

IMPLEMENTASI KOORDINASI DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH

Oleh : Hasoloan Nadeak

ABSTRAK

Koordinasi sebagai salah satu fungsi manajemen dalam penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada kenyataan yang dihadapi belum berfungsi secara efektif dan efisien. Meskipun koordinasi juga telah diatur sebagaimana diamanatkan Pasal 222 UU No.32 Tahun 2004, ternyata masih terjadi kekurangan koordinasi terutama antara instansi sektoral di daerah. Sehingga merugikan tujuan otonomi daerah untuk mensejahterakan masyarakat. Kurang efektif koordinasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah, disamping tidak segeranya diterbitkan berbagai peraturan pelaksanaan UU tersebut, juga karena masih tingginya ego sektoral dengan kepentingan subjektifnya, sehingga menyepelekan fungsi koordinasi. Untuk itu disarankan perlunya kajian yang lebih mendalam mengenai berbagai masalah yang melingkari koordinasi dan perlu adanya Undang-Undang yang mengatur koordinasi yang juga mengatur tentang sanksi bagi pejabat instansi yang tidak mengindahkan koordinasi.

Kata Kunci : fungsi koordinasi, otonomi daerah

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam berbagai praktek kehidupan sering kita mendengar kata "koordinasi". Hal itu berarti bahwa, koordinasi itu penting dan perlu ditindaklanjuti, meskipun tidak mudah mengucapkannya dalam melaksanakannya. Sebagai contoh: "Penanganan Korban Banjir Tak Terkoordinasi Baik", inilah head line utama di Harian Kompas tanggal 4 Pebruari 2007. Lebih jauh dikemukakan "penanganan korban banjir di DKI Jakarta, Tangerang dan Bekasi Sabtu 3 Pebruari 2007 belum terkoordinasi dengan baik. Ribuan korban banjir masih terjebak di dalam rumah masing-masing, sedangkan puluhan ribu pengungsi lainnya belum mendapat pasokan bahan makanan secara teratur".

Sedangkan pada halaman 3 (tiga) harian Kompas tanggal 4 Pebruari 2007, juga sebagai head line ditulis "Koordinasi Penanganan Banjir di kawasan Ciledug, Kota Tangerang Provinsi Banten hingga Sabtu 3 Pebruari 2007 masih kacau. Contoh di atas menunjukkan betapa sangat lambannya, bahkan boleh dikatakan tidak ada koordinasi dalam penanganan banjir yang terjadi pada bulan Pebruari tahun 2007 yang lalu, meskipun seorang Walikota sebagai pilihan rakyat Kota Tangerang sudah memerintahkan bawahannya.

Contoh lain dikemukakan Sofian Efendi (1991) mengenai kurangnya koordinasi dalam suatu pekerjaan, yaitu :

"Dari contoh-contoh sederhana yang kita saksikan dalam sehari-hari, kurangnya koordinasi dalam manajemen pembangunan kita memang amat nyata. Di jalan raya misalnya, kita sering melihat sebuah jalan yang sudah mulus, tapi penuh dengan galian kabel listrik dan air minum"

Sebagai akibat dari tidak adanya koordinasi pada kedua contoh di atas, pertama, harta milik masyarakat yang terkena banjir, banyak yang tidak dapat diselamatkan sehingga masyarakat kecewa dan marah, bahkan pasokan makanan yang sangat dibutuhkan untuk mempertahankan hidup pun tidak lan-

car pembagiannya, kedua, jalan yang sudah mulus digali kembali dan tanah galian tersebut menimbulkan lumpur apabila hujan dan mengalir ke mana-mana sehingga membuat lalu lintas terganggu dan terjadi kemacetan.

Akibat yang lebih buruk lagi dapat terjadi dan bahkan sudah terjadi karena kurang adanya koordinasi di berbagai lini pemerintahan. Sebagai contoh di daerah perbatasan antara Negara Indonesia dengan Malaysia, Televisi (Metrovisi) dalam rangka Hari Kemerdekaan tanggal 23 Agustus 2008 yang lalu, menyiarkan bahwa anak-anak Indonesia yang tinggal di daerah perbatasan lebih mengenal uang ringgit Malaysia daripada uang rupiah, penduduk setempat lebih banyak menangkap siaran televisi Malaysia daripada siaran Televisi Republik Indonesia (TVRI). Hal itu karena sangat kurangnya koordinasi antar berbagai sektor dalam pemerintahan untuk melayani masyarakat, terutama yang berada di perbatasan.

Akanlah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mengalami hal-hal yang lebih buruk setelah 63 tahun Indonesia merdeka, hanya karena tidak ada komunikasi sebagai inti dari koordinasi diantara aparat pemerintah di berbagai sektor dan berbagai level pemerintahan?

Indonesia sebagai salah satu negara yang berada di belahan benua Asia tidak dapat menutup diri terhadap perkembangan dunia dari negara-negara yang ada di benua lainnya. Hal ini seiring dengan perkembangan dunia era globalisasi, yang ditandai dengan perkembangan teknologi komunikasi dan teknologi informasi yang demikian cepat menghadirkan perubahan dalam kehidupan masyarakat. Dengan demikian harus mengimplementasikan fungsi-fungsi manajemen dengan lebih baik, seperti halnya aspek koordinasi dalam menyelenggarakan pemerintahan. Era globalisasi juga menciptakan iklim persaingan yang semakin ketat, sehingga menuntut peningkatan cara kerja yang lebih efisien dan efektif. Sikap dan perilaku yang lamban dengan mudah akan tertinggal oleh persaingan yang semakin ketat.

Untuk dapat menjawab tantangan

tersebut perlu implementasi koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di berbagai level pemerintahan dan berbagai sektor. Sehubungan dengan itu penulis menyusun tulisan ini dengan judul : Implementasi Koordinasi Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Sebagai Jawaban Terhadap Pengaruh Lingkungan Strategik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah".

1.2 Permasalahan

Sejak digulirkan otonomi daerah berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 kemudian disempurnakan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembagian urusan pemerintahan telah diatur, baik antara pemerintah pusat dan daerah dan antar kerjasama sesama pemerintah daerah. Hal itu diperjelas dengan PP No.38 Tahun 2007. Namun demikian penyelenggaraan koordinasi pemerintahan nampaknya belum terimplementasi dengan baik seperti yang diharapkan.

Berdasarkan pasal 10, 11 UU No.32 Tahun 2004, anatomi pembagian urusan pemerintahan sesungguhnya dapat dituangkan dalam satu matrik pembagian urusan pemerintahan secara lebih rinci, dapat menjelaskan titik-titik penerapan atau implementasi Koordinasi dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah pada tingkat Pemerintahan (Pusat), Pemerintah Provinsi dengan Kabupaten dan Kota. Tapi dalam implementasinya, realitas yang dihadapi koordinasi belum berhasil secara efektif dan efisien.

Implementasi koordinasi berada pada titik pemerintah (Pusat) terutama dalam hal, yakni:

1. Penyusunan standar, norma, prosedur, monitoring, evaluasi, supervisi dan pengawasan serta fasilitasi urusan-urusan pemerintahan yang dilaksanakan secara bersama dengan pemerintah daerah, dan
2. Pelaksanaan sebagian urusan-urusan pemerintahan yang dilaksanakan bersama lintas provinsi atau untuk kepentingan nasional.

Permasalahannya adalah : Bagaimana mengimplementasikan koordinasi antar De-

partemen (sektor) dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, sehingga dapat menjawab pengaruh lingkungan strategik dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah?

1.3. Maksud dan Tujuan

Adapun maksud penulisan karya ilmiah ini adalah : pertama, untuk menjelaskan konsep koordinasi sebagai salah satu unsur manajemen dan pentingnya koordinasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah, kedua, untuk menjelaskan kerugian dan hal-hal yang buruk apabila koordinasi tidak diimplementasikan dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan dalam penyelenggaraan otonomi daerah pada khususnya, meskipun pembagian urusan pemerintahan pada masing-masing tingkat pemerintah telah dilakukan.

Sedang tujuan penulisan ini adalah untuk mencoba memberikan gagasan pemikiran dalam mengatasi permasalahan penyelenggaraan otonomi daerah, melalui penerapan atau implementasi koordinasi, yang sekaligus merupakan jawaban atas pengaruh lingkungan strategik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.4. Metode Penulisan

Penulisan ini termasuk bagian dari Policy Research (Penelitian kebijakan). Oleh karena itu, metode yang digunakan dalam penelusurannya adalah analisis dokumen atau Content Analysis (Sevilla, 1993) yakni melakukan penelusuran atau telaah dokumen (arsip) terutama yang menyangkut implementasi berbagai kebijakan baik itu kebijakan sektoral dalam kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah, maupun implementasi kebijakan sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan telaahan dokumen itulah, dapat ditarik kesimpulan dan saran-saran pelaksanaan penerapan koordinasi.

II. KERANGKA TEORI

Untuk mengimplementasikan dan

mengembangkan pengetahuan manajemen dengan cara yang bermanfaat dan praktis, digunakan fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, penataan staf, kepemimpinan, dan pengendalian sebagai klasifikasi utama (Harold Koontz dkk, 1988). Fungsi-fungsi manajemen ini, menurut Harold Koontz dkk., merupakan sistem yang saling berkaitan dan setiap bidang fungsi terdapat di dalamnya sejumlah sistem dan subsistem lagi. Dengan demikian, fungsi perencanaan, pengorganisasian, penataan Staf, kepemimpinan dan pengendalian, lajim juga disebutkan fungsi-fungsi manajemen atau unsur-unsur manajemen.

Banyak para ahli lain yang mengemukakan pendapatnya mengenai fungsi-fungsi manajemen, diantaranya : Henry Fayol (1916), yang dikenal sebagai Bapak manajemen operasional modern, menyebutkan unsur-unsur manajemen sebagai fungsi-fungsi manajemen yaitu: merencanakan, mengorganisasi, memimpin, mengkoordinasi dan mengendalikan (dalam Harold Koontz 1986:43); James A.F. Stoner (1982), mendefinisikan manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumberdaya - sumberdaya organisasi lainnya agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan, (dalam Hani Handoko, 1994:8).

Berdasarkan pendapat di atas, Fayol memasukkan fungsi koordinasi sebagai salah satu fungsi manajemen. Meskipun semua fungsi-fungsi manajemen menjadi satu sistem dalam proses manajemen, namun tiap bidang fungsi tersebut terdapat juga sejumlah sistem dan sub sistem di dalamnya.

Dalam kaitan proses manajemen itulah, koordinasi dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah harus diimplementasikan, karena fungsi-fungsi manajemen lainnya seperti perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, kepemimpinan dan pengawasan sudah berjalan di setiap departemen (sektor) dan daerah provinsi, kabupaten dan kota, namun belum terkoordinasi sebagaimana contoh-contoh yang telah dikemukakan sebelumnya.

Oleh karena itu, secara teoritis apa dan bagaimana koordinasi itu perlu dipaha-

mi, agar variabel-variabel dari koordinasi itu sendiri jelas untuk diimplementasikan atau diterapkan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah.

2.1. Pengertian dan konsep koordinasi

Beberapa pendapat mengenai pengertian koordinasi sebagaimana dikutip dan diterjemahkan Sutarto (1986) dalam bukunya "Dasar-dasar organisasi", sebagai berikut :

Menurut Leonard D. White (1957): *"Coordination is the adjustment of the parts to each other, and of the movement and operation of parts in time as a that each can make its maximum contribution to the product of the whole"* (Koordinasi adalah penyesuaian diri dari bagian-bagian satu sama lain, gerakan serta pengerjaan bagian-bagian pada saat yang tepat sehingga masing-masing dapat memberikan sumbangan yang maksimum pada hasil secara keseluruhan).

Menurut Henry Fayol (1916): *To coordinate means building together, unifying and harmonizing all activity and effort*, (Mengkoordinasi berarti mengikat bersama, menyatukan dan menselaraskan semua kegiatan dan usaha).

Menurut George R. Terry (1960): *Coordination is the orderly synchronization of effort to provide the proper amount, timing, and directing of execution resulting in harmonious and unified actions to a stated objective*, (Koordinasi adalah sinkronisasi yang teratur dari usaha-usaha untuk menciptakan keputusan, kuantitas, waktu, dan pengarahan pelaksanaan yang menghasilkan keselarasan dan kesatuan tindakan untuk tujuan yang telah ditetapkan).

Dalam Kamus bahasa Indonesia Poerwadarminta (1976) menjelaskan arti "koordinasi yaitu penyesuaian dan pengaturan yang baik, mengkoordinasikan yakni menyesuaikan dan mengatur baik-baik".

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, dapat dipahami ada perbedaan pengertian koordinasi di dalam pengungkapan, namun mempunyai persamaan makna. Dari semua pendapat yang dikemukakan sama-sama menyatakan:

pertama, perlu adanya penyesuaian tindakan dari masing-masing unit kerja atau orang-orang yang ada dalam unit kerja, kedua, kegunaan penyatuan, penyesuaian tindakan tersebut, untuk menghasilkan keselarasan dan sumbangan yang besar dalam pencapaian tujuan.

Pengertian yang lain mengenai koordinasi dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (1989:199), yaitu: "...koordinasi dalam pemerintahan dapat dirumuskan sebagai fungsi sesuatu aparatur Pemerintah untuk memadukan (mengintegrasikan) serta menyerasikan dan menyelaraskan (mensinkronkan) berbagai kepentingan dan kegiatan yang saling berkaitan beserta sikap gerak, langkah dan waktunya, dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang akan dicapai".

Sedangkan Dann Sugandha (1991: 12) mengemukakan : "...koordinasi adalah menyatupadukan gerak dari seluruh potensi dan unit-unit organisasi atau organisasi yang berbeda fungsi agar secara benar-benar mengarah pada sasaran yang sama guna memudahkan pencapaian dengan efisien.

Pengertian koordinasi di atas juga menekankan perlu adanya penyesuaian tindakan dari masing-masing unit kerja/organisasi dan kegunaannya pun untuk menghasilkan keselarasan dan memberikan sumbangan atau kontribusi yang besar dalam pencapaian tujuan, namun tambahan dari kedua pengertian di atas adalah : (a) mensinkronkan waktu pencapaian, (b) pencapaian tujuan dengan efisien.

Pendapat lain dikemukakan Stoner (1989), yakni : "Koordinasi adalah proses pepaduan tujuan dan kegiatan unit-unit yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) dalam suatu perusahaan untuk mencapai tujuan perusahaan secara efisien. Tanpa koordinasi orang-orang atau departemen akan kehilangan pandangan tentang peranan mereka dalam perusahaan".

Pengertian koordinasi ini mengacu langsung kepada pencapaian tujuan secara efisien, hal ini dimungkinkan apabila terjadi pepaduan tujuan atau kegiatan antar unit

kerja (departemen) yang struktural dan unit kerja yang fungsional. Jadi, semua tujuan unit kerja yang struktural dan fungsional harus diarahkan untuk pencapaian tujuan organisasi dan ini harus berlangsung secara efisien dan efektif.

Berdasarkan pengertian-pengertian koordinasi yang telah dipaparkan di atas, maka hal yang harus ada dan dilakukan agar terwujud koordinasi adalah:

- (1) Kesiadaan semua pihak, baik itu unit kerja dan orang-orang yang ada di unit kerja struktural dan fungsional atau pihak lain yang terlibat, untuk menyatupadukan, menyesuaikan kegiatan, tindakan. Jadi, keterpaduan kegiatan adalah unsur pertama dalam koordinasi yang didasarkan kepada kepentingan atau ketergantungan antar unit kerja atau pihak yang terlibat.
- (2) Kesiadaan semua pihak yakni orang-orang yang ada di unit kerja struktural dan fungsional atau pihak lain yang terlibat, untuk menyatupadukan waktu dan pelaksanaan sesuatu kegiatan. Adanya atau terciptanya keterpaduan waktu dan pelaksanaan adalah unsur kedua dari koordinasi.
- (3) Terciptanya keterpaduan kegiatan dan keterpaduan waktu dan pelaksanaan pada unit kerja struktural dan fungsional atau pihak lain yang terlibat adalah agar tercapai tujuan secara efisien. Hal ini penting, karena dimungkinkan terjadi nomor 1 dan 2 di atas, namun pemborosan terjadi, akan tetapi yang diharapkan terjadi melalui koordinasi adalah ketiga-tiganya. Jadi, unsur ketiga utama dari pelaksanaan koordinasi adalah keterpaduan sasaran atau tujuan.

Dengan demikian, maka konsep koordinasi yang digunakan dalam karya tulis ini adalah : Adanya atau terciptanya keterpaduan atau penyesuaian kegiatan, sasaran dan tujuan, waktu dan pelaksanaan dari orang-orang yang ada di unit kerja struktural dan fungsional, baik yang ada di departemen-departemen (sektoral) maupun perangkat daerah provinsi, kabupaten/kota dan pihak-pihak lain (masyarakat, swasta) dan dapat diarahkan

dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah.

2.2. Peran Strategis Koordinasi

Suatu organisasi merupakan satu sistem yang terdiri dari beberapa unit kerja sebagai komponen yang membentuk sistem. Jadi, walaupun setiap unit kerja mempunyai tugas dan sasarannya sendiri, namun tiap unit kerja tidak dapat melepaskan diri dari unit kerja lainnya dalam satu organisasi. Oleh karena itu, suatu unit kerja tidak mungkin dapat berfungsi baik tanpa dibantu oleh unit kerja lainnya.

Demikian juga halnya dengan penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang menyelenggarakan otonomi daerah itu sendiri, tidak dapat bekerja secara sendiri-sendiri tanpa ada koordinasi internal di lingkungan Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Tidak hanya koordinasi internal saja yang dilaksanakan, tetapi juga koordinasi eksternal baik antar Pemerintah Provinsi, dengan kabupaten/kota dalam satu provinsi dan juga Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Pusat.

Oleh karena itu, koordinasi sangat penting dan secara lebih rinci Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (1989:57) mengemukakan beberapa hal yang mengharuskan adanya koordinasi yang efisien di dalam suatu organisasi yaitu :

- a. Walaupun pengelompokan dan pembagian tugas telah diadakan, akan tetapi harus selalu diingat bahwa di antara satuan-satuan kerja itu mempunyai :
(1) tujuan yang sama dan (2) tanggung jawab yang sama, yaitu mencapai tujuan organisasi.
- b. Adanya ketergantungan sering menimbulkan hambatan bagi berhasilnya pelaksanaan. Timbul kecenderungan dari satuan kerja tersebut untuk melakukan segalanya yang berkaitan dan mempengaruhi keberhasilan tugas pokoknya. Bila ini dibiarkan akan timbul bentrokan-bentrokan atau duplikasi kegiatan, yang berarti pemborosan.
- c. Sering timbul sikap yang memandang bahwa tugas atau spesialisasi-nya sendiri

yang paling penting sedangkan tugas atau spesialisasi lain tidak.

- d. Sering pula timbul sikap masa bodoh terhadap tugas dan tanggung jawab pihak lain, asal tugasnya sendiri dapat berhasil.
- e. Organisasi yang umumnya mempunyai tujuan ganda dengan berbagai aktivitas yang harus dilaksanakan senantiasa dihadapkan kepada keterbatasan sumber-sumber. Sumber-sumber yang terbatas ini harus dimanfaatkan seefisien dan seefektif mungkin ditinjau dari kepentingan organisasi secara keseluruhan.

Bahkan dengan tegas The Liang Gie dalam Sutarto, (1986:130) menyatakan:

“Kosong atau kurangnya koordinasi dalam suatu organisasi akan terlihat adanya gejala-gejala yang berikut :

- a. Petugas atau satuan-satuan organisasi bertengkar menuntut suatu bidang kerja atau wewenang yang masing-masing menganggap termasuk dalam lingkungan tugasnya. Dalam hal ini lalu sering terjadi kekembaran dalam pelaksanaan suatu pekerjaan yang memboroskan tenaga, waktu, dan material.
- b. Petugas-petugas atau satuan-satuan organisasi saling melempar sesuatu tanggung jawab kepada pihak lain karena masing-masing merasa bahwa sesuatu pekerjaan tidak termasuk dalam ruang lingkup tugasnya. Peningkatan tanggung jawab biasanya mengakibatkan adanya kekosongan tindakan yang semestinya dijalankan.
- c. Pencapaian tujuan organisasi tidak berjalan secara lancar karena suasana organisasi terasa kacau, para petugas nampak serba ragu dan pelaksanaan pekerjaan-pekerjaan, ternyata serba salah, saling berbenturan atau bahkan hasil pekerjaan yang satu sering dihapuskan oleh pekerjaan yang lain tanpa disadari.

Sedangkan apabila dalam organisasi dilakukan koordinasi, maka ada beberapa manfaat yang dapat dipetik yaitu:

1. Dengan koordinasi dapat dihindarkan perasaan atau suatu pendapat bahwa satuan organisasi atau jabatannya meru-

pakan yang paling penting.

2. Dengan koordinasi dapat dihindarkan terjadinya peristiwa waktu menunggu yang memakan waktu lama.
3. Dengan koordinasi dapat dijamin adanya kesatuan tindakan antar pejabat.
4. Dengan koordinasi dapat dijamin adanya kesatuan kebijaksanaan antar pejabat.

Berdasarkan pendapat dan penjelasan yang dikemukakan di atas, maka setiap Departemen dan satuan-satuan kerja yang ada dan pemerintah provinsi kabupaten dan kota serta para pihak yang terlibat di dalam penyelenggaraan otonomi daerah, harus menyatupadukan, menyelaraskan kegiatan atau tindakannya, maka dalam hal inilah terletak pentingnya koordinasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah yaitu untuk:

- (1) Menyatupadukan semua kegiatan yang dilakukan oleh semua Departemen dan unit kerja yang ada dan pihak-pihak yang terkait ke arah tujuan yang sudah ditetapkan.
- (2) Menjaga agar tidak terjadi penonjolan kegiatan atau tujuan, dari masing-masing departemen (ego sektoral) atau pihak yang terlibat tetapi mengutamakan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.
- (3) Menjaga keutuhan dan keharmonisan masing-masing departemen, pemerintah provinsi, kabupaten dan kota. Artinya, bahwa kekurangan atau keberhasilan salah satu departemen, pemerintah provinsi, kabupaten dan kota adalah kekurangan dan keberhasilan secara keseluruhan bangsa Indonesia.

2.3. Kebijakan Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Otda), yang digulirkan sejak Januari 2001 berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dalam implementasinya banyak didukung peraturan pelaksanaannya. Terdapat sejumlah Peraturan Pelaksanaan yang harus direalisasikan, yaitu: sebanyak 11 (sebelas) Peraturan Pemerintah sebanyak 5 (lima) Undang-Undang, sebanyak

2 (dua) Keputusan Presiden dan sebanyak 6 (enam) Peraturan Daerah, untuk lebih jelasnya lihat tabel lampiran 1.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pun, melahirkan sejumlah peraturan pelaksanaannya yang harus direalisasikan yakni: sebanyak 32 Peraturan Pemerintah, sebanyak 2 Peraturan Presiden (Perpres) dan beberapa Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Kebijakan penyelenggaraan Otda berdasarkan UU No. 22/1999 yang begitu singkat dan pemberlakuan UU No.32/2004 yang harus didukung dengan peraturan pelaksanaannya, baru terselesaikan beberapa PP, dan Perpres serta beberapa Permendagri sesuai kebutuhan prioritasnya. Sehingga dapat menciptakan suatu iklim berusaha yang kurang kondusif di daerah yaitu inkonsistensi dalam kebijakan serta ketidakpastian proses desentralisasi yang berdampak pada kurang adanya jaminan keamanan dan ketenangan berusaha serta ekonomi biaya tinggi atau high cost economy, (Kompas, 23 Mei 2002).

Sebenarnya, kondisi penyelenggaraan Otda seperti diutarakan adalah merupakan akibat adanya paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang secara teoritis selama orde baru melaksanakan konsep "*The Structural Efficiency Model*" dalam mengontrol penyelenggaraan pemerintahan daerah guna menjamin efisiensi pelayanan pada masyarakat (local community) (Bhenyamin Hussein, 1998 dalam Koswara, 2001).

Sebagai dampak dari penerapan model efisiensi struktural tersebut, menimbulkan kecenderungan (Hussein, 1998) sebagai berikut :

- (1) Kecenderungan untuk memangkas jumlah susunan daerah otonom.
- (2) Kecenderungan untuk mengorbankan demokrasi dengan cara membatasi peran dan partisipasi lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai lembaga penentu kebijakan dan lembaga kontrol.
- (3) Keengganan pusat untuk menyerahkan wewenang dan description yang lebih besar kepada daerah otonom.

Dalam UU No.22 Tahun 1999 yang telah diganti dengan UU No. 32/2004 ten-

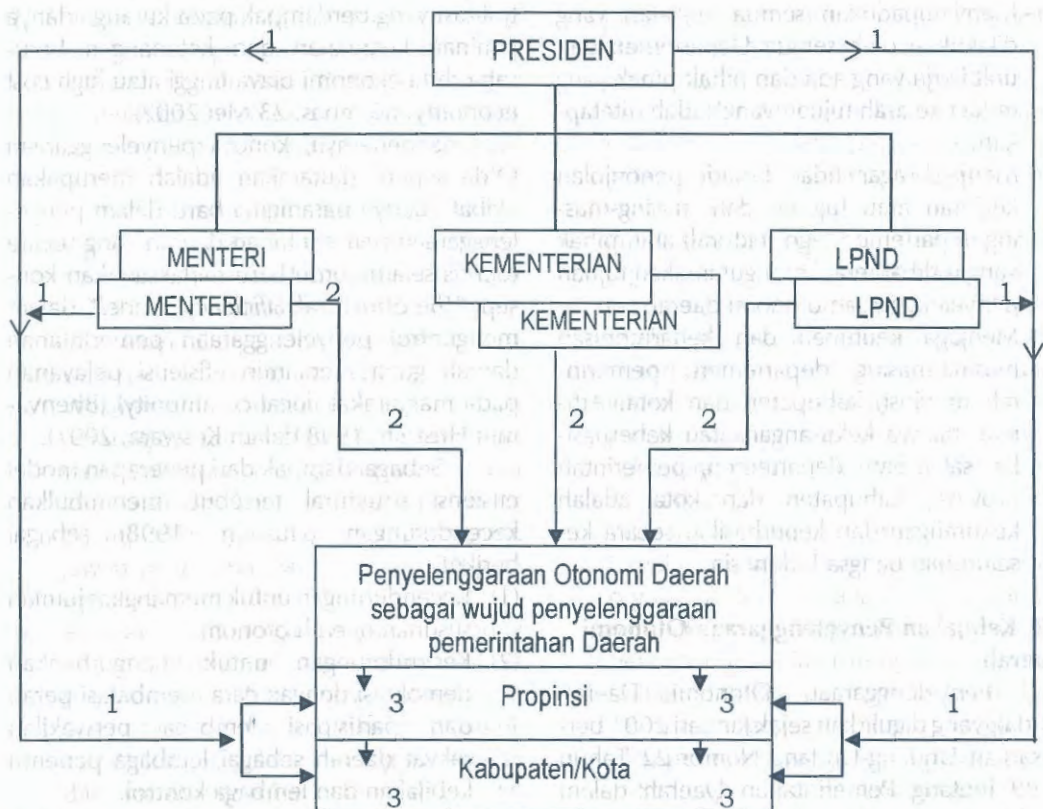
tang Pemerintahan Daerah, "The Structural Efficiency Model" tidak dianut lagi dan lebih condong menggunakan "The Local Democracy Model" dengan format Otonomi "Split Model" yakni meletakkan otonomi pada Daerah Kabupaten dan Kota (Koswara, 2001) : Atas dasar perubahan paradigma tersebut, penyelenggaraan daerah berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 ditandai/dicirikan antara lain : (1) pembagian urusan pemerintahan di berbagai tingkat pemerintahan ditetapkan secara jelas dan tegas dengan kriteria eksternalitas, efisiensi dan akuntabilitas; (2) terdapat 6 (enam) urusan yang mutlak menjadi urusan pemerintah Pusat; dan (3) terdapat urusan wajib dan urusan pilihan untuk provinsi, Kabupaten dan Kota.

Dengan demikian, kebijakan

penyelenggaraan otonomi daerah dalam hal ini adalah : pengimplementasian atau penerapan seperangkat peraturan perundang-undangan sebagai kebijakan atau landasan hukum penyelenggaraan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat propinsi, kabupaten dan kota, yang dilaksanakan oleh:

- (a) Pemerintah Pusat baik sebagai pelaksana urusan pemerintahan yang absolut atau pun sebagai pelaksana urusan pemerintahan yang dilakukan bersama dengan daerah atau konkuren;
- (b) Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota sesuai dengan kewenangannya.

Apabila rumusan konsep di atas divisualisasikan dalam gambar, maka nampak sebagai berikut :



Gambar 1 : Penerapan kebijakan dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah

Sumber : Dimodifikasi dari Anatomi dan Matriks oleh penulis

Keterangan : Pembagian Urusan Pemerintahan

Nomor 1 : Presiden, Menteri dan LPND (Pemerintah) mengimplementasikan kebijakan sesuai urusan pemerintahan yang dikelola.

Nomor 2 : Kementerian dan Lembaga (K/L) mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan pemerintahan yang dikelola bersama (konkuren) antara Pemerintah, Provinsi, Kabupaten/Kota.

Nomor 3 : Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan kewenangan wajib dan pilihan (sesuai PP No.38 Tahun 2007) tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, Kabupaten dan Kota.

III. BERBAGAI ANALISIS IMPLEMENTASI KOORDINASI

Berdasarkan uraian yang dikemukakan sebelumnya, secara empiris penyelenggaraan otonomi daerah sebagai wujud penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, membutuhkan banyak peraturan pelaksanaannya yang harus diimplementasikan, baik itu peraturan pelaksanaan sebagai turunan dari UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maupun peraturan pelaksanaan sebagai turunan dari berbagai peraturan perundang-undangan yang secara sektoral dilaksanakan oleh departemen-departemen teknis.

Pengimplementasian semua kebijakan tersebut pasti berdampak ke daerah-daerah, baik secara langsung atau pun tidak langsung dapat mempengaruhi jalannya penyelenggaraan Otonomi Daerah. Sebagai contoh dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang secara sektoral Departemen Pekerjaan Umum (PU) sebagai *leading sector*-nya. Pasal 7 ayat (2) UU No.26 Tahun 2007 mengatur sebagai berikut : "Dalam melaksanakan tugas penataan ruang, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah".

Dalam praktek penataan ruang sebelum UU No.26 Tahun 2007 diundangkan, Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota, telah menyusun dan menetapkan dokumen penataan ruang di masing-masing daerah dalam bentuk Peraturan Daerah sesuai dengan UU No.24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, beserta peraturan pelaksanaannya. Kalau melihat Penataan Ruang berdasarkan UU No.24 Tahun 1992 hal yang positif adalah :

- (a) Tujuan pengembangan tata ruang provinsi, kabupaten dan kota bersifat makro dan mikro.
- (b) Konsep dan strategis pengembangan rencana tata ruang wilayah (RTRW) provinsi mengacu pada lingkup makro dan mikro.
- (c) Penyusunan dokumen RTRW melalui pendekatan metodologi komprehensif atau menyeluruh (Strategi Program Oriented)
- (d) Tahapan penyusunan Perda tentang RTRW Provinsi dan RDTR, Kabupaten dan Kota, telah sesuai dengan UU No.24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Namun, ada hal yang negatif diungkapkan hasil penelitian tersebut, yakni :

- (1) Pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang daerah belum dilakukan secara terprogram.
- (2) Mekanisme pengawasan masih lemah, masing-masing satuan kerja terkait seperti Badan Pertanahan, Dinas Kehutanan, Dinas Pertanian, Dinas Perkebunan, Dinas Tata Kota dan Bappeda terkesan jalan sendiri-sendiri dan kurang koordinasi.
- (3) Kendala yang dihadapi daerah dalam penataan ruang antara lain : (a) belum semua lapisan masyarakat mengetahui Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kabupaten dan Kota; (b) belum optimalnya koordinasi antara instansi vertikal/sektor dengan Bappeda Provinsi sebagai pembina pemanfaatan ruang daerah; dan (c) sering terjadi konflik antara pengguna lahan yang berskala besar dengan masyarakat lokal.
- (4) Sosialisasi RTRW Provinsi dan RDTR

(13) Rumpun Pertanian, Perkebunan, Peternakan, Tanaman Pangan dan Kehutanan; (14) Rumpun Pertambangan; dan (15) Rumpun Pariwisata dan Kebudayaan.

Semua rumpun-rumpun urusan pemerintahan tersebut diatur secara sektoral dengan payung hukum Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya dan oleh ketentuan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah harus dibuat dan ditetapkan Standar Prosedur Operasi yang melibatkan pemangku kepentingan terkait dan berkordinasi dengan Menteri Dalam Negeri.

2. *Undang-Undang No. 32/2004 ditetapkan pada tanggal 15 Oktober 2004, berarti peraturan pelaksanaannya seharusnya sudah selesai dan ditetapkan tahun 2006, sedangkan PP No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan baru ditetapkan bulan Pebruari 2008.*

Mencermati kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah seperti telah dikemukakan bahwa sampai dengan Maret 2007, baru terselesaikan sebanyak 12 (duabelas) PP dari 32 PP sebagai turunan dan sekaligus peraturan pelaksanaan dari UU No.32 Tahun 2004 dan juga adanya keterlambatan pengganti dari kedua PP (PP No.39/2001 dan No.52/2001) sebenarnya memperkuat argumen dari kalangan dunia usaha dan investor bahwa "iklim berusaha kurang kondusif dan inkonsistensi dalam kebijakan serta ketidakpastian proses desentralisasi".

Sebagaimana juga telah dikemukakan dalam latar belakang tulisan ini, bahwa era globalisasi telah menciptakan iklim persaingan yang semakin ketat. Tingginya tingkat persaingan antar negara tidak hanya berdampak pada perekonomian Indonesia secara keseluruhan tetapi juga akan berdampak langsung pada perekonomian daerah, khususnya setelah pemberlakuan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Tantangan ini sebenarnya harus diartikan atau direspons sebagai tuntutan bagi setiap daerah otonom untuk meningkatkan daya saing masing-masing daerah, karena otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, berimplikasi pada kemampuan daerah

dalam meningkatkan daya saing daerah masing-masing yang sekaligus sebagai penentu keberhasilan pembangunan di daerah.

Juga, era globalisasi yang ditandai dengan perkembangan teknologi komunikasi dan teknologi informasi, telah menimbulkan perubahan-perubahan di bidang politik, sosial dan budaya. Perubahan dalam bidang politik misalnya, dapat mempengaruhi suatu kebijakan pemerintah di bawah pengaruh iklim usaha internasional dan aturan main internasional. Sebagai contoh yang sangat konkrit terjadi di Indonesia yakni dengan naiknya harga minyak dunia, sehingga memaksa Pemerintah Indonesia mencabut subsidi bahan bakar minyak (BBM), dan harga minyak pun melambung tinggi serta BBM (minyak tanah) diganti dengan gas yang disubsidi untuk rakyat.

Pengaruh atau tekanan iklim usaha internasional dan aturan main internasional ini adalah merupakan kesepakatan-kesepakatan internasional yang sukar untuk dihindari oleh negara mana pun di dunia ini. Ini menunjukkan bahwa dunia ini terintegrasi dalam satu aturan main yang relatif tunggal yang disebut dengan perdagangan bebas.

Melalui perdagangan bebas ini juga berdampak pada bidang sosial budaya, yaitu mendorong masuknya nilai-nilai dari luar yang datang bersamaan dengan komoditas perdagangan. Jadi, perdagangan bebas membawa pergaulan antar bangsa yang lebih terbuka pula. Dengan demikian, kebudayaan serta kondisi sosial di suatu negara akan cepat dipengaruhi oleh nilai-nilai yang berasal dari luar wilayahnya/negaranya.

Interaksi nilai-nilai budaya yang begitu terbuka dan gencar, akan membawa dua dampak yakni: dampak negatif dan dampak positif. Dikatakan negatif, karena tidak mustahil terjadi benturan serta guncangan budaya, karena satu budaya yang berasal dari suatu negara belum tentu cocok untuk negara lain, dan positifnya karena sistem sosial politik begitu terbuka, maka iklim persaingan semakin ketat.

Implikasi perubahan seperti dikemukakan di atas terhadap birokrasi di Indonesia (Departemen dan Pemerintah Daerah) adalah

bahwa birokrasi harus menghadapi perubahan radikal dengan masuknya arus manusia, kapital dan barang yang semakin bebas. Juga, tantangan lain yaitu birokrasi dituntut untuk memberi respons terhadap pembangunan di dalam negeri sekaligus menyesuaikan dengan perubahan serta tuntutan dunia internasional. Di samping itu, isu-isu desentralisasi yang menuntut pemberian otonomi yang lebih luas kepada daerah melalui pemekaran daerah serta tuntutan akan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah. Berbagai tantangan dan permasalahan seperti diutarakan, dapat diantisipasi dan dihadapi dengan cara melakukan sistem administrasi negara yang sesuai dengan tuntutan tersebut yaitu salah satunya menerapkan unsur manajemen yakni Koordinasi, dengan harapan unsur-unsur lainnya berfungsi dengan baik.

3. Implementasi Koordinasi Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Berdasarkan analisis yang dipaparkan, diketahui bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah banyak peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya yang secara sektoral dilaksanakan oleh Kementerian dan Lembaga (K/L) serta turunan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang harus diselarasakan agar mendukung penyelengga-

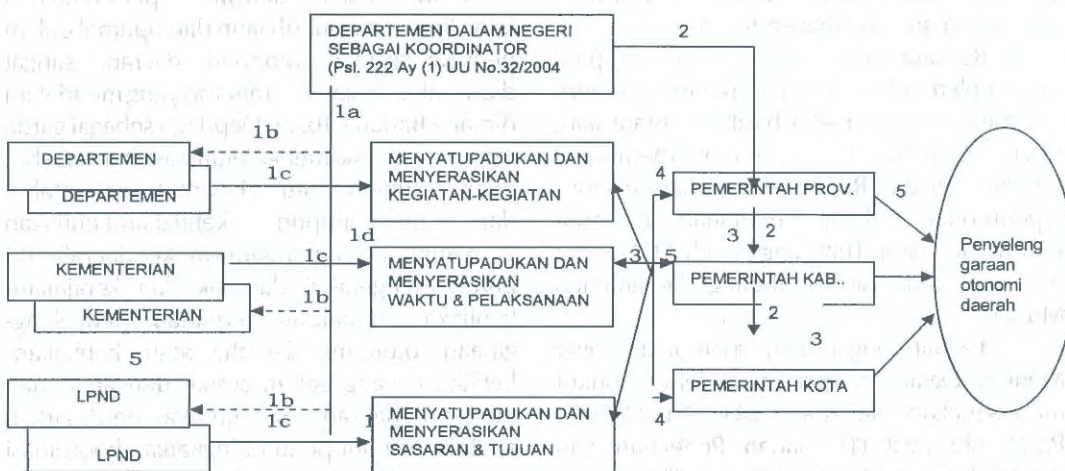
raan otonomi daerah di bawah koordinasi Menteri Dalam Negeri.

Sesuai dengan konsep koordinasi seperti dikemukakan yakni: Adanya atau terciptanya keterpaduan atau penyesuaian kegiatan, sasaran dan tujuan, waktu dan pelaksanaan dari orang-orang yang ada di unit kerja struktural dan fungsional baik yang ada di departemen-departemen (Kementerian/Lembaga) sektoral maupun perangkat daerah provinsi, kabupaten/kota dan pihak-pihak lain (masyarakat, swasta) dan dapat diarahkan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Inti koordinasi sesuai dengan konsep tersebut adalah adanya kesediaan semua pihak terkait (Kementerian dan Lembaga) dan Pemerintahan Provinsi, Kabupaten dan Kota, untuk :

- menyatupadukan, menyerasikan kegiatan-kegiatannya untuk koordinasi;
- Menyatupadukan, menyerasikan waktu dan pelaksanaan kegiatan yang dikoordinasikan
- Menyatupadukan, menyerasikan sasaran dan tujuan kegiatan yang dikoordinasikan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.

Apabila konsep tersebut divisualisasikan dalam gambar, nampak sebagai berikut :



Gambar 2. Implementasi Koordinasi Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Penulis 2008)

----- garis koordinasi
 ————— untuk pelaksanaannya

yang lebih efektif dan efisien sehingga dapat meningkatkan daya saing yakni kemampuan perekonomian daerah mencapai pertumbuhan yang relatif tinggi dan berkelanjutan, terbuka terhadap persaingan domestik dan internasional, sekaligus mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Penelitian dan Pengembangan Depdagri, (2006), *Evaluasi Kesesuaian Tata Ruang Daerah dengan Peruntukannya*, (Hasil Penelitian)
- Departemen Dalam Negeri (November 2004), *Bahan Sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*.
- Efendi, Sofian, (1991), *Koordinasi Manajemen Pembangunan*, *Harian Umum Kompas* tanggal 21 Desember 1991.
- Hani, Handoko, 1, (1976), *Manajemen*, Yogyakarta: BPFE - Yogyakarta, Edisi Kedua, Cet. Kedelapan
- Harian Umum Kompas* tanggal 4 Pebruari 2007.
- Harian Umum Kompas* tanggal 27 Juli 2008.
- Koontz, Harold, dkk, (1988), *Manajemen*, Jakarta: Erlangga, Edisi Kedelapan, Cet. Pertama, (terjemahan)
- Koswara E, (2001), *Teori Pemerintahan Daerah* (Diktat).
- Lembaga Administrasi Negara*, (1985), *Manajemen Dalam Pemerintahan*, Jakarta: Yayasan Penerbit Administrasi.
- Lembaga Administrasi Negara*, (1988), *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jakarta:
- Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan*.
- Poerwadarminta, WJS, (1976), *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, Cet. Kedelapan.
- Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia*, (2002), *Daya Saing Daerah, Konsep dan Pengukurannya di Indonesia*, Yogyakarta: BPFE, Cet. Per-

tama.

- Sevihla, Consuello G, et.al, (1993), *Pengantar Metode Penelitian*, Jakarta: UI-Press, Cet. Pertama, (terjemahan).
- Sirait, Alfonsus, (penerjemah), (1989), *Manajemen*, Jakarta: Erlangga, Edisi Kedua.
- Sugandha, Dann, (1991), *Koordinasi Sebagai Alat Penelitian*, Jakarta: Intermedia, Cet. Pertama.
- Sutarto, (1986), *Dasar-dasar Organisasi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Cet. Kesembilan.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*.

BIODATA PENULIS

Drs. Hasoloan Nadeak, M.Si lahir di Aceh Tenggara, 5 September 1954, menamatkan pendidikan APDN di Jayapura tahun 1981, lulus S1 dan STIA-LAN RI tahun 1991. Lulus S2 Program Studi Ilmu Lingkungan Universitas Indonesia tahun 1996. Kini Peneliti Muda, pada Pusat Litbang, Pembangunan Daerah dan Kependudukan Badan Litbang Departemen Dalam Negeri.

