif sendiri dalam rangka mengelola dan mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki oleh daerahnya sendiri. Otonomi daerah merupakan kebebasan untuk dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat”
7. Pengertian otonomi daerah menurut Vincent Lemius, adalah:
“Kebebasan (kewenangan) untuk mengambil atau membuat suatu keputusan politik maupun administrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Di dalam otonomi daerah terdapat kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah namun apa yang menjadi kebutuhan daerah tersebut senantiasa harus disesuaikan dengan kepentingan nasional sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”

Sedangkan pengertian otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Nilai dasar otonomi daerah diwujudkan dalam bentuk pemerintahan daerah yang berwenang menyelenggarakan otonomi daerah dalam batas-batas kedaulatan Negara. Dalam konteks itu, penyelenggara desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah karena dalam penyelenggaraan desentralisasi, selalu terdapat dua unsur penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan (HAW Widjaya 2005:49)

Mengingat Negara Indonesia sangat luas yang terdiri dari ribuan pulau besar maupun kecil dan penduduknya terdiri dari beraneka ragam suku bangsa serta memeluk berbeda-beda agama, sesuai dengan pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945, penyelenggaraan pemerintahan tidak diselenggarakan secara sentralisasi tapi desentralisasi. Dalam pasal-pasal tersebut ditegaskan bahwa pemerintah terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.

Sejalan dengan harus dibentuknya pembentukan pemerintahan daerah dalam sistem administrasi Negara Indonesia, maka sejak proklamasi kemerdekaan sampai saat ini Negara Indonesia telah mengeluarkan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, dimulai dari Undang-undang Nomor 22 tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 tahun 1957, Undang-undang Nomor 18

tahun 1965, Undang-undang Nomor 4 tahun 1974, Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, hingga yang berlaku saat ini adalah Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Melalui undang-undang tersebut Negara Indonesia menyelenggarakan pemerintahan daerah dalam sistem administrasi pemerintahannya.

Menurut Hanif Nurcholis (2007:163) kewenangan pemerintah daerah dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu :

1. Kewenangan pemerintah provinsi

Sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah provinsi menganut asas dekonsentrasi sekaligus desentralisasi. Berdasarkan atas dekonsentrasi maka provinsi merupakan wilayah administrasi (*local state government*). Keberadaan wilayah administrasi merupakan implikasi logis dari penerapan asas dekonsentrasi. Dalam asas dekonsentrasi yang diserahkan adalah wewenang administrasi/implementasi kebijakan sedangkan wewenang politiknya tetap menjadi kewenangan pusat. Karena yang diserahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintahan pusat hanyalah kewenangan administrasi, maka terjadi hubungan hirarki antara pemerintah pusat dengan wilayah administrasi. Dengan demikian, wilayah administrasi provinsi adalah bawahan/subordinat pemerintah pusat dan posisinya tergantung pada pemerintah pusat.

Provinsi disamping menganut asas dekonsentrasi juga menganut asas desentralisasi. Berdasarkan asas desentralisasi maka provinsi daerah

otonom (*local self government*). Implikasi structural dan ditetapkannya asas dekonsentrasi dan sekaligus desentralisasi membuat provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom.

Daerah otonom dan wilayah administrasi adalah dua pengertian berbeda. Daerah otonom adalah daerah yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, sedangkan wilayah administrasi bagian dari wilayah pemerintah pusat yang masih diatur dan dikendalikan oleh pemerintah pusat.

2. Pemerintahan Kabupaten/Pemerintahan Kota

Sesuai dengan UUD 1945 pemerintahan daerah terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Daerah besar adalah pemerintahan provinsi sedangkan daerah kecil adalah kabupaten/kota. Dalam hal provinsi sebagai daerah otonom maka pemerintah kabupaten/kota bukan bawahannya, pemerintah kabupaten/kota merupakan subordinat wilayah administrasi provinsi. Dalam hal provinsi sebagai daerah otonom, maka pemerintah kabupaten/kota sebagai sesame daerah otonom. Hubungan provinsi dengan kabupaten/kota sebagai sesame daerah otonom adalah hubungan kordinasi. Jadi, bukan hubungan hirarki antara atasan dan bawahan seperti aturan pada UU No. 5 Tahun 1974.

Undang-undang No. 32 tahun 2004 menetapkan urusan pemerintahan pemerintah kabupaten/kota yang bersifat wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan yang bersifat wajib mencakup urusan-urusan dibawah yang berskala kabupaten/kota :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b. Perencanaan, pengawasan dan pemanfaatan tata ruang
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- d. Penyedia sarana dan prasarana umum
- e. Penanganan bidang kesehatan
- f. Penyelenggaraan bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
- g. Penanggulangan masalah sosial
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- j. Pengendalian lingkungan hidup
- k. Pelayanan pertahanan
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Implementasi sistem desentralisasi (otonomi daerah) merujuk format yang diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004. Perubahan kedua UUD 1945 tentang pemerintahan daerah dalam pasal 18 dinyatakan sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilu.
4. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang- undang.

Kelahiran undang-undang ini dilatarbelakangi dengan adanya perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan otonomi daerah. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, dalam penyelenggaraan otonomi menggunakan format otonomi seluas-luasnya.

Artinya, azas ini diberlakukan oleh pemerintah seperti pada era sebelum UU Nomor 5 Tahun 1974. Alasan pertimbangan ini didasarkan suatu asumsi bahwa hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan demi meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah (<http://sistempemerintahan-indonesia.com/2013/07/sistem-pemerintahan-daerah.html>).

Kontrol pusat atas daerah dilakukan dengan mekanisme pengawasan yang menunjukkan formulasi cukup ketat dengan mekanisme pengawasan preventif, represif, dan pengawasan umum. Proses pemilihan kepala/wakil kepala daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak lagi menjadi wewenang DPRD, melainkan dilaksanakan dengan pemilihan langsung yang diselenggarakan oleh lembaga Komisi Pemilihan Umum daerah (KPUD). Hal ini amat berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 bahwa DPRD merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan kedudukannya sejajar (mitra) dari pemerintah daerah, namun dalam praktek sering kali terjadi penafsiran berbeda (<http://www.scribd.com/doc/213647392/Sistem-Pemerintahan-Daerah-Indonesia-Dalam-Era-Reformasi>).

Sebagai upaya mencapai tujuan otonomi daerah yang berhasil guna dan berdaya guna, diperlukan suatu sistem yang dapat mendorong kreativitas dan motifasi daerah itu dalam menjalankan urusan

pemerintahan sendiri. Beberapa format sistem pengawasan dapat dikaji dari produk perundangan berikut.

Berdasarkan undang-undang nomor 32 tahun 2004, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Penyelenggaraan otonomi harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional (<http://www.scribd.com/doc/213647392/Sistem-Pemerintahan-Daerah-Indonesia-Dalam-Era-Reformasi>).

Pengawasan yang dianut menurut undang-undang ini meliputi dua bentuk pengawasan yakni pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintah di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah. Hasil pembinaan dan pengawasan tersebut digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh pemerintah dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

(<http://www.scribd.com/doc/213647392/Sistem-Pemerintahan-Daerah-Indonesia-Dalam-Era-Reformasi>).

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non-departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi, serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten / kota.

Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pemerintah melakukan dua cara sebagai berikut.

1. Pengawasan terhadap rancangan perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal
- (<http://www.scribd.com/doc/213647392/Sistem-Pemerintahan-Daerah-Indonesia-Dalam-Era-Reformasi>).

2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termuat di atas, peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan gubernur untuk kabuapten/kota, untuk memperoleh klarifikasi terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan lain yang lebih tinggi dan sebab itu dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran. Sanksi yang dimaksud antara lain berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan yang ditetapkan daerah, sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan model pembagian kewewenangan dituangkan dan diatur dalam UU N0 32 Tahun 2004:

Kebijakan politik pemerintah berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 ialah, pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah perlu memerhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi, dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem NKRI. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya disertai pemberian hak dan kewajiban

menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Kepala daerah adalah kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis berdasarkan pemilihan yang demokratis pula. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, tidak saling membawahi. Dengan demikian antarkedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung dan bukan merupakan lawan ataupun pesaing dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama pemerintah daerah, artinya prakarsa dapat bermula dari DPRD maupun dari pemerintah daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD, rancangannya disiapkan oleh pemerintah daerah yang telah mencakup keuangan DPRD untuk dibahas bersama DPRD.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan kebijakan politik yang menganut prinsip kesetaraan dan checks and balances, maka otonomi daerah menggunakan seluas-luasnya kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta,

prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Ada beberapa keuntungan dalam sistem desentralisasi yakni :

1. Desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu dilaksanakan agar perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan pada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.