Volume 16, No. 3, November 2014 ISSN 1411-0911

Sosiohumaniora

Jurnal Ilmu-ilmu Sosial dan Humaniora
Journal of Social Sciences and Humanities

Dampak Partisipasi dalam Kegiatan Kemasyarakatan Terhadap Pendapatan Rumah Tangga Perdesaan di Indonesia
(Ahmadriswan Nasution, Ernan Rustiadi, Bambang Juanda, dan Setia Hadi)

Budaya Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Bandung
(Ismail Nurdin)

Keterkaitan Ekologi dan Budaya Petani Asli Papua dalam Usahatani di Kabupaten Keerom
(Untung Turua, Setia Hadi, Bambang Juanda, dan Endah Murniningtyas)

Model Kelembagaan Perizinan bagi Industri Tekstil di Kabupaten Bandung
(Nur Efendi)

Perilaku Sosial Kesehatan Ibu Hamil dan Melahirkan (Studi di Kawasan Perbatasan Kecamatan Seluas Kabupaten Bengkayang Propinsi Kalimanatan Barat)
(Hasan Almutahar)

Pengaruh Prinsip Governance dalam Perencanan Tata Ruang di Kota Metro Provinsi Lampung
(Bambang Utoyo S.)

Kampanye Komunikasi Kesehatan Melalui Model Multi Step Flow Communication dalam Menekan Angka Pernikahan Usia Dini Pada Masyarakat Urban di Kabupaten Bandung
(Priyo Subekti, Hanny Hafiar, Trie Damayanti, dan FX Ari Agung P)

Implementasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah Pada Daerah Otonomi Baru (DOB) (Studi Di Kabupaten Pesawaran Dan Kabupaten Pringsewu Provinsi Lampung)
(Rahayu Sulistiowati)

Marketing Communication Innovation of Fresh Fruit And Vegetables (FFV) Modern Retail Local Supplier: Competitiveness of Small Holder To Enter Modern Retail
(Hesty Nurul Utami and Agriani Hermita Sadeli)

Resiliensi Sosial Terkait Akses Sumber Daya Masyarakat Nelayan : Perspektif Political Ecology
(Malikkul Shaleh, Oekan S. Abdoellah, dan Yayat Dhahiyat)

Efektifitas Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi PNS Dalam Mendukung Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kabupaten Cirebon
(Nina Karlina)

Kualitas Pelayanan Perijinan Penanaman Modal di Provinsi Jawa Barat
(Siti Nurhuda, Asep Kartiwa, Amin Ibrahim, dan Nina Karlina)

2012 TERAKREDITASI DIKTI

Diterbitkan Oleh:
Dan Pengabdian kep[illegible] Masyara[illegible]
[illegible]versitas Padjadjaran

SOSIOHUMANIORA	VOLUME 16	Nomor 3	Halaman 222 - 307	ISSN 1411-0911

Dipindai dengan CamScanner

ISSN 1411 - 0911

SOSIOHUMANIORA

Jurnal Ilmu-ilmu Sosial dan Humaniora
Journal of Social Sciences and Humanities

Volume 16, Nomor 3, November 2012

Ketua Dewan Redaksi	: Asep Sumaryana
Editor Pelaksana	: Munandar Sulaeman Suwandi Sumartias
Penyunting	: Sulaeman Rahman Nidar Yus Nugraha Agus Nero Sofyan
Pelaksana Tata Usaha	: Kiki Pinardi Usep Sahrudin
Pembantu Pelaksana Tata Usaha	: Dadan Hamdani Rise Eltina Suryadi U. Santosa Kusumah Iwa Kartiwa

Alamat Penerbit/Redaksi:

Gedung Rektorat Universitas Padjadjaran Jatinangor Lt. 4
Jl. Raya Jatinangor – Sumedang Km 21
Telepon/Fax (022) 84288888, 84288812 dan e-mail : sosiohumaniora@yahoo.co.id
Website: http://www.sosiohumaniora.unpad.ac.id

(Terbit 3 kali dalam satu tahun: Maret, Juli, dan November)

Terakreditasi B
Berdasarkan SK Dirjen DIKTI Nomor : 80/DIKTI/Kep/2012

Dipindai dengan CamScanner

DAFTAR ISI

SOSIOHUMANIORA
Jurnal Ilmu-ilmu Sosial dan Humaniora
Journal of Social Sciences and Humanities

Vol. 16, No. 3, November 2014

Dampak Partisipasi dalam Kegiatan Kemasyarakatan Terhadap Pendapatan Rumah Tangga Perdesaan di Indonesia
(Ahmadriswan Nasution, Ernan Rustiadi, Bambang Juanda, dan Setia Hadi) 222-227

Budaya Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Bandung
(Ismail Nurdin) 228-233

Keterkaitan Ekologi dan Budaya Petani Asli Papua dalam Usahatani di Kabupaten Keerom
(Untung Turua, Setia Hadi, Bambang Juanda, dan Endah Murniningtyas) 234-241

Model Kelembagaan Perizinan bagi Industri Tekstil di Kabupaten Bandung
(Nur Efendi) 242-251

Perilaku Sosial Kesehatan Ibu Hamil dan Melahirkan (Studi di Kawasan Perbatasan Kecamatan Seluas Kabupaten Bengkayang Propinsi Kalimanatan Barat)
(Hasan Almutahar) 252-256

Pengaruh Prinsip Governance dalam Perencanan Tata Ruang di Kota Metro Provinsi Lampung
(Bambang Utoyo S.) 257-262

Kampanye Komunikasi Kesehatan Melalui Model Multi Step Flow Communication dalam Menekan Angka Pernikahan Usia Dini Pada Masyarakat Urban di Kabupaten Bandung
(Priyo Subekti, Hanny Hafiar, Trie Damayanti, dan FX Ari Agung P) 263-269

Implementasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah Pada Daerah Otonomi Baru (DOB) (Studi Di Kabupaten Pesawaran Dan Kabupaten Pringsewu Provinsi Lampung)
(Rahayu Sulistiowati) 270-281

Marketing Communication Innovation of Fresh Fruit And Vegetables (FFV) Modern Retail Local Supplier: Competitiveness of Small Holder To Enter Modern Retail
(Hesty Nurul Utami and Agriani Hermita Sadeli) 282-288

Resiliensi Sosial Terkait Akses Sumber Daya Masyarakat Nelayan : Perspektif Political Ecology
(Malikkul Shaleh, Oekan S. Abdoellah, dan Yayat Dhahiyat) 289-294

Efektifitas Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi PNS Dalam Mendukung Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kabupaten Cirebon
(Nina Karlina) 295-298

Kualitas Pelayanan Perijinan Penanaman Modal di Provinsi Jawa Barat
(Siti Nurhuda, Asep Kartiwa, Amin Ibrahim, dan Nina Karlina) 299-307

Dipindai dengan CamScanner

Sosiohumaniora, Volume 16 No. 3 November 2014: 270 - 281

IMPLEMENTASI DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH PADA DAERAH OTONOMI BARU (DOB)
(Studi Di Kabupaten Pesawaran dan Kabupaten Pringsewu Provinsi Lampung)

Rahayu Sulistiowati
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung
Email: rahayu_sulistiowati@yahoo.co.id

ABSTRAK Riset ini didasarkan pada fenomena yang terjadi dalam penyelengaraan pemerintahan daerah khususnya dalam hal pembentukan daerah otonom baru (DOB) yang ternyata belum sesuai dengan tujuan awal dibentuknya DOB yaitu agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat akselerasi pembangunan, serta, meningkatkan kulitas layanan publik. Pemekaran wilayah di berbagai daerah lebih banyak dilatarbelakangi kepentingan elit politik di daerah. Sehingga pendekatan dalam implementasi kebijakan DOB juga lebih banyak menggunakan pendekatan politik. Kementerian Dalam Negeri juga berpendapat bahwa penambahan DOB tidak berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Bahkan sekitar 80% DOB mengalami kegagalan.Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Pesawaran dan Kabupaten Pringsewu Propinsi Lampung karena kedua kabupaten ini merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten induk yaitu Lampung Selatan dan Tanggamus. Penelitian bertujuan menggali berbagai informasi setempat yang diperlukan dalam rangka menciptakan penguatan desentralisasi dan otonomi daerah sekaligus untuk menghindari berulangnya dampak buruk implementasi otonomi daerah sebagaimana telah berlangsung di kabupaten lainnya. Pengumpulan data melalui wawancara mendalam juga terstruktur, Fokus group discussion (FGD), observasi dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukan bahwa empat fungsi pemerintah daerah yaitu pelayanan publik, pembuatan kebijakan, manajemen konflik, dan pemberdayaan masyarakat di kabupaten Pesawaran dan kabupaten Pringsewu menunjukkan kondisi yang berbeda di mana Kabupaten Pringsewu yang lebih baru terbentuknya justru menjalankan empat fungsi pemerintahan dengan lebih baik dibandingkan kabupaten Pesawaran.

Keywords : desentralisasi, otonomi derah, daerah otonomi baru (DOB), pemerintah daerah

THE IMPLEMENTATION OF DECENTRALIZATION AND LOCAL AUTONOMY AT NEW LOCAL AUTONOMY
(Study at Pesawaran Regency and Pringsewu Regency in Lampung Province)

ABSTRACK This research is based on the phenomenon in local government, especially the forming of the new autonomy region. The result of the research showed that the forming of the new autonomy region wasn't suitable with the purposes of the previous plans such as to obtain the prosperity of the development accseleration also to develop public services. The motivation of forming the new autonomy region at many regions in Indonesia is mostly based on elites interest. So that the implementation of the new autonomy regions is mostly use political approach. The ministrer of local affairs also stated that the additional number fo new autonomy regions wasn't balanced with the comparisson with the public prosperity and public service. Even about 80 percent of new outonomy regions were unsuccessfull. This research was conducted in Pesawaran and Pringsewu near South Lampung and Tanggamus. The results aimed to get the information surroundings that was needed for the creating the desentralisation and region autonomy also to get rid of the repetition of the bad influences as that was implemented in other regions. The data collection used in depth and structured interview, focus group discussion (FGD), observation and documentation. The result of the research showed that there were four functions of local government such as public service, forming the regulation, conflict management and public empowerment in Pesawaran, Pringsewu and shown that Pringsewu was better in implementing those four functions of local government than Pesawaran.

Keywords : decentralisation, region autonomy, new autonomy region, local government

PENDAHULUAN

Lahirnya Daerah Otonom Baru(DOB) dengan segala permasalahannya adalah konsekuensi yang muncul pasca diterapkannya satu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang baru di Indonesia yang memberikan peran yang lebih besar kepada pemerintah daerah melalui pemberlakuan UU No 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah (yang kemudian direvisi menjadi UU No 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Otonomi daerah adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. Di dalam mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintahan dan masyarakat lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan umat.

Pelaksanaan otonomi daerah yang telah berjalan sejak diterapkannya pada Januari 2001 dapat dikatakan belum menunjukkan hasil yang optimal. Berbagai perkembangan memang telah muncul disana sini seperti inovasi yang dilakukan oleh beberapa pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Contoh-contoh pemerintah daerah yang telah berhasil melaksanakan otonomi daerah diantaranya adalah kabupaten Sragen, kabupaten Solok, Kabupaten Jembrana, juga kabupaten Serdang Bedagai.

Dipindai dengan CamScanner

Pada aras politik, desentralisasi juga telah mendorong demokrasi di tingkat lokal. Pemilihan kepala daerah secara langsung yang telah berhasil diselenggarakan di lebih dari 200 daerah otonom sejak Juni 2005 merupakan produk riel otonomi daerah bagi pengembangan demokrasi di tingkat lokal. Tanpa menutup mata terhadap perkembangan positif tersebut, secara agregat pelaksanaan otonomi daerah masih menghadapi banyak kendala. Masih rendahnya kualitas pelayanan publik di sejumlah besar daerah, munculnya beragam peraturan daerah yang kontra produktif terhadap peningkatan ekonomi, meningkatnya angka pengangguran, dan menguatnya jaringan patronase elite lokal, disertai dengan semakin memburuknya kesejahteraan masyarakat. Persoalan di atas merupakan sebagian persoalan yang justru menguat di berbagai daerah(Laporan Depdagri, 2006:1).

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Pesawaran dan Kabupaten Pringsewu Propinsi Lampung. Pemilihan lokasi ini didasari pertimbangan bahwa kedua kabupaten ini merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten induk yaitu Lampung Selatan dan Tanggamus. Berdasarkan hasil observasi awal terdapat kondisi yang menunjukkan bahwa kabupaten Pesawaran belum beranjak dari kondisi awal pasca dimekarkan pada 10 Agustus tahun 2007, masyarakat masih banyak mengeluhkan layanan yang buruk dari Pemda Kabupaten Pesawaran selain infra struktur yang masih sangat buruk . Sementara di Kabupaten Pringsewu yang dimekarkan pada 26 November 2008 dari hasil observasi awal menunjukkan kondisi yang lebih baik terutama masalah perekonomian karena kabupaten Pringsewu menjadi salah satu sentral kegiatan perekonomian di Provinsi lampung bagian Barat. Tetapi kondisi infrastruktur terutama jalan dan fasilitas umum masih sangat buruk pasca dimekarkan tahun 2008 tersebut. Penelitian ini diharapkan dapat menggali berbagai informasi setempat yang diperlukan dalam rangka menciptakan penguatan desentralisasi dan otonomi daerah sekaligus untuk menghindari berulangnya dampak buruk implementasi otonomi daerah sebagaimana telah berlangsung di kabupaten lainnya. Penelitian tentang implementasi desentralisasi dan otda di Daerah Otonom Baru (DOB) yang dilakukan difokuskan pada empat fungsi pemerintahan daerah yaitu pelayanan publik, pembuatan kebijakan, manajemen konflik, dan pemberdayaan masyarakat dengan membandingkan dua kabupaten dimaksud yang merupakan dua kabupaten baru sebagai hasil pemekaran dari kabupaten sebelumnya.

Secara etimologi, pengertian desentralisasi, menurut Suradinata (dalam Waluyo, 2007:142), berasal dari bahasa latin "*de*" = lepas dan "*centrum*" = pusat. Dengan demikian desentralisasi secara etimologi berarti melepaskan diri dari pusat. Pengertian yang lebih lengkap mengenai desentralisasi dikemukakan Rondinelli (dalam Napitupulu, 2007:29) sebagai berikut:

Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organization, lokal administrative units, semi autonomous, and prastatal organizations, Lokal government, or non governmental organizations.

Pemahaman terhadap konsep desentralisasi, menurut Carolie (dalam Waluyo, 2007:140), pada perkembangan lebih lanjut dibedakan menjadi dua yaitu desentralisasi administratif dan desentralisasi politik. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di daerah. Sedangkan Desentralisasi politik menyangkut delegasi wewenang pembuatan keputusan tertentu mengenai sumber-sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal dalam rangka mengurus kepentingannya.

Jika demikian halnya, maka pengertian desentralisasi sebagaimana diuraikan di atas akan terkait dengan proses pembentukan daerah otonomi. Konsep otonomi, menurut Napitupulu (2007:29) berasal dari dua kata, yaitu *auto* (sendiri) dan *nomous* (aturan), sehingga berarti menyelenggarakan aturan sendiri. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum mempunyai hak membuat aturan untuk mengurus rumah tangganya sendiri

Otonomi daerah di Indonesia baru diberlakukan sejak 1 Januari 2001, sejalan dengan era reformasi pasca kekuasaan rezim Orde Baru. Meskipun demikian, dalam implementasinya terjadi penyimpangan. Gejala tersebut, menurut Rauf (dalam Haris, 2007:162), disebabkan beberapa alasan. *Pertama*, otonomi daerah diberlakukan di tengah-tengah krisis ekonomi yang amat parah. Daerah otonom memerlukan sumber dana yang besar karena harus membiayai berbagai keperluan sendiri padahal pertumbuhan ekonomi sangat kecil, investasi amat sulit diperoleh, dan sumber-sumber yang bisa menghasilkan uang sangat terbatas. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila banyak kabupaten dan kota menggunakan berbagai cara untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). *Kedua*, otonomi daerah diberlakukan di tengah-tengah *euphoria* masyarakat, yakni semangat dan rasa percaya diri yang tinggi yang seringkali bersifat kekrasan dan melewati batas-batas kewajaran, seperti: pembakaran kantor polisi setempat, gedung DPRD, atau kantor pemerintah daerah. Suasana kejiwaan seperti itu juga diwarnai oleh rasa kebebasan yang besar sehingga otonomi daerah diberlakukan di tengah-tengah kekacauan dan ketidakpastian hukum.

Di samping itu, implementasi otonomi daerah juga ditandai pertambahan jumlah daerah baru. Pada tahun 1999 terdapat 26 propinsi, 234 kabupaten, dan 59 kota. Jumlah daerah ini pada akhir 2008 membengkak menjadi 33 propinsi, 387 kabupaten, dan 90 kota. Persoalannya, sebagian besar daerah pemekaran ternyata berkinerja kurang bagus di bidang pelayanan publik. Berbagai indikator ekonomi juga menunjukkan kondisi yang lebih jelek dengan angka lebih dari 80% berada di bawah rata-rata nasional. Rakyat di daerah pemekaran ternyata belum tersentuh benar oleh pembangunan sebagaimana yang mereka idam-idamkan. Pemekaran yang sudah berlangsung

Dipindai dengan CamScanner

sejak reformasi 1998 masih jauh dari memberikan manfaat nyata bagi kesejahteraan masyarakat (Bappenas, 2007)

Visi dasar penyelenggaraan otonomi daerah, seperti dijelaskan dalam bagian awal Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistemewaan dan kekhususan suatu daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk mencapai tujuan otonomi daerah, pemerintah daerah memerlukan suatu manajemen publik yang handal. Manajemen publik merupakan faktor utama dalam suatu administrasi publik untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Manajemen publik, menurut Kristiadi (dalam Waluyo, 2007:119), tak lain adalah upaya suatu organisasi untuk mencapai tujuannya yang diwujudkan dalam berbagai kegiatan pemerintah yang mencakup berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga negara atau masyarakatnya.

Untuk mencapai tujuan tersebut, menurut Kim (dalam Waluyo, 2007:120), banyak negara melakukan langkah-langkah reformasi manajemen publik dengan mendorong tanggung jawab pembuatan keputusan dari bawah (*responsibility for decision making downward*), meningkatkan penggunaan sektor privat untuk memberi pelayanan publik dan konsentrasi lebih besar pada kualitas pelayanan yang dierikan kepada warga negara (*citizen*) sebagai pelanggan. Pada gilirannya, standar kinerja organisasi publik akan sama tinggi dengan standar kinerja organisasi bisnis. Bahkan dengan semakin tingginya tuntutan dalam pelayanan publik, membuat administrasi publik bergerak lebih *businesslike*.

Pemerintah yang baik (*good governance*), menurut Gore (dalam Waluyo, 2007:121), adalah pemerintah yang digerakkan oleh kesadaran baru dan sikap responsif terhadap pengguna jasa. Lebih lanjut Gore mengemukakan, untuk mengelola pemerintaha secara baik, maka perlu diperhatikan empat hal: (a) Mereduksi ukuran dan jumlah lembaga pemerintah, program, dan staff (*downsizing*); (b) Mempermudah prosedur (*streamlining*); (c) Mereformasi lembaga-lembaga secara struktural agar dapat menjalankan misinya dengan baik (*restructuring*); (d) Melimpahkan fungsi kepada sektor swasta yang lebih piawai (*privatizing*). *Reinventing government*, menurut Osborne dan Plastrik dimaksudkan untuk mencapai tujuan peningkatan kulaitas pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, lebih murah, dan lebih cepat (Depdagri dan LAN, 2007:23).

Merujuk pada penelitian Depdagri dan UGM (2006:7) terdapat 4 fungsi dasar pemerintah yaitu: Pelayanan publik, pembuatan kebijakan, manajemen konflik, dan pemberdayaan masyarakat. Pelayanan, menurut Syafi'ie (2002:11), berarti setiap kegiatan yang menawarkan kepuasan meski hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Makna kata "publik" menurut Syafi'ie (2002:11) ada tiga: (1) umum; (2) negara/pemerintah; dan (3) masyarakat. Padanan kata "publik" yang tepat dalam bahasa Indonesia adalah "praja = rakyat" sehingga lahir istilah "pamong praja" yang berarti pemerintah melayani kepentingan seluruh rakyat. Pelayanan publik dapat diartikan sebagai kegiatan pemerintah dalam rangka memenuhi kepentingan seluruh masyarakat. Dengan demikian terdapat tiga unsur penting dalam pelayanan publik: yaitu *pertama*, penyelenggara pelayanan yaitu pemerintah; *kedua*, penerima pelayanan (pelanggan) yaitu masyarakat; dan *ketiga*, kepuasan pelanggan(Depdagri dan LAN, 2007: 31). Rasyid (2002) dalam berbagai wacana juga mengemukakan bahwa tujuan utama dibentuknya pemerintahan tak lain adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pada hakikatnya, pemerintahan adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Oleh karena itu, dalam pemerintahan modern, pemerintah perlu didekatkan kepada masyarakat, sehingga pelayanan yang diberikannya menjadi semakin baik (*the closer the government, the better it services*).

Paradigma kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah memberikan arah terjadinya perubahan atau pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma *rule government* ke paradigma *good governance*. Dengan demikian, selaku regulator ia harus mengubah pola pikir dan cara kerjanya agar disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu memberikan dan meningkatkan pelayanan demi kepuasan masyarakat. Pemerintah daerah juga harus memberikan kesempatan luas kepada warga masyarakat untuk mendapatkan akses pelayanan publik berdasarkan prinsip-prinsip kesetaraan, transparansi, akuntabilitas, dan keadilan (Depdagri dan LAN, 2007:32).

Kebijakan pemerintah secara konseptual tidak terlepas dari sebuah bentuk kebijakan publik. Menurut Derbyshire, (1974) dalam Wahab (2007:8) " kebijakan publik merupakan sekumpulan kegiatan yang dimaksudkan untuk memberi efek perbaikan terhadap kondisi-kondisi social ekonomi. Sedangkan William Dunn (1981:4) menyatakan kebijakan publik adalah serangkaian pilihan atau tindakan pemerintah (termasuk pilihan untuk tidak bertindak) guna menjawab tantangan-tantangan yang menyangkut kehidupan masyarakat. Kemudian W. I Jenkis dalam Solichin Abdul Wahab (2007 : 4) merumuskan kebijakan negara sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan daripada aktor tersebut. Perubahan lingkungan politik

Dipindai dengan CamScanner

Indonesia dewasa ini mengakibatkan masyarakat harus terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Harus tercipta mekanisme yang memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam *policy making*.

Fungsi dasar pemerintah daerah berikutnya adalah manajemen konflik. Bagaimana pemerintah daerah mampu mengelola konflik baik vertikal maupun horizontal dengan baik. Konflik biasanya timbul dalam organisasi sebagai hasil adanya masalah komunikasi. Konflik adalah segala macam interaksi pertentangan atau antagonistik antara dua atau lebih pihak. Konflik organisasi (*organizational conflict*) adalah ketidak sesuaian antara dua atau lebih anggota – anggota atau kelompok – kelompok organisasi yang timbul karena adanya kenyataan bahwa mereka harus membagi sumber daya – sumber daya yang terbatas atau kegiatan – kegiatan kerja dan atau karena kenyataan bahwa mereka mempunyai perbedaan status, tujuan, nilai atau persepsi. Konflik adalah suatu pertentangan yang terjadi antara apa yang diharapkan oleh seseorang terhadap dirinya, orang lain, organisasi dengan kenyataan apa yang diharapkannya.

Salah satu poin penting bagi upaya mendukung proses *democratic desentralized governance* adalah pelibatan elemen masyarakat dalam wilayah yang selama ini menjadi ranah yang didominasi pemerintah daerah. Hal ini akan menggeser pemahaman kekuasaan yang elitis dan eksklusif menjadi sebuah konsep yang contested dan layak diperebutkan (Pease, 2002). Walaupun demikian, hal ini tidak dapat dijadikan dasar bagi pemerintah untuk menunda transfer of power tersebut, karena masyarakat akan memintanya bahkan kalau perlu merebutnya. Sebaliknya apabila dilakukan melalui serangkaian proses yang matang, hal ini justru mampu menciptakan situasi politik yang lebih demokratis. Dalam kerangka inilah *Empowered participatory Governance* (EPG) menjadi salah satu alternatif bagi perwujudan nilai-nilai demokratis di tingkat lokal. EPG memberikan tugas kepada pemerintah untuk melakukan proses transfer dari pemerintahan yang punya otoritas penuh dalam pengambilan kebijakan kepada upaya memfasilitasi masyarakat untuk berperan dalam penentuan kebijakan.

METODE

Kegiatan penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Menurut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2002:3), metode penelitian kualitatif sebagai suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan prilaku yang diamati. Penelitian kualitatif memandang obyek yang diteliti secara holistik. Jadi dalam hal ini tidak mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis tetapi memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan. Sedangkan jenis penelitian deskriptif, menurut Nawawi (2001:44) dapat diartikan sebagai penelitian yang berusaha untuk menuturkan pemecahan masalah yang ada sekarang berdasarkan data-data yang ada. Jadi ia juga menyajikan data, menganalisis, dan menginterpretasi.

Data dan informasi yang dikumpulkan mencakup data sekunder yang diambil dari berbagai *published material* (literatur) yang terkait dengan monitoring dan evaluasi dalam kerangka desentralisasi dan otda, baik berupa teori pustaka, statistik, hasil monitoring dan evaluasi, dokumen resmi lembaga lain, hasil penelitian lembaga lain, dan lain-lain yang terkait dengan desentralisasi dan otda. Data juga dikumpulkan dari pusat Pemerintahan Provinsi Lampung, Kabupaten Pesawaran maupun Kabupaten Pringsewu. Selain itu, data yang dikumpulkan juga mencakup data primer yang diperoleh melalui: (a) Wawancara berstruktur dan *in depth interview* yang meliputi : Bupati Kabupaten Pringsewu dan Pesawaran, Dinas Daerah yang memberikan layanan dasar pada masyarakat yaitu Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan serta Dinas Pembangunan Masyarakat (PMD), Anggota DPRD yang membidangi masalah Otonomi Daerah dan masalah pembangunan; beberapa tokoh masyarakt di dua kabupaten tersebut (b) Observasi (pengamatan langsung); (c) *Focus Group Discussion* (FGD) adapun informan dalam FGD ini meliputi unsur-unsur yang mewakili pemerintah kabupaten, Beberapa wakil dari Dinas Daerah yang memberikan layanan dasar kepada masyarakat, anggota DPRD, akademisi,LSM/ NGO, wakil dari media, serta babarapa tokoh masyarakat . Selanjutnya untuk men-*check* validitas data, dilakukanlah trianggulasi data yang mencakup: (a) Membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara; (b) Membandingkan data berdasarkan pendapat umum dengan data pribadi; (c) Membandingkan pendapat orang tentang situasi penelitian dengan situasi sepanjang waktu; (d) Membandingkan prespektif seseorang dengan berbagai pandangan orang lain; (e) serta membandingkan hasil wawancara dengan dokumen.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode analisis data kualitatif. yang dilakukan melalui langkah-langkah reduksi data, penyajian data, yang diakhiri dengan verifikasi dan penarikan kesimpulan.

(a) Reduksi data berarti proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstraksian, dan transformasi data "kasar" yang muncul dalam keseluruhan pengumpulan data. Reduksi data bukanlah merupakan hal yang terpisah dari analisis data, melainkan merupakan bagian dari analisis data. Dalam proses ini data yang terkumpul diklasifikasikan sesuai dengan data yang dibutuhkan dalam penelitian.
(b) Penyajian data berarti penyajian atas sekumpulan informasi yang telah tersusun agar memberi kemungkinan bagi penarikan kesimpulan.
(c) Verifikasi dan penarikan kesimpulan berarti usaha mencari makna dari catatan tentang keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi, alur sebab akibat, dan preposisi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan kebijaksanaan otonomi daerah (Otda)

Dipindai dengan CamScanner

yang merupakan bagian dari proses bergulirnya reformasi birokrasi pemerintahan di Indonesia, telah banyak menunjukkan fenomena perubahan, baik kelembagaan maupun kinerja (performa) pemerintah daerah di Indonesia. Munculnya berbagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan sebagai peraturan pelaksanaan (PP) dari UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, merupakan langkah-langkah penajaman pelaksanaan Otda. Berdasarkan dokumen dari kedua lokasi penelitian diketahui bahwa kabupaten Pesawaran dimekarkan pada 10 Agustus tahun 2007 dari kabupaten induknya yaitu Lampung Selatan. Sementara Kabupaten Pringsewu dimekarkan pada 26 November 2008 dari kabupaten Tanggamus. Pemekaran kedua wilayah ini merupakan proses yang panjang bahkan ide pemekaran kabupaten Lampung Selatan untuk dimekarkan menjadi 3 kabupaten sudah dimulai sejak tahun 1968 namun baru pada tahun 2007 dimekarkan menjadi kabupaten Pesawaran sedangkan kabupaten Pringsewu mengalami proses yang cukup cepat untuk dimekarkan dari kabupaten induknya yaitu kabupaten Tanggamus.

Berikut ini akan disampaikan pelaksanaan empat fungsi pemerintah daerah yaitu pelayanan publik, pembuatan kebijakan, manajemen konflik, dan pemberdayaan masyarakat di kabupaten Pesawaran dan kabupaten Pringsewu

Pelayanan Publik

Dalam perkembangannya makna pelayanan masyarakat ternyata bukan sekadar pelayanan dasar saja, namun pelayanan yang lebih luas lagi menyangkut berbagi kepentingan pengguna hasil dan penerima pelayanan, sehingga secara luas dikenal kenal "Pelayanan Publik".

Kondisi yang sama terjadi juga di Kabupaten Pesawaran yang komposisi keuangan daerahnya sangat tergantung dari DAU dan DAK yang mayoritas peruntukannya untuk belanja pegawai mulai dari gaji, tunjangan, fasilitas dan lain sebagainya. Kemudian yang menjadi titik lemahnya adalah masih tertabasnya kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD), di mana sampai saat ini Pemerintah Kabupaten pesawaran belum menunjukkan kemampuan menggali PAD secara maksimal.

Hasil observasi di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pringsewu dan wawancara yang dilakukan terhadap masyarakat di Kabupaten Pringsewu menunjukkan hal yang sedikit berbeda dengan kondisi yang ada di kabupaten Pesawaran. Masyarakat menilai ada perubahan yang cukup signifikan dalam hal layanan publik dari masa sebelum dimekarkan yaitu saat masih bergabung dengan kabupaten Tanggamus dengan kondisi pasca pemekaran saat in, tetapi belum maksimal Menurut masyarakat kalau pegawai mau lebih maksimal melayani masyarakat harusnya hasilnya akan lebih optimal. Kondisi belum maksimalnya layanan publik ini dilihat dari dirasakan oleh masyarakat dilihat dari indikator: ketepatan waktu pelayanan, bukti layanan, daya tanggap aparat terhadap keluhan masyarakat, akuntabilitasnya, dan empathy aparat terhadap kondisi mayarakat.

Kondisi belum maksimalnya layanan Standar pelayanan oleh pemerintah daerah juga disampaikan oleh seorang informan anggota dewan di kabupaten Pesawaran seperti berikut ini bahwa : "Optimalisasi pelayanan publik yang efisien dan efektif menjadi perhatian utama pemerintah daerah agar dapat menyajikan pelayanan publik yang prima bagi masyarakat. Standar Pelayanan Minimal (SPM) merupakan salah satu cara yang ditempuh untuk mendorong pemerintah daerah melakukan pelayanan publik yang tepat bagi masyarakat, dan sekaligus mendorong masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintah di bidang pelayanan publik. Tolok ukur pencapaian kinerja sangat penting untuk disertakan, agar masing-masing unit organisasi pelaksana dari kewenangan/fungsi dalam bidang tertentu dapat mengukur dirinya sendiri apakah sudah berhasil melaksanakan tugasnya atau belum. Di sisi lain, dengan ukuran kinerja yang jelas, publik atau masyarakat juga bisa memantau kinerja unit organisasi tersebut. Karena dengan transparansi pengukuran juga menggambarkan akuntabilitas unit organisasi tersebut pada publik.

Aturan normatif tentang penerapan pelayanan publik di daerah belum secara tegas memuat tentang sanksi bagi pelanggaran pelayanan pemerintah daerah kepada publiknya. Hal ini seringkali ditengarai telah terjadi "kekosongan" kebijakan publik dalam penerapan pelayanan publik. Berkaitan dengan pelanggaran terhadap rambu-rambu pelayanan publik ini, sempat muncul wacana di pusat untuk "menunda" pencairan dana alokasi umum (DAU). Kalau hal ini yang terjadi justru makin memperkeruh persoalan bahkan menambah masalah baru, mengingat DAU yang diberikan cenderung untuk pembiayaan gaji dan tunjangan aparatur di daerah. Oleh karena itu perlu keberanian para pengambil keputusan di bidang pemerintah untuk meninjau ulang (*review*) terhadap kebijakan SOTK dan eselonisai di daerah.

Dalam konteks pemerintahan Kabupaten Pesawaran sebagaimana dikemukan di atas mengenai masih jauhnya kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat menunjukkan kinerja secara umum pemerintah daerah di Indonesia dan khususnya di Kabupaten Pesawaran masih rendah dan jauh dari harapan dan esensi otonomi daerah. Selayaknya kondisi demikian tidak terjadi, mengingat calon kepala daerah menyampaikan rumusan visi dan misi yang selanjutnyan menjadi acuan pelaksaan pembangunan selama satu periode kepemimpinan, hal yang lebih prinsip lagi adalah visi dan misi adalah jamji kepada masyarakat yang harus dipenuhi, mengingat substansi seluruh kepala daerah memuat kata-kata kesejahteraan. Dalam menjalankan roda pemerintahan, Bupati Aries Sandi dan Wakil Bupati Musiran merumuskan visi: "Terwujudnya Pesawaran yang Maju, Berbudaya,

Dipindai dengan CamScanner

yang berimbang. Implikasi dari kondisi tersebut tentunya mengganggu tahapan proses pembangunan di Kabupaten Pesawaran, khususnya dalam hal penyusunan anggaran pembangunan daerah yang termuat dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Konsekuensinya pembangunan terhambat dan masyarakat yang dirugikan

Kondisi berbeda ditemukan di lokasi penelitian yang kedua yaitu di kabupaten Pringsewu. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi, hubungan antara legislatif dan eksekutif yang relatif harmonis sebagai mitra kerja sangat mendukung kelancaran pembuatan kebijakan di Kabupaten ini. Sejak pelantikan resmi bupati/wakil bupati pada 23 November 2011 tidak pernah ada konflik pemda dan DPRD, bahkan sidang-sidang selalu quorum dan menghasilkan kebijakan yang telah diagendakan berdasarkan usulan dari eksekutif. Namun demikian dari hasil wawancara dengan salah seorang anggota DPRD diakui bahwa produk kebijakan yang pro rakyat hasil inisiatif DPRD belum sepenuhnya terwujud, tetapi diupayakan akan menuju ke arah tersebut yaitu legislatif dapat menghasilkan produk kebijakan yang pro rakyat seperti Perda Peredaran Miras dan beberapa rancangan Perda baru yang akan mengatur berbagai aspek untuk kesejahteraan masyarakat.

Manajemen Konflik

Salah satu persoalan pembangunan yang mengemuka saat ini terutama sejak otonomi daerah digulirkan adalah menguatnya gejala konflik, baik konflik yang bersifat horizontal maupun konflik yang bersifat vertikal. Konflik yang muncul mengakibatkan kekerasan di berbagai tempat di Indonesia. Banyak penyalahgunaan peralatan, sarana dan prasarana, bahkan senjata yang mengakibatkan cedera bahkan kehilangan nyawa di kalangan masyarakat. Ada banyak caci maki serta hujatan yang mewarnai kegiatan-kegiatan demonstrasi yang dilakukan masyarakat, sehingga mengarah pada tindakan kekerasan/kerusuhan.

Kekerasan-kekerasan dan kerusuhan di Indonesia menjadi sesuatu yang sangat biasa. Hampir tiap hari terdapat berita di media yang melaporkan adanya kekerasan dan kerusuhan di masyarakat. Menurut para pemerhati sosial, Indonesia adalah salah satu negara yang saat ini paling tidak menikmati perdamaian. Selain itu Kleden (dalam CSIS No.2, 2002) menyatakan keadaan sosial politik di Indonesia semenjak reformasi ditandai oleh dua gejala yang sangat mencolok dalam tingkah laku politik yaitu kebebasan di satu pihak dan kekerasan di pihak lainnya. Kekerasan itu memperlihatkan diri dalam berbagai ekspresi yang berbeda-beda, tapi pada dasarnya menyembunyikan suatu struktur yang kurang lebih sama.

Terkait dengan manajemen konflik sebagai bagian dari indikator penyeelanggaraan pemerintahan daerah di daerah hasil pemekaran yang mengemuka adalah konflik politiknya, setidaknya terdapat 3 pola konflik dalam pemerintahan, yaitu: (1) Konflik vertical dengan pemerintah provinsi; (2) Konflik Horizontal antara Bupati dengan DPRD; dan (3) Konflik Kepala daerah dengan Wakil Kepala Daerah. Terkait dengan pemilihan pola konflik yang terjadi di daerah-daerah hasil pemekaran dan kecenderungan di era desentralisasi yaitu: *pertama*, pola hubungan kepala daerah (Bupati) dengan Gubernur yang cenderung tidak harmonis. Kondisi inilah yang terjadi di Kabupaten Pesawaran lebih kurang satu tahun terakhir yang tidak harmonis dengan Gubernur Lampung. Fenomena ini tidak hanya terjadi pada Kabupaten Pesawaran, tetapi terjadi di hampir semua kabupaten/kota. Beberapa faktor yang mempengaruhinya adalah: (1) pemahaman tentang struktur pemerintahan, di mana banyak kepala daerah yang memposisikan bahwa gubernur adalah perpanjangan tangan pemerintah pusat yang tidak memiliki hubungan hirarkis; (2) Pemahaman masing-masing kepala daerah tentang konsep ekonomi dan pembangunan daerah yang menempatkan aspek integrasi pembangunan merupakan bagian dari pemebentukan struktur organisasi pemerintahan; dan (3) adanya persaingan politik di daerah yang tidak sehat, mulai dari persaingan antar partai hingga persaingan atau konflik golongan/ kelompok bahkan keluarga. Beberapa uraian di atas merupakan bagian dari faktor yang mempengaruhi hubungan masing-masing tingkatan organisasi di masyarakat. *Kedua*, konflik antara Kepala Daerah dengan DPRD. Pola konflik ini terjadi pasca proses pilkada pertama di Kabupaten Pesawaran, Bupati terpilih yang di usung dan dukung oleh Demokrat, PKB, PKPB, PPP, dan PBB menang dalam pilkada sebanyak 30,50% suara. Meskipun secara konstitusional sudah memenangi pilkada, namun perolehan suara tersebut merupakan perolehan suara minimum, dimana batas minimum memenangkan pilkada adalah 30% suara. Hasil tersebut dari aspek politik tentunya kurang menguntungkan, karena dari hasil tersebut legitimasi politiknya kurang maksimal.

Lebih jauh untuk melihat posisi tawar Bupati di DPRD dapat dilihat dari jumlah kursi partai pengusung di DPRD untuk mendukung pilihan-pilihan kebijakan yang akan diambil oleh Bupati. Minimnya dukungan politik yang dimiliki Bupati, menyebabkan kepala daerah akan sulit dalam pembahasan program pembangunan, khususnya terkait dengan penganggaran saat penyusunan APBD. Implikasi akhir dari kondisi demikian maka kepala daerah akan selalu melakukan transaksi politik agar kebijakannya mendapat dukungan penuh dari DPRD. Kaitannya dengan kondisi Kabupaten Pesawaran yang terjadi tidak jauh berbeda dengan kondisi yang diuraikan di atas. Di mana hubungan Bupati Pesawaran dengan DPRD selalu diwarnai dengan tarik menarik kepentingan dan kewenangan, sehingga banyak program yang tidak terbahas dan masyarakat yang menjadi korban.

Pada tahun 2012 di kabupaten Pesawaran terjadi pembakaran Polsek di kecamatan Padang Cermin, pembakaran ini terjadi karena masyarakt menuntut dilepaskannya salah satu tahanan Polsek yang diduga

Dipindai dengan CamScanner

merupakan provokator kerusukan antara pemuda antar kampung di kawasan tersebut, polisi juga menduga tahanan ini adalah seorang yang sering terlibat dalam aksi pencurian dan pemerasan. Issue yang merebak di masyarakat adalah bahwa tahanan tersebut dianiaya polisi. Masyarakat yang merasa warganya mendapat perlakuan tidak adil dari polisi arah dan terjadilah aksi pembakaran Polsek tersebut. Menurut hasil wawancara dengan Tokoh masyarakat dan anggota DPRD Pesawaran bahwa Konflik di Pesawaran yang terjadi di Kecamatan Padang Cermin penyelesaiannya mengunakan hukum adat yang diwakili oleh ketua-ketua adat yang dijembatani oleh anggota kepolisian. Hal ini dirasakan lebih menjamin keadilan dan lebih memiliki kekuatan nilai dibandingkan hukum nasional yang cenderung kurang berpihak. Hal ini disebabkan karena hukum adat merupakan kesepakatan bersama dari masyarakat setempat yang telah mempertimbangkan kepentingan-kepentingan masyarakat, individu, maupun pihak yang bertikai.

Pasca pelantikan Bupati dan wakil* bupati terpilih di kabupaten Pringsewu, tidak pernah terjadi konflik baik vertikal maupun horizontal. Lembaga eksekutif dan legislatif bekerjasama dengan baik dan menjalankan tugasnya masing-masing serta sebagai mitra kerja bersinergi bekerja untuk masyarakat. Pemda terlihat sangat responsif dan antisipatif , sebagai contoh ketika ada kerusuhan di kabupaten lain seperti Lampung Selatan dan Lampung Tengah yang berdampak pada kerugian hingga milyaran rupiah hanya gara-gara kasus kriminal biasa dan kesalahpahaman antar warga, menjadi sebuah kerusuhan dengan skala besar dan meningkat menjadi kerusuhan antar etnis. Hal tersebut sangat disyangkan sekali. Pemda Kabupaten Pringsewu pasca kerusuhan di dua kabupaten tersebut kemudian mengumpulkan Organisasi Kemasyarakatan, Forum Komunikasi Umat Beragama (FKUB) juga dipanggil dan berdiskusi bersama di Kabupaten ini juga konflik antar masyarakat relatif tidak nampak walaupun sesungguhnya masyarakatnya sangat heterogen baik dari suku, agama maupun kondisi perekonomian, tetapi nampaknya tingkat kesadaran masyarakat atas kondisi keberagaman menjadi sesuatu yang biasa dan ini dapat menjadi modal yang sangat baik untuk terus dikembangkan dalam rangka keberlanjutan pembangunan. Konflik dan kekerasan di masyarakat sudah seharusnya ditinggalkan karena hanya akan merugikan masyarakat.

Mengapa perilaku kekerasan semakin marak terjadi dalam masyarakat ketika pembangunan daerah semakin gencar dilakukan dan kekerasan sudah membudaya di negara kita ini? Tindakan kekerasan muncul diakibatkan konflik yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat. Konflik adalah suatu keadaan di mana terjadi ketidakharmonisan hubungan antara beberapa orang dalam suatu organisasi atau kehidupan masyarakat. Selain itu konflik juga dapat didefinisikan dengan adanya pertentangan pendapat antara orang-orang, kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi. Faktor-faktor penyebab terjadinya konflik antara lain: (1) terdapat perbedaan pendapat antara dua orang atau lebih, (2) mempertahankan egonya masing-masing sehingga tidak terdapat kata sepakat, (3) ketidakpercayaan masing-masing pihak terhadap pihak lain, (4) terjadi kesalahpahaman antara kedua pihak, (5) penyelesaian masalah dilakukan secara sepihak tidak berdasarkan musyawarah mufakat.

Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat akan berjalan efektif mana kala infrastruktur demokrasi yang ada mampu berjalan secara mandiri. Infrastruktur tersebut diantaranya meliputi, partai politik lokal, Ornop local (NGOs), pers lokal, universitas lokal dan polisi daerah. Memang tidak semua daerah memiliki kelima unsur tersebut, namun minimal adanya partai politik lokal atau partai yang ada di daerah, mampu berjalan secara fungsional dalam arti mampu memperdayakan dirinya. Selain itu adanya organisasi non pemerintah (Ornop) yang independen seperti Ormas, LSM maupun kelompok-kelompok sukarela yang mencoba memberi penguatan pada masyarakat serta melakukan pengawalan/pengontrolan pada pemerintahan. Disamping itu pers sangat strategis dalam turut membentuk tercapaianya pemberdayaan masyarakat.

Dalam era otonomi daerah pemerintah daerah yang paling dekat dengan rakyat, ialah pemerintah desa. Oleh karena itu upaya untuk memperdayakan pemerintah desa merupakan hal yang harus dilakukan terlebih dahulu sebelum, melakukan pemberdayaan masyarakat. Yang perlu didasari oleh pemerintah dalam melakukan pemberdayaan masyarakat bagaimana menciptakan suatu kondisi lingkungan birokrasi pemerintahan yang mudah dijangkau atau diakses oleh masyarakat terutama mereka yang hidup dalam kondisi serba miskin. Mereka yang miskin bukanlah orang yang tidak mempunyai suatu apapun, akan tetapi berada dalam serba keterbatasan, baik ekonomi (modal), pengetahuan (akses) terhadap modal, pasar dan sebagainya, sehingga sulit untuk mengembangkan dirinya.

Dengan demikian apabila pemberdayaan masyarakat berhasil dijalankan, maka akan memperkokoh kemandirian daerah baik secara politik, ekonomi, dan budaya kekokohan dalam tiga bidang tersebut, akan mampu menangkal dan bersaing tinggi dalam menghadapi gemburan globalisasi ekonomi dunia yang digerakkan oleh semangat kapitalisme-liberal. Di mana kekokohan daerah akan menopang bagi proses pengkukuhan wilayah dan proses kehidupan ber berbangsa dan bernegara.

Untuk pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Pesawaran masih sangat terbatas baik secara kuantitas maupun kualitasnya. Sejauh ini yang sudah di-lakuakan secara rutin adalah Musrebang Kabupaten. Pemberdayaan yang dimaksud adalah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses pembangunan dengan mengikuti kegitan musbang kelurahan dilanjutkan dengan musrenbang kecamatan dan terakhir musrenbang

Dipindai dengan CamScanner

kabupaten. Dalam program ini, masyarakat diberikan keleluasaan untuk mengusulkan program-program prioritas untuk mengatasi permasalahan masyarakat secara umum dan memperluas pengembangan apabila orientasi kedepan untuk memandirikan masyarakat.

Kabupaten Pesawaran mempunyai wilayah hutan mangrove terutama di Kecamatan Punduh Pidada dan Padang Cermin. Salah satu kegiatan pemberdayaan masyarakat secara umum berupa kegiatan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pelestarian mangrove dilakukan secara bertahap, baik dengan program fisik maupun dengan progran non fisik. Hal ini dilakukan berdasarkan pada karakter masyarakat yang selalu ingin mendapatkan manfaat langsung dan secepat mungkin. Tujuan dari program ini adalah untuk meningkatkan pendapatan masyarakat di desa binaan, melalui program fisik (beternak itik, budidaya empang paluh alam, pengolahan hasil perikanan, pembuatan gula nipah, budidaya ikan lele dumbo, budidaya udang windu), meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelestarian mangrove, meningkatkan produktivitas kawasan mangrove, mempertahankan garis pantai dan mencegah timbulnya abrasi pantai, meningkatkan kemampuan dan keterampilan masyarakat dalam teknik pengolahan hasil perikanan, pembuatan gula nipah, serta mendorong peran kelembagaan yang telah ada (LKMD, Karang Taruna, Organisasi Pemuda) dalam memobilisasi masyarakat untuk berperan serta dalam pelestarian hutan.

Menurut hasil penelitan dari Eva Septriana, 2012 bahwa masyarakat di wilayah hutan mangrove telah dilibatkan dalam kegiatan pelestarian lingkungan dan pemberdayaan masyarakat, program yang dilakukan termasuk meningkatkan pendapatan keluarga melalui pembuatan industri rumahtangga berbahan dasar pohon mangrove. Hanya saja ternyata keterlibatan pemerintah daerah sebagai salah satu stakeholder dalam program ini ternyata belum begitu maksimal. Hal ini sangat disayangkan mengingat salah satu program yang digadang-gadang oleh Pemda pesawaran adalah memperkuat wilayah pesisir dengan melibatkan seluruh masyarakat pesisir lewat program-program pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Upaya untuk melakukan pemberdayaan tersebut harus membuka akses bagi rakyat terhadap sumber daya strategis yang dimiliki daerah baik yang berupa sumber daya alam, Pendapatan Asli Daerah (PAD), APBN dan sebagainya. Terbuka akses tersebut sebagai upaya untuk saling memiliki maupun berbagai kemanfaatan serta dilibatkanya dalam suatu perencanaan program-program kerja. Dengan demikian ada partisipasi rakyat terhadap sejumlah sumber daya strategis yang ada, partipasi disini meliputi perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi serta pengontrolan.

Sementara itu di kabupaten Pringsewu berdasarkan hasil wawancara dengan Bupati didapatkan informasi bahwa sesuai dengan karakteristik masyarakat Pringsewu, dibagi menjadi 3 yaitu pegunungan, lembah, dan perkotaan. Maka kemudian sektor yang dikembangkan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat dengan budidaya perkebunan/pertanian, perikanan serta sektor jasa dan perdagangan. Untuk perkebunan, dikembangkan usaha agribisnis coklat dan pemda telah mengirim masyarakat di sentra perkebunan coklat untuk belajar cara pembuatan dan pemasaran coklat "Monggo" di Jawa dan bahkan masyarakat dikirim untuk belajar hasil budidaya pertanian dan perkebunan di luar negeri. Demikian juga masyarakat di wilayah sentra perikanan seperti di kecamatan Pagelaran juga dilatih serta dikirim ke daerah lain di Indonesia serta ke luar negeri seperti Malaysia dan Singapura untuk mempelajari kemajuan perikanan dan menerapkannya di wilayah Pagelaran dintaranya budidaya lele asap. Sementara itu sentra jasa dan perdagangan ada di wilayah Kota Pringsewu, yang juga menjadi pusat pendidikan, bahkan ada program pendirian kampung bahasa Inggris, Kampung bahasa Arab, dan kampung bahasa Mandarin.(Hasil wawancara)

Dalam pemberdayaan masyarakat yang perlu diperhatikan agar efektifitas kegiatan dapat berjalan dengan baik, maka harus tepat sasaran dalam arti mereka yang benar-benar berada di lapisan bawah *(grassroot)*, ruang lingkupnya berada pada tingkat lokal. Oleh karena itu perlu kiranya menengok kembali beberapa hal yang terkait dengan potensi lokal yang ada baik menyangkut SDA, SDM, Infrastruktur, dan kelembagaan dalam suatu sistem jaringan. Sistem jaringan di sinergikan untuk saling memperkuat baik secara vertikal (dalam alur produksi dan hirarkhi kelembagaan) maupun secara horizontal (dalam mobilitas SDM dan barang serta jasa yang terpadu dan berdampak berantai secara maksimal).

Dengan adanya pemberdayaan maka seorang yang berada di lapisan bawah akan bisa terangkat derajatnya sehingga bisa memunculkan suatu masyarakat baru kelas menengah. Kendati demikian karena sebagaimana keadaan masyarakat miskin yang hidup dalam keserbakekurangan baik secara ekonomi, politik, maupun pengetahuan, maka upaya untuk mendefisinikan kebutuhan dan keperluannya terkadang tidak sepenuhnya mampu ditangkap secara utuh dan sistimastis. Sehingga dari sini bisa dikatakan bahwa pada masyarakat miskin perlu adanya bantuan orang/pihak lain untuk merumuskan dan mendefesinikan keperluan dan kebutuhannya yang berfungsi sebagai cambuk kemajuan *(enabler)*.

Pemberdayaan masyarakat tersebut akan efektif manakala dilakukan bersama-sama antara masyarakat dan aparat secara transparan dan bertanggungjawab. Pemerintah daerah melalui sumber daya yang dimilikinya dituntut untuk melaksanakan misi pemberdayaan masyarakat. Hal ini dilakukan agar masyarakat mampu mempersiapkan dirinya sendiri untuk lebih berdaya dalam arti mampu bersaing, mandiri dan profesional baik dalam menghadapi persaingan lokal, reginonal maupun internasional dengan isu globalisasinya.

Dipindai dengan CamScanner

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Kebijakan otonomi daerah merupakan keputusan politik pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah. Hal ini seringkali cenderung secara interpretatif dimaknai sebagai "penyerahan kedaulatan" untuk berbuat apa saja. Pemaknaan inilah yang justru menjauhkan dari hakikat kebijakan otonomi daerah. Padahal sejatinya kebijakan tersebut diarahkan bagi peningkatan pelayanan kepada publik. Dengan demikian, maka pemda memiliki tanggungjawab selain meningkatkan kesejahteraan masyarakat, juga mengedepankan performa pelayanan masyarkat yang berkelanjutan.
2. Pelaksanaan otonomi daerah di dua lokasi penelitian yaitu kabupaten Pesawaran dan kabupaten Pringsewu provinsi Lampung menunjukkan kondisi yang berbeda. Kabupaten Pesawaran yang relatif lebih dulu dimekarkan dibanding Pringsewu ternyata lebih tertinggal dalam pelaksanaan otonomi daerah yang dilihat dari 4 hal yaitu: pelayanan publik, pembuatan kebijakan, manajemen konflik, dan pemberdayaan.
   (a) Pelaksanaan pelayanan publik sebagai salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah belum terpenuhi dengan baik di Kabupaten Pesawaran. Kondisi ini dikarenakan beberapa faktor, yaitu: (1) sebagai kabupaten baru ketersediaan sarana prasarana publik masih terbatas, seperti, sekolah, rumah sakit, maupun infrastruktur lainnya; (2) masih terbatasnya jumlah SDM dan kualitas SDM yang dapat memberikan pelayanan publik; (3) masih rendahnya komitmen, baik pejabat pemerintahan maupun pejabat birokrasi untuk mengedepankan kepentingan masyarakat; (4) rendahnya kemampuan *fiscal* Kabupaten Pesawaran, yaitu PAD yang masih terbatas dan sangat kecil; dan (5) pengalokasian anggran belanja publik atau belanja langsung dalam APBD masih kecil (hanya 30%) dibandingkan alokasi untuk belanja aparatur. Sedangkan dikabupaten Pringsewu dalam hal pelayanan publik Masyarakat menilai ada perubahan yang cukup signifikan dalam hal layanan publik dari masa sebelum dimekarkan yaitu saat masih bergabung dengan kabupaten Tanggamus dengan kondisi pasca pemekaran saat in, tetapi belum maksimal. Kondisi belum maksimalnya layanan publik ini dilihat dari dirasakan oleh masyarakat dilihat dari indikator: ketepatan waktu pelayanan, bukti layanan, daya tanggap aparat terhadap keluhan masyarakat, akuntabilitasnya, dan empathy aparat terhadap kondisi mayarakat
   (b) Proses pembuatan kebijakan di kabupaten Pesawaran secara teknis proses penyusunan program pembangunan sudah berjalan, namun musrenbang hanya dijadikan alat legitimasi kebijakan saja, dianggap prosesnya telah melibatkan masyarakat. Tahap pembuatan kebijakan publik selanjutnya adalah proses legislasi dan politik diantara Pemerintah Daerah dan DPRD. Pada bagian ini kerap terjadi proses politik yang tidak produktif. Kondisi ini sangat mengganggu proses pengambilan keputusan dalam proses kebijakan publik. Bahkan pada tahun 2012 karena kondisi yang tidak harmonis antara legislatif dan eksekutif dan juga ketidakharmonisan antarfraksi di lembaga legislatif ini, DPRD terkesan mengulur waktu pembahasan APBD yang pada akhirnya APBD dilaksanakan hanya berdasarkan PERBUP saja. Hal ini disebabkan oleh ketidak pahaman terhadap fungsi dan peran masing-masing institusi, dimana Bupati dan DPRD adalah mitra kerja dalam bingkai pemerintahan daerah. Antara kedua lembaga tersebut memiliki hubungan *check and balance* yang berimbang. Implikasi dari kondisi tersebut tentunya mengganggu tahapan proses pembangunan di Kabupaten Pesawaran, khususnya dalam hal penyusunan anggaran pembangunan daerah yang termuat dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Konsekuensinya pembangunan terhambat dan masyarakat yang dirugikan. Di Kabupaten Pringsewu hubungan antara legislatif dan eksekutif yang relatif harmonis sebagai mitra kerja sangat mendukung kelancaran pembuatan kebijakan di Kabupaten ini. Sejak pelantikan resmi bupati/wakil bupati pada 23 November 2011 tidak pernah ada konflik pemda dan DPRD, bahkan sidang-sidang selalu quorum dan menghasilkan kebijakan yang telah diagendakan berdasarkan usulan dari eksekutif.
   (c) Secara umum di Kabupaten Pesawaran, konflik yang berujung dengan kekerasan secara horizontal di masyarakat cenderung tidak tampak secara terbuka, meskipun terdapat beberapa kasus sifatnya hanya kasuistis dan temporer. Konflik justru terjadi di kalangan penyelenggaraan pemerintahan daerah berupa konflik politiknya, yaitu: (1) Konflik vertical dengan pemerintah provinsi; (2) Konflik Horizontal antara Bupati dengan DPRD; dan (3) Konflik Kepala daerah dengan Wakil Kepala Daerah. Sedangkan di kabupaten Pringsewu Pasca pelantikan Bupati dan wakil bupati terpilih di kabupaten Pringsewu, tidak pernah terjadi konflik baik vertikal maupun horizontal. Lembaga eksekutif dan legislatif bekerjasama dengan baik den menjalankan tugasnya masing-masing serta sebagai mitra kerja bersinergi bekerja untuk masyarakat. Pemda sangat responsif dan antisipatif dalam meredam konflik yang terjadi di masyarakat.
   (d) Untuk pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Pesawaran masih kurang maksimal baik secara kuantitas maupun kualitasnya. Sejauh ini yang sudah dilakuakan secara rutin adalah Musrenbang Kabupaten. Kegiatan pemberdayaan masyarakat secara umum berupa kegiatan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pelestarian mangrove dilakukan secara

Dipindai dengan CamScanner

bertahap, baik dengan program fisik maupun dengan progran non fisik. Hal ini dilakukan berdasarkan pada karakter masyarakat yang selalu ingin mendapatkan manfaat langsung dan secepat mungkin. Tujuan dari program ini adalah untuk meningkatkan pendapatan masyarakat di desa binaan, melalui program fisik (beternak itik, budidaya empang paluh alam, pengolahan hasil perikanan, pembuatan gula nipah, budidaya ikan lele dumbo, budidaya udang windu). Sementara di kabupaten Pringsewu bahwa sesuai dengan karakteristik masyarakat Pringsewu, dibagi menjadi 3 yaitu pegunungan, lembah, dan perkotaan. Maka kemudian sektor yang dikembangkan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat dengan budidaya perkebunan/pertanian, perikanan serta sektor jasa dan perdagangan. Untuk perkebunan, dikembangkan usaha agribisnis. Masyarakat di wilayah lembah diberdayakan dengan menitikberatkan pada sektor perikanan, dan kabupaten pringsewu merupakan salah satu sentra produksi ikan tawar/kolam. Sementara itu sentra jasa dan perdagangan ada di wilayah Kota Pringsewu, yang juga menjadi pusat pendidikan, bahkan ada program pendirian kampung bahasa Inggris, Kampung bahasa Arab, dan kampung bahasa Mandarin.

SARAN

Berdasarkan uraian kesimpulan di atas terdapat beberapa hal sebagai masukan bagi pihak-pihak terkait dengan topik penelitian. Sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Pesawaran dan Pringsewu sebagai daerah otonom baru, perlu melakukan pemetaan secara menyeluruh aspek-aspek kebutuhan masyarakat, selanjutnya melakukan penataan birokrasi sesuai dengan bidang keahlian agar sesuai dengan kebutuhan pelayanan; mempercepat pem-bangunan saran dan prasarana pelayanan publik; dan melakukan pengawasan kinerja terhadap birokrat pelayan publik yang tidak professional.
2. Di masa yang akan datang pembuatan kebijakan yang melibatkan masyarakat tidak sekedar sebagai alat legitimasi kebijakan saja, lebih jauh lagi pelibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan diarahkan pada efiensi dan efektifitas pembangunan. Selain itu dalam proses legislasi dan politik diantara Pemerintah Daerah dan DPRD hendaknya mengedepankan kepentingan masyarakat dibandingkan kepentingan aprtai politik atau kepentingan golongan.
3. Untuk mengatasi persoalan konflik yang kerap terjadi, baik horizontal maupun vertical adalah dengan jalan membangun pola komunikasi politik dan komunikasi pembangunan yang efektif. Selain itu yang terpenting juga pemerintah daerah menjalankan fungsi dan perannya sesuai dengan standar kinerja. Sedangkan untuk menata konflik politik atar lembaga pemerintahan, perlunya pemerintah pusat mengatur secara tegas dan memberikan sanksi kepada lembaga-lembaga di daerah yang menyalah gunakan kewenangan atau melampaui kewenangannya.
4. Untuk pemberdayaan masyarakat perlu diperluas makna pemberdayaan. Kedepan pemberdayaan diarahkan kepada pengembangan kemampuan inovatif masyarakat, sehingga dapat beradaptasi dengan perubahan-perubahan sosial dan ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

BAPPENAS Bekerjasama dengan United Nation Development Programme, 2007, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah.*

Bob, Pease, 2002, Challanging Oppression, Oxford University Press

Depdagri dan LAN, 2007, *Modul 1 Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah, Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas, dan Pengelolaan Mutu.*

DEPDAGRI, 2006, *Laporan Implementasi Otonomi Daerah*, Kerjasama dengan Sekolah Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah.

DEPDAGRI, 2006, *Monev desentralisasi dan Otonomi daerah*, Kerjasama dengan Sekolah pascasarjana Program Studi Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah.

Dunn, William, 1981, *Pengantar kebijakan Publik*, Bumi Cipta

Dwiyanto, Agus, 2002, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Gadjah Mada University Press

Hadari, Nawawi, 2001, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Haris, Syamsuddin, 2007, *Desentralisasi & Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI.

Moleong, Lexy K, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Napitupulu, Paimin, 2007, *Menakar Urgensi Otonomi Daerah, Solusi atas Ancaman Disintegrasi*, Bandung: Alumni.

Septriana, Eva, 2012, Peran Civil Society dalam Pemberdayaan Masyarakat di Wilayah Hutan Mangrowe Pulau Pahawang, Skripsi Universitas Lampung

Rasyid, Ryas, 2002, Pengantar Ilmu Pemerintahan, Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta

Syafi'ie, Inu Kencana, 2002, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka Cipta.

Wahab, Solichin Abdul, 2007, *Implementasi Kebijakan Publik*, Bumi Aksara

Waluyo, 2007, *Manajemen Publik, Konsep Aplikasi dan Implementasinya Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Maju.

Jurnal CSIS no 2 tahun 2002

Dipindai dengan CamScanner