

## **Implementasi Kebijakan Pembentukan Dinas Komunikasi dan Informatika di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta**

### ***Policy Implementation in the Establishment of Communication And Information Agency in the Yogyakarta Special Region Government***

**Suwarto**

Balai Pengkajian dan Pengembangan Komunikasi dan Informatika Yogyakarta  
Jl. Imogiri Barat Km. 5 Yogyakarta Telepon/Fax: 0274-375253

[mas\\_warta08@yahoo.co.id](mailto:mas_warta08@yahoo.co.id)

Diterima: 15 Desember 2016; Direvisi: 29 Desember 2016; Disetujui: 30 Desember 2016

#### **Abstrak**

*Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan kebijakan baru dengan membentuk Dinas Komunikasi dan Informatika. Namun terjadi kontroversi karena kewenangan urusan bidang kominfo daerah tidak sesuai dengan UU Nomer 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran mengenai implementasi kebijakan pembentukan Dinas Komunikasi dan Informatika. Metode yang digunakan adalah studi kasus dengan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan membentuk Dinas Komunikasi dan Informatika membawa pengaruh positif terhadap dinamisasi bidang komunikasi dan informatika di DIY. Temuan lain, ketidak taatan kepada UU Nomor 23 Tahun 2014 dikarenakan UU Nomor 13 tahun 2012 memberi keistimewaan kepada Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengatur kelembagaan daerah.*

**Kata kunci:** Implementasi Kebijakan, Dinas Komunikasi dan Informatika, Desentralisasi, Desentralisasi Asimetris

#### **Abstract**

*The Yogyakarta Special Region Government has issued a new policy regarding the establishment of Communication and Information Agency. However, this has brought controversy since the authority of local communication and information affairs does not comply with Law No 23 of 2004 on Local Government. This study aims to gain the description of policy implementation concerning the establishment of Communication and Information Agency. This is a qualitative descriptive research using case study method. The results indicate that the policy to establish Communication and Information Agency has brought positive effect to the dynamisation of communication and information affairs in Yogyakarta. Another*

*result found is non compliance with Law No 23 of 2014 because Law No 13 of 2012 gives privilege to the Yogyakarta Special Region Government to manage its local institutions.*

**Keywords:** *policy implementation, Communication and Information Agency, decentralization, asymmetric decentralization*

## PENDAHULUAN

Sejak sistem pemerintahan di Indonesia mengalami perubahan dari sentralistik ke desentralisasi ketentuan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah telah berganti sebanyak tiga kali yakni, dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Alasan normatif perubahan itu dilakukan karena ketentuan terdahulu dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.

Jika mengacu pada penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ketentuan ini membawa pengaruh signifikan terhadap penataan kelembagaan daerah. Prinsip yang diterapkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam penataan lembaga daerah adalah tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah. Disamping itu ketentuan ini juga mengingin-

kan dalam penataan lembaga, tiap daerah harus mempertimbangkan rasionalitas, proporsional, efektif, dan efisien.

Terkait dengan urusan bidang kominfo diatur pada Pasal 12 yang menyebutkan bahwa urusan bidang kominfo diklasifikasikan sebagai Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Artinya, tiap daerah wajib membentuk lembaga Komunikasi dan Informatika dalam bentuk dinas namun dengan tetap memperhatikan klasifikasi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Klasifikasi dinas yang dimaksudkan adalah dinas tipe A untuk mewadahi urusan pemerintahan dengan beban kerja besar, dinas tipe B untuk mewadahi urusan pemerintahan dengan beban kerja sedang dan dinas tipe C untuk mewadahi urusan pemerintahan dengan beban kerja kecil.

Sementara itu kewenangan daerah dalam urusan bidang kominfo sesuai Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 meliputi tiga bidang yaitu: informasi dan komunikasi publik, penyelenggaraan *e-gov*, dan pengelolaan domain daerah, yang secara rinci dapat dilihat dalam tabel 1 berikut ini.

**Tabel 1. Kewenangan Urusan Bidang Kominfo. Sumber: Lampiran UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.**

Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Pemda Prov	Pemda Kab/Ko
<b>Penyelenggaraan, Sumber Daya, dan Perangkat Pos, serta Informatika</b>	Pengelolaan penyelenggaraan sumber daya, dan perangkat pos, serta informatika		
<b>Informasi dan Komunikasi Publik</b>	Pengelolaan informasi dan komunikasi publik Pemerintah Pusat serta informasi strategis nasional dan internasional.	Pengelolaan informasi dan komunikasi publik Pemerintah Daerah provinsi.	Pengelolaan informasi dan komunikasi publik Pemerintah Daerah kabupaten/kota

<b>Aplikasi Informatika</b>	a. Penetapan nama domain dan sub domain bagi instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.	a. Pengelolaan nama domain yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan sub domain di lingkup Pemprov	a. nama domain yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan sub domain di lingkup Pemda kab./kota.
	b. Pengelolaan nama domain instansi penyelenggara negara.	b. Pengelolaan e-government di lingkup Pemda provinsi	b. Pengelolaan e-gov di lingkup Pemda kab./kota.
	c. Pengelolaan e-gov nasional.		

Apabila dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah maupun aturan pelaksanaannya pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, kewenangan bidang kominfo di daerah berkurang secara mendasar karena daerah tidak lagi memiliki kewenangan dalam pengelolaan pos dan informatika.

Kondisi demikian ini dikawatirkan jika pembatasan kewenangan urusan bidang kominfo dilaksanakan secara leterlek akan membuka peluang munculnya resistensi daerah setidaknya melakukan diskresi yakni, tetap mengurus pos dan informatika dengan pertimbangan demi kepentingan umum.

Apa pun persoalannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 harus terimplementasi dan berlaku secara efektif 2 (dua) tahun setelah diundangkan, dengan demikian secara serentak tahun 2016 daerah harus segera berbenah untuk menyesuaikan diri dengan peraturan baru.

Sementara itu bagi Pemda DIY, dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, memberikan kewenangan istimewa kepada Pemerintah Daerah DIY dalam urusan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang.

Terkait dengan pemberian kewenangan istimewa untuk penataan kelembagaan daerah, Pemda DIY telah menerbitkan Perdas

Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY. Secara lebih spesifik, pasal 56 mengatur tugas dan fungsi Dinas Komunikasi dan Informatika. Pasal itu menyebutkan bahwa tugas Dinas Kominfo adalah melaksanakan urusan bidang komunikasi, informatika, dan kehumasan, serta kewenangan dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah. Sementara itu fungsi Dinas Kominfo ialah merumuskan kebijakan teknis urusan di bidang komunikasi, informatika, kehumasan, pos dan telekomunikasi.

Memperhatikan tugas dan fungsi Dinas Kominfo DIY, tampak ada ketidaksinkronan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 karena Dinas Kominfo DIY dalam kewenangan masih mengurus bidang pos dan informatika.

Penelitian ini memiliki keunikan karena Kebijakan pembentukan Dinas Kominfo DIY ini berbeda dengan daerah lainnya. *Pertama*, Dinas Kominfo DIY merupakan lembaga baru karena sebelumnya urusan kominfo hanya menjadi bagian dari Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika. *Kedua*, dasar pembentukan Dinas Kominfo DIY adalah Undang-Undang 13 Tahun 2012 dengan tugas dan fungsi yang tidak sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Memperhatikan uraian pada latar belakang tersebut, permasalahan dalam penelitian ini ialah bagaimana implementasi kebijakan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta membentuk Dinas Komunikasi dan Informatika.

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran mengenai implementasi kebijakan Pembentukan

tukan Dinas Komunikasi dan Informatika di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berkaitan dengan penelitian ini, ternyata status keistimewaan yang dimiliki DIY telah menarik perhatian dari berbagai kalangan termasuk Peneliti. Misalnya, penelitian yang dilakukan Tri Ratnawati, dengan judul penelitian Antara “Otonomi” Sultan Dan “Kepatuhan” Pada Pusat Di Era Reformasi: Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Dalam penelitian tersebut ditemukan bahwa sebagian besar masyarakat Yogya sampai saat ini masih menghendaki Sultan sebagai Gubernur DIY seumur hidup. Melalui analisisnya Peneliti menemukan alasan, bahwa Sultan dianggap memiliki banyak keunggulan dalam kepemimpinan. Apalagi, kepemimpinan nasional di Era Reformasi saat ini dinilai sangat lemah dan pilkada langsung dianggap banyak diwarnai politik uang, dan kurang berhasil melahirkan pemimpin-pemimpin lokal yang amanah. Akibatnya publik DIY kecewa dan kepemimpinan Sultan dianggap memberikan alternatif yang lebih menjanjikan dibandingkan “demokrasi karikatur”.

Penelitian lain dilakukan oleh Andhika Yudha Pratama, dengan judul penelitian “Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi”. Penelitian ini menyimpulkan bahwa desentralisasi asimetris yang datang dengan bentuk “istimewa” memberikan sebuah sistem berbagai kewenangan dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk menjaga eksistensi daerah tersebut. Terkait dengan pemberian keistimewaan kepada Yogyakarta dikarenakan Yogyakarta merupakan kerajaan yang masih eksis juga berbagai perannya untuk membantu Republik Indonesia dalam rangka membentuk pemerintahan darurat.

Penelitian menarik lainnya dilakukan oleh Nora Hilma Sari, judul penelitiannya “Analisis Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta di Tinjau dari Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah

Istimewa Yogyakarta”. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilaksanakan melalui mekanisme penetapan yang secara prosedural dilakukan oleh DPRD DIY. Mekanisme penetapan dilakukan setiap lima tahun terhadap Sultan Hamengku Buwono dan Adi Pati Paku Alam. Lebih lanjut penelitian itu memberikan simpulan bahwa penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan tanpa meninggalkan asas demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

### **Desentralisasi dan Desentralisasi Asimetris**

Pecahnya reformasi telah membawa perubahan tata pemerintahan dari sistem pemerintahan sentralistik bergeser ke sistem desentralisasi. Berlawanan dengan sentralistik, sistem desentralisasi pada dasarnya konsentrasi pengambilan kekuasaan dan keputusan ada pada level bawah (daerah). Ni'matul Huda (2009) berpendapat bahwa desentralisasi biasanya, menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level atas pada level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal (daerah).

Sedangkan Jimly Assyiddiqie (2006) menyebutkan, dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintah dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota. Dengan kata lain, jika sebelumnya arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, dengan otonomi daerah, arus dinamika kekuasaan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Secara empirik jika mempertimbangkan aspek demografi, geografi, dan sosio kultural, Indonesia merupakan negara yang majemuk. Dengan itu, sistem desentralisasi merupakan alternatif yang tepat dijadikan sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis. Bagir Manan (2001) mengatakan adanya kenyataan bahwa wilayah negara dan

kemajemukan bangsa serta hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri. Pratikno dalam Huda (2009) menilai kalau desentralisasi di Indonesia bukan merupakan pilihan mudah. Pendapat ini sangat beralasan kalau praktik otonomi daerah sulit dilaksanakan di Indonesia karena berbagai faktor juga berpengaruh terhadap keberhasilan otonomi daerah. Sebagaimana dikemukakan MacAndrews (1986) bahwa sulitnya penerapan desentralisasi di Indonesia dikarenakan populasi penduduk Indonesia besar bahkan terbesar keempat di dunia, dengan pulau-pulau yang terpisah, dan keragaman etnis dan budaya, dan pengaruh adanya sistem *local governance*.

Cornelis dalam Kurniadi (2012), menyatakan walaupun 2001 merupakan momen penting desentralisasi di Indonesia, pengaturan dalam regulasi tersebut tak terlepas dari faktor kesejarahan hubungan pusat-daerah yang panjang yang dimulai pada 23 Juli 1903. Namun, banyak pendapat yang menyatakan desentralisasi merupakan pilihan yang tepat dalam penyelenggaraan tata pemerintahan. Alasan rasional yang layak dikemukakan karena desentralisasi sangat erat hubungannya dengan persoalan respon dan akuntabilitas daerah. Pada kenyataannya desentralisasi akan lebih mendekatkan hubungan antara pemerintah daerah dengan warga dan konsumen jasa, pada posisi yang demikian itu menurut Wolman (1990) akan lebih mampu untuk membuat pilihan yang tepat sesuai kebutuhan daerah.

Sementara itu desentralisasi menurut Widjaja (2005) mengandung dua unsur pokok *pertama*, terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. *Kedua*, penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam negara kesatuan seperti Indonesia, kedua unsur tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui produk hukum, konstitusi, dan lembaga. Namun, implementasi otonomi daerah berpotensi timbulnya pluralisme hukum yang kadang kala justru saling

berbenturan. Kenyataan ini masih terjadi sehingga masih banyak peraturan yang tumpang tindih. Ironisnya, hingga sekarang hal itu masih belum ter-*update*.

Sistem dan aturan di Indonesia dari tingkat pusat hingga ke daerah dinilai oleh beberapa pengamat sungguh kacau. Dalam catatan Kemendagri, banyak peraturan yang dikeluarkan birokrat semrawut dan tumpang tindih. Akibatnya, ada benturan antar institusi saat menegakkan aturan. Kewenangan yang saling silang membuat banyak masalah tidak bisa diselesaikan dengan tuntas.

Saat ini terdapat 4.633 peraturan di Indonesia, mulai dari Kepres, Perpres, Permen, hingga Perda. Berapa sebenarnya yang tumpang tindih masih dalam kajian. Ketua Tim Ahli Wapres Sofjan Wanandi (2015) mengungkapkan di level pemerintah pusat ada 1.600 peraturan yang harus dideregulasi atau ditata ulang agar sinergi. Sudah selayaknya kalau melihat dampak desentralisasi sampai memunculkan perbenturan antarproduk hukum sehingga diperlukan antisipatif pemikiran harmonisasi hukum terhadap berbagai kemungkinan timbulnya keanekaragaman dalam sistem materi muatan perundang-undangan.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi berkembang dengan memunculkan istilah desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*). Istilah desentralisasi asimetris menjadi hal yang menarik karena memang istilah ini tidak begitu jamak digunakan dalam berbagai wacana dan kajian. Dimensi terminologinya menjelaskan bahwa desentralisasi asimetris dapat diartikan sebagai transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah tertentu dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI. Djohermansyah Djohan dalam Huda (2014) lebih komprehensif menjelaskan terkait dengan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bahwa desentralisasi asimetris bukanlah pelimpahan kewenangan biasa yang berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-

daerah tertentu. Secara empirik, hal itu merupakan strategi komprehensif pemerintahan pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi.

Dalam kaitan itu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) menyebutkan bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Artinya, diaturnya hal ini dalam UUD 1945, negara mendukung eksistensi pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Daerah-daerah yang memiliki kekhususan dengan keunikan yang dimiliki tersebut adalah DKI Jakarta, Nangro Aceh Darusalam, Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sementara itu, Kurniadi (2012) berpendapat selain Jakarta, asimetrisme yang diberikan kepada Aceh, Papua, Papua Barat dan Yogyakarta lebih bersifat reaktif karena merupakan hasil dari kompromi terhadap berbagai tuntutan dari daerah yang menimbulkan ketegangan panjang, yang bahkan belum selesai untuk Papua.

Namun, kalau dirunut pemberian keistimewaan di beberapa wilayah nampaknya masing-masing memiliki alasan yang sangat spesifik. Sementara itu, yang menjadi dasar pertimbangan pemberian keistimewaan Yogyakarta bukan saja persoalan pengakuan dan penghormatan budaya dan asal-usul yang masih lestari, tetapi juga persoalan historis. Hasil penelitian Andhika Yudha Pratama (2015) menemukan bahwa Aspek historislah yang menjadi pertimbangan vital bagi pemberian status keistimewaan kepada Yogyakarta.

### **Implementasi Kebijakan**

Secara umum para ahli kebijakan berpendapat kalau implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling krusial dalam proses kebijakan publik. Karena implementasi kebijakan akan langsung dapat dirasakan dampaknya, apakah kebijakan tersebut

sesuai dengan tujuan yang diinginkan atau justru sebaliknya. Udoji dalam Solichin (2004) berpendapat pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Untuk memahami implementasi kebijakan, ada beberapa literatur yang membahas mengenai implementasi kebijakan.

Smith dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, yang mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat.

Penekanan Smith tentang implementasi kebijakan ada pada tujuan yang diinginkan dalam pembuatan kebijakan. Arah perubahan yang diharapkan akibat adanya kebijakan adalah dampak positif. Dampak implementasi mempunyai makna memang sudah ada perubahan yang bisa diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undang-undang publik dan keputusan yudisial (Winarno, 2014). Sementara itu Ripley dan Franklin dalam Winarno (2014), mengatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau jenis keluaran yang nyata. Sementara itu Grindle (1980) memberikan pandangan bahwa tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) untuk memudahkan tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Ditegaskan oleh Grendel bahwa tugas implementasi mencakup terbentuknya "*a policy delivery system*" dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan yang diinginkan.

Dari beberapa pendapat yang mengemukakan sebelumnya, ada kecenderungan bahwa prinsip implementasi kebijakan merupakan suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dalam mengimplemen-

tasikan sebuah kebijakan, terdapat dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program dan melalui formulasi kebijakan turunan dari kebijakan publik tersebut (Nugroho, 2006).

Dalam pandangan Subarsono (2011), pada tahap implementasi dibahas tentang siapa saja yang terlibat dalam implementasi kebijakan, apa yang dikerjakan dan apa dampak dari isi kebijakan tersebut. Lebih jauh dikatakan, implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang disebut Lipsky sebagai "*street level bureaucrats*" untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran. Untuk implementasi sederhana, hanya dilibatkan satu implementor, sedangkan untuk kebijakan yang bersifat makro dilibatkan lebih banyak implementor (Subarsono, 2011).

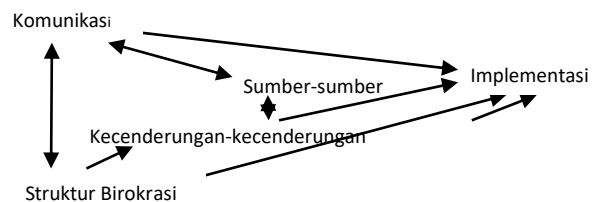
Dalam praktiknya, implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh banyak faktor yang saling berhubungan antara satu dan yang lain. George C. Edwards dalam Winarno (2014), mengkaji implementasi kebijakan dengan menggunakan empat faktor atau variabel. Faktor-faktor tersebut adalah *pertama*, Komunikasi, meliputi tiga hal yakni *transmisi* dalam arti implementasi kebijakan yang efektif apabila pelaksana keputusan sudah mengetahui yang harus dilakukan. *Kejelasan*, petunjuk pelaksanaan harus secara jelas disampaikan kepada pelaksana. *Konsistensi*, perintah-perintah kepada pelaksana selain jelas harus konsisten, tidak ada perintah yang bertentangan/kabur akan menimbulkan atau mendorong munculnya multitafsir.

*Kedua*, sumber-sumber, agar implementasi kebijakan berjalan efektif dibutuhkan sumber-sumber yang memadai. Sumber-sumber tersebut meliputi staf dengan keterampilan dan jumlah yang memadai, kewenangan, informasi dan fasilitas.

*Ketiga*, Kecenderungan-kecenderungan, titik tekan pada variabel ini ialah pada pelaksana. Implementasi kebijakan akan berjalan efektif apabila pelaksana akan melaksanakan kebijakan sesuai yang diinginkan oleh para

pembuat keputusan awal. Sebaliknya, apabila tingkah laku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan maka proses pelaksanaan kebijakan akan semakin sulit.

*Keempat*, struktur birokrasi. Terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: "*Standard Operational Procedure (SOP)* dan fragmentasi". Melalui SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan, sedangkan fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan.



Gambar 1: Dampak Implementasi. Sumber : George C. Edwards dalam Winarno

Pada kenyataannya tidak semua kebijakan dapat terimplementasi dengan baik, bahkan tidak sedikit kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah mengundang masalah baru, tidak berjalan atau bahkan terjadi resistensi dalam pelaksanaannya. Kaitan dengan hal itu Winarno (2014) mendeskripsikan kecenderungan munculnya permasalahan dalam implementasi kebijakan. *Pertama*, kebijakan-kebijakan baru, terkadang kebijakan belum dikomunikasikan dengan para pelaksana kebijakan dan tujuan-tujuan yang ditetapkan tidak jelas selain tidak adanya konsistensi petunjuk pelaksanaannya. *Kedua*, Kebijakan yang didesentralisasikan, dalam tipe kebijakan yang terdesentralisasi menurut Winarno ada dua. Masalah dasar yang akan timbul yakni persoalan komunikasi dan pengawasan karena makin banyak pelaksana yang diawasi akan lebih sulit. *Ketiga*, kebijakan yang kontroversial karena kebijakan yang dihasilkan dari perdebatan seringkali melahirkan ketentuan-ketentuan

yang kabur. *Keempat*, kebijakan yang kompleks. Banyaknya tujuan-tujuan yang ingin dicapai sehingga kebijakan tersebut begitu rumit. Kelima, kebijakan yang berhubungan dengan krisis. Kondisi krisis mungkin tidak adanya saluran-saluran komunikasi baru. *Keenam*, kebijakan yang ditetapkan pengadilan. Terhadap putusan pengadilan yang keliru menyebabkan saluran-saluran formal untuk mentransmisikan putusan pengadilan kurang memadai, sebaliknya saluran informal kurang dipercaya.

Pendapat serupa dikemukakan oleh Egonmwan (1984: 242) bahwa kebijakan tidak berhasil dijalankan bahkan menimbulkan masalah dalam implementasinya karena kurang adanya kejelasan tujuan dalam membuat kebijakan, konsistensi internal dan kompatibilitas. Permasalahan kompatibilitas menjadi penting untuk dibicarakan dalam keberhasilan pembuatan kebijakan. Permasalahan tersebut adalah minimnya partisipasi masyarakat (*civil society*) dalam proses pembuatan kebijakan. Umumnya negara mendominasi lahirnya sebuah kebijakan sehingga implementasinya tidak berhasil bahkan tidak jarang menimbulkan resistensi.

Menguatkan pendapat sebelumnya Taiwo Makinde (2005) mendiskripsikan kesuksesan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa hal diantaranya: (A) keterlibatan sasaran penerima manfaat pada tahap formulasi sehingga mereka komitmen dan merasa memiliki kebijakan itu. (B) Memperhatikan tenaga kerja dan sumber daya keuangan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. (C) Harus ada komunikasi yang efektif antara target penerima manfaat dan pelaksana program kebijakan. (D) Harus ada kontinuitas dalam kebijakan kecuali jika kebijakan tersebut ditemukan tidak berguna untuk publik.

## METODE

Sesuai dengan masalah yang hendak diteliti, penelitian ini merupakan jenis penelitian kebijakan dan penelitian ini menghen-

daki informasi yang sifatnya deskriptif dan utuh sehingga menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Menurut Robert K. Yin (2004) studi kasus dapat digunakan untuk mengkaji berbagai topik penelitian.

Pemilihan studi kasus dalam penelitian ini karena Pemda DIY berpedoman pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan Perdas Nomor 3 Tahun 2015 untuk mengatur kelembagaan daerah lebih khusus urusan bidang komunikasi dan informatika dan hal ini tidak dilakukan daerah lain.

Proses pengumpulan data dengan teknik wawancara untuk data primer, sedangkan telaahan dokumen dan literatur untuk data sekunder. Wawancara dilakukan dengan narasumber atau informan penelitian yakni: Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika beserta pelaksana/Staf Dinas Komunikasi dan Informatika DIY; Biro Organisasi dan Kepegawaian Pemda DIY.

Analisis yang digunakan untuk menjawab permasalahan implementasi kebijakan pembentukan Dinas Kominfo DIY ini menggunakan model implementasi kebijakan menurut Merilee Grindle (2010). Menurut Grindell dalam implementasi kebijakan harus melibatkan dua variabel, yakni *policy content* dan *policy context*. Faktor-faktor *policy content* yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan menurut Grindle yakni:

- a) *Interest affected*, dalam hal ini berkaitan dengan berbagai kepentingan yang terkena dampak implementasi kebijakan.
- b) *Type of benefit*, bahwa dalam suatu kebijakan harus menunjukkan adanya dampak positif.
- c) *Extent of change envisioned*, setiap kebijakan memiliki target yang hendak dicapai.
- d) *Site of decision making*, semakin banyak pusat-pusat pengambilan keputusan yang terlibat semakin sulit kebijakan dilaksanakan
- e) *Program implementer*, keberhasilan program ditentukan oleh derajat kapasitas, dedikasi dan komitmen dari pelaksana



program yang diperlukan dalam menjalankan kebijakan.

- f) *Resources committed*, semakin banyak sumber daya yang dibutuhkan untuk menunjang kebijakan semakin sulit dilaksanakan.

Sementara itu, *policy context* Grindle mengidentifikasi elemen *policy context* ini meliputi:

- a. *Power, interest, and strategy of actors involved*, dalam suatu kebijakan diperlukan kekuatan dan kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya kebijakan.
- b. *Institution and regime characteristic*, kebijakan publik dilaksanakan dalam suatu sistem politik dan sistem ekonomi tertentu.
- c. *Compliance and responsiveness*, yang dimaksudkan adalah bagaimana aparat pelaksana mau dan mampu memenuhi tuntutan masyarakat, peka terhadap tuntutan perkembangan tuntutan masyarakat.

Grindle menegaskan bahwa implementasi kebijakan akan berkaitan dan terjadi dalam konteks sosial, politik dan ekonomi tertentu, lebih jauh dikemukakan implementasi kebijakan juga merupakan proses politik dan administrasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Amandemen UUD 1945 menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati adanya pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa disamping juga mengakui adanya satuan-satuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan pada UUD 1945 ini sifatnya mutlak yang merupakan wujud pengakuan negara terhadap daerah-daerah yang memiliki kekhususan adat dan tradisi yang

dilestarikan hingga saat ini. Secara historis pengakuan DIY sebagai daerah istimewa sebenarnya memiliki rentetan sejarah yang sangat panjang bahkan jauh sebelum Indonesia mencapai kemerdekaan. Posisi Yogyakarta bukan saja sebagai simbol tradisi jawa yang berupa kasultanan, tetapi peran Yogyakarta dalam perjuangan melawan penjajah juga memiliki andil besar terhadap tegaknya Negara Republik Indonesia.

Dengan menggunakan model implementasi kebijakan menurut Grindle maka penelitian ini dapat menggambarkan temuan sebagai berikut:

### Kepentingan yang terpengaruh

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur mengenai pembagian urusan pemerintahan menjadi tiga kategori, yaitu: urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, meliputi: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.

Kemudian urusan pemerintahan konkuren, yakni Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren terdiri Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial.

Adapun Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: tenaga kerja; pemberdayaan pe-

rempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanian; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan.

Berdasarkan ketentuan pada UU Nomor 23 Tahun 2014 dan aturan pelaksanaannya yakni PP Nomor 18 tahun 2016 tentang Lembaga Daerah bahwa urusan bidang kominfo masuk kategori Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Ketentuan ini sebenarnya mempertegas kedudukan lembaga kominfo di daerah yang selama ini tidak jelas dan tumpang tindih fungsi karena ada yang berbentuk dinas, kantor, bidang bahkan berbentuk seksi.

Kewenangan bidang kominfo daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam UU Nomor 23 tahun 2014 meliputi tiga bidang yaitu: informasi dan komunikasi publik, penyelenggaraan *e-government*, dan pengelolaan domain daerah. Jika dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya, urusan bidang kominfo di daerah menjadi berkurang karena daerah tidak lagi diberi kewenangan untuk mengurus bidang pos dan informatika.

Penarikan kewenangan bidang pos dan telekomunikasi ke pemerintah pusat mengindikasikan adanya keinginan untuk meresentralisasikan kembali sebagian fungsi kominfo di daerah. Sebagaimana diungkapkan oleh Dwiyanto (2006) bahwa sentralisme birokrasi membentuk pola pemerintahan hierarkis-birokratis yang kaku dan tidak responsive dengan perkembangan di masyarakat.

Dalam hal urusan kominfo, daerah dihadapkan pada permasalahan yang dilematis. Satu sisi menguntungkan daerah karena ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 mempertegas kedudukan kominfo di daerah karena selama ini kominfo hanya menjadi bagian dari Dinas perhubungan, namun di sisi

lain adanya perubahan kewenangan yang dihendaki oleh UU No. 23 Tahun 2014 sudah tentu mengganggu kepentingan Pemerintah Daerah karena daerah tidak lagi bisa berharap memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor telekomunikasi.

Begitu juga dalam permasalahan lain seperti masih adanya kesenjangan digital (*digital divide*), *blank spot area*, penyiaran, kehumasan yang sekarang ini tidak terkomunikasi dengan baik dan petunjuk-petunjuk secara teknis yang kesemuanya itu bukan lagi urusan Pemerintah Daerah melainkan urusan pusat tentu dalam kaitan ini akan mengundang permasalahan yang kian rumit di daerah.

Penelitian Paul Smoke (1996) dengan judul *Fiscal Decentralization in Indonesia: A New Approach to an Old Idea*, telah menyimpulkan bahwa meskipun pemerintah Indonesia menyadari kelemahan-kelemahan sistem sentralistik dalam masalah pembiayaan dan pelayanan publik local, pelaksanaan desentralisasi masih menunjukkan peran dan kapasitas pemerintah daerah tetap lemah.

Sejalan dengan pemikiran Paul Smoke, Anderson dalam Winarno (2002) dikemukakan bahwa konsep kebijakan publik mempunyai implikasi yang dapat bersifat positif dan negatif. Secara positif kebijakan dalam bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah tidak untuk mengambil tindakan dan tidak melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.

Dalam kaitan dengan faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan kebijakan kondisi Negara memiliki peran yang menentukan, negara maju dengan negara berkembang memiliki ekspektasi yang berbeda. Grindle (1990: 22-23) mencotohkan kebijakan yang dibuat oleh negara Nigeria yang digolongkan sebagai negara berkembang, bagaimana program dan tujuan kebijakan diputuskan di negara Nigeria. Grindle berpendapat kebijakan di Nigeria sangat dipengaruhi oleh

kondisi khusus, banyak kebijakan yang cenderung lebih ambisius.

Pendapat Grindle ini menginspirasi bahwa pengurangan kewenangan daerah dalam urusan pos dan informatika oleh negara sebagai bentuk kekuasaan yang absolut. Lahirnya kebijakan yang demikian ini beresiko dalam implementasinya.

Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika Daerah Istimewa Yogyakarta Rony Primanto Hari, dan Soetji Kris Sawitri selaku Kepala Seksi Perangkat Keras, Pos dan Telekomunikasi Dinas Kominfo Daerah Istimewa Yogyakarta mempertanyakan soal pengurangan kewenangan daerah dalam urusan bidang kominfo ini. Melalui argumen yang logis, ada keinginan pemerintah pusat untuk meresentralisasikan kembali sebagian urusan kominfo di daerah.

“Banyak hal yang sudah ditarik kembali ke pusat sehingga daerah di bidang kominfo sudah tidak punya kewenangan secara signifikan.” (Rony Primanto Hari, 2016).

Hal senada juga dikemukakan oleh Kepala Seksi Perangkat Keras, Pos dan Telekomunikasi Dinas Kominfo DIY yang lebih banyak menyoroti adanya disharmoni antar produk kebijakan yang makin *absurd* dan berlaku sampai sekarang ini. Dalam pandangannya, ketentuan per-posan di UU Nomor 38 tahun 2009 mengamanatkan kepada Pemerintah Daerah untuk memberikan dukungan terhadap kegiatan filateli, dan kewajiban daerah untuk memberikan rekomendasi penyelenggaraan pos. Hal demikian bertolak belakang dengan ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 yang tidak menyebutkan kewenangan daerah mengenai penyelenggaraan pos dan informatika.

Bagi Daerah Istimewa Yogyakarta keluarannya UU Nomor 23 Tahun 2014 ini hampir tidak berpengaruh dalam pelaksanaan urusan bidang kominfo di daerah, karena ketentuan yang digunakan dalam pelaksanaan pengaturan bidang kominfo disesuaikan dengan UU Nomor 13 Tahun 2012. Namun, implementasi kebijakan yang bersifat kom-

pleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, hal ini akan menyebabkan ketidak efektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Terlebih lagi kalau bicara mengenai undang-undang tentu saja berlakunya secara holistik, idealnya semua daerah memiliki kesamaan dan kesatuan untuk patuh pada ketentuan yang sama, tidak parsial hanya berlaku di suatu daerah.

Di dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah, Utomo (2005) berpendapat bahwa prinsip yang harus diterapkan dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah *sharing of power, distribution of income* dan *empowering of regional administration*. Selanjutnya dikatakan otonomi daerah tidak hanya bernuansa *technical administration* atau *practical administration* saja, tetapi juga sebagai *process of political interaction*. Ini erat kaitannya dengan demokrasi, tidak hanya pada tingkat nasional (*national democracy*), tetapi juga di tingkat lokal (*local democracy*) yang arahnya tercapainya pemberdayaan (*empowering*) daerah.

### **Tipe Benefit /Dampak Positif**

Kewenangan dasar keistimewaan Yogyakarta ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 dan terakhir melalui ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Ketiga kewenangan itu, harus dilaksanakan secara bersamaan dalam sebuah bentuk dan tata kelola kelembagaan Pemerintah DIY. Namun, dalam implementasinya sulit untuk direalisasikan, misalnya dasar pembentukan Perdas Nomor 3 tahun 2015 menggunakan UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak menggunakan UU Nomor 23 Tahun 2014. Begitu juga dalam penataan lembaga daerah, DIY menggunakan Perdas Nomor 3 Tahun 2015 tidak menggunakan PP Nomor 18

Tahun 2016. Hal demikian dapat dipahami karena Perdas 3 Tahun 2015 terbit lebih dulu dari pada PP Nomor 18 Tahun 2016.

Namun, sebenarnya disharmoni di dalam pengaturan persoalan yang sama tidak seharusnya terjadi di dalam satu negara. Dengan demikian dibutuhkan penyesuaian produk hukum dengan harapan terjadi kesamaan aturan dan berlaku secara mutlak di wilayah hukum Indonesia.

Secara internal keluarnya UU Keistimewaan sebenarnya juga menimbulkan persoalan di bidang pertanahan. Penelitian yang dilakukan Sugiarto (2016) diantaranya menyimpulkan bahwa kalau UU Nomor 13 Tahun 2012 telah memunculkan kontroversi di bidang pertanahan di wilayah DIY. Dikatakan, sejumlah kebijakan yang dikeluarkan sejak pelaksanaan UU istimewa justru menimbulkan kasus-kasus klaim kepemilikan atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten Pakualaman”.

Hasil penelitian yang dilakukan Miftachul Janah (2014), dengan judul “Sistem Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta” diperoleh kesimpulan bahwa pemerintah daerah DIY tidak hanya menjalankan ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah saja, namun juga melaksanakan amanat status istimewa yang diberikan pemerintah pusat melalui Undang-undang Keistimewaan DIY Nomor 13 Tahun 2012.

Terlepas dari pendapat di atas apabila mencermati ketentuan-ketentuan yang mengatur keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebelumnya, sebagaimana terurai dalam UU Nomor 3 Tahun 1950 maupun UU Nomor 9 Tahun 1955, dapat disimpulkan bahwa pengakuan keistimewaan Yogyakarta oleh Pemerintah Pusat lebih banyak menitik beratkan pada persoalan kedudukan kepala daerah yang berasal dari keluarga kasultanan. Namun, belum tampak secara lengkap dan tegas mengenai keistimewaan yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dengan demikian, proses panjang rakyat Yogyakarta hingga mendapatkan legitimasi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah istimewa terjawab ketika disahkannya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dampak positif yang ditimbulkan terhadap pengakuan keistimewaan ini di antaranya ialah Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki sejumlah kewenangan untuk mengatur pemerintahan sendiri yang tidak dimiliki oleh daerah lain.

Kewenangan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dimaksud meliputi: tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang.

Terkait dengan penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta telah dikeluarkan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 3 tahun 2015 tentang Kelembagaan Daerah Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketentuan tersebut mengatur tentang kelembagaan daerah, yang meliputi jenis dan jumlah yang dibutuhkan beserta kedudukan serta fungsi masing-masing lembaga.

Sementara itu, dalam konteks urusan bidang kominfo, bentuk manfaat yang dirasakan oleh DIY adalah adanya peningkatan status yang sebelumnya berbentuk bidang, kini meningkat menjadi dinas. Namun, perubahan kelembagaan kominfo dari bidang ke dinas sebenarnya bukan karena faktor berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014, tetapi sejak awal adanya keinginan Pemda DIY untuk melakukan pengelolaan urusan bidang kominfo yang lebih kompetebel sebagai konsekuensi perkembangan sektor teknologi informasi. Perubahan kelembagaan ini tentu akan meningkatkan kemudahan dalam hal koordinasi dan pembinaan untuk urusan teknis bidang kominfo secara nasional. Hal ini dapat menjadi faktor pendukung suksesnya implementasi untuk urusan bidang kominfo.

Sebagaimana dijelaskan oleh Kadis Kominfo Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut.

“Soal kelembagaan sebenarnya untuk Daerah Istimewa Yogyakarta sudah tidak menjadi masalah karena kita sudah mempunyai UU keistimewaan, sehingga daerah diberi kewenangan untuk mengatur kelembagaan sesuai dengan kebutuhan daerah”.(Kepala Dinas Kominfo Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta, Rony Primanto Hari, 2016).

### **Derajat Perubahan yang diinginkan dalam Pembentukan Lembaga Daerah**

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga pemerintah daerah adalah sebagai alat kelengkapan daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan di daerah disamping untuk mengaktualisasikan dalam menjalankan fungsi pemerintahan daerah.

Pada era reformasi ini lembaga daerah dituntut untuk memberi pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya. Pasca reformasi banyak pihak berharap kinerja birokrasi di Indonesia akan semakin membaik yang selama ini masih banyak dikeluhkan oleh sebagian masyarakat. Buruknya kinerja birokrasi selama ini menjadi salah satu faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah (Dwiyanto, 2006).

Sampai dengan saat ini, proses awal demokratisasi dalam kehidupan sosial dan politik dapat ditunjukkan antara lain dengan terlaksananya desakan daerah-daerah terhadap sistem pemerintahan yang bersifat sangat sentralistis, dengan menawarkan konsep otonomi daerah untuk mewujudkan desentralisasi kekuasaan.

Meskipun harus diakui selama berjalannya otomi daerah masih ditemukan adanya kendala dalam implementasinya. Berbagai permasalahan tersebut antara lain munculnya raja-raja baru, egosektoral dan kedaerahan, sampai pada maraknya KKN dan berbagai kepentingan telah mewarnai jalannya pemerintahan sekarang ini. Ekses yang muncul dari itu semua regulasi yang mengatur mengenai otomi daerah juga ikut terpengaruh yakni

seringnya berganti-ganti aturan karena ingin terciptanya format yang tepat.

Sejak diberlakukannya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, penataan lembaga pemerintah daerah menjadi kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta. Prinsip yang harus ditaati dalam penataan lembaga daerah adalah mencapai efektivitas dan efisiensi.

Upaya untuk mengaktualisasikan prinsip penataan lembaga daerah yang efisien dan efektif tersebut Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta membentuk Dinas Komunikasi dan Informatika. Pembentukan ini merupakan langkah maju dalam tatakelola pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta karena urusan bidang kominfo selama ini hanya menjadi bagian dari Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika. Pembentukan Dinas Kominfo secara mandiri ini diharapkan membawa perubahan yang positif dalam menghadapi perkembangan teknologi komunikasi yang kian cepat. Dengan demikian, sudah tidak relevan lagi kalau tugas dan fungsi kominfo hanya diwadahi institusi setingkat bidang.

Alasan lain pembentukan Dinas Kominfo adalah persoalan koordinasi dan sinkronisasi dengan Kementerian Kominfo, karena selama ini tugas dan pembinaan yang dilakukan oleh pusat banyak yang terkendala nomenklatur kominfo daerah yang tidak operasional.

Permasalahan urgensinya terhadap pembentukan Dinas Kominfo terjawab dalam hasil wawancara dengan Kepala Dinas Kominfo Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut:

“Perkembangan TIK mulai tahun 2010 itu luar biasa sementara kita hanya menjadi bagian dari Dishubkominfo, tidak ada institusi tersendiri yang mengurus perkembangan TIK”. (Kepala Dinas Kominfo Pemda DIY, Rony Primanto Hari, 2016)

Tugas dan fungsi Dinas Kominfo secara rinci tercantum pada Pasal 56 Perdais Nomor 3 Tahun 2015, yang memiliki tugas untuk melaksanakan urusan bidang komunikasi, informatika, dan kehumasan, serta kewe-

nangan dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah.

Sementara itu, fungsi Dinas Kominfo meliputi: perumusan kebijakan teknis urusan di bidang komunikasi, informatika, kehumasan, pos dan telekomunikasi; penyelenggaraan kehumasan pemerintah daerah; pengembangan aplikasi dan keamanan informasi; penyelenggaraan pengembangan dan pengelolaan jaringan komunikasi dan informatika; pengembangan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah secara elektronik (*e-government*).

Apabila mencermati fungsi kominfo sebagaimana yang diatur dalam Perdas Nomor 3 Tahun 2015, tampak ada kontroversi dengan UU Nomor 23 Tahun 2014. Karena tugas dan fungsi kominfo dalam Perdas masih melakukan pengelolaan pos dan informatika yang jelas-jelas dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 menjadi kewenangan pusat. Terkait dengan kontroversi itu Kepala Dinas Kominfo DIY menyatakan:

“Terkait dengan bidang pos dan telematika kita akan tetap mengeluarkan rekomendasi perkara itu dipakai atau tidak bukan menjadi urusan kita (Kepala Dinas Kominfo Pemda DIY, Rony Primanto Hari, 2016).

Pernyataan ini jelas-jelas antitesis dengan kenyataan yang diatur pada UU No. 23/2014. Artinya, Dinas Kominfo DIY akan berani mengambil resiko terkait dengan pembatasan kewenangan bidang kominfo yakni akan tetap melaksanakan fungsi untuk mengelola pos dan informatika meskipun hal tersebut tidak dibenarkan oleh peraturan. Sikap yang diambil oleh Dinas Kominfo DIY ini merupakan eksekusi kebijakan yang dianggap tidak berpihak pada daerah. Kondisi yang sama kemungkinan akan muncul di daerah lain yakni melakukan diskresi dengan alasan demi kepentingan umum.

#### **Kekuatan dan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.**

Reformasi birokrasi baik pada tataran pemerintah pusat maupun pemerintah

daerah merupakan kebutuhan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Perbaikan birokrasi memang diperlukan dalam upaya mencapai kesetaraan antara beban kerja, penghasilan dan jumlah SDM yang diperlukan, namun reformasi birokrasi menyangkut perbaikan manajemen pemerintahan juga harus dilakukan. Penelitian Monang Sitorus, (2008) mengenai Kinerja dan Revitalisasi Birokrasi Publik menjadi gambaran betapa pentingnya manajemen di dalam pemerintahan.

Dalam prakteknya ketika DIY diberi kewenangan istimewa untuk mengatur kelembagaan daerah juga terjadi persoalan misalnya soal kompetensi dan pemerataan jumlah pegawai Pemda DIY yang tidak seimbang. Seperti dikemukakan Kepala Subbagian Analisis dan Pengembangan Kelembagaan Biro Kepegawaian dan Organisasi Pemda DIY, bahwa Soal kompetensi dan keahlian pegawai sampai saat ini telah menjadi permasalahan tersendiri di Pemda DIY.

Permasalahan lain yang menjadi kendala adalah soal kebijakan pemerintah melakukan moratorium pegawai. Dengan berkurangnya pegawai DIY setiap tahun karena memasuki usia pensiun semakin memperberat Badan Kepegawaian Daerah (BKD) DIY dalam memenuhi kebutuhan pegawai.

Persoalan kekurangan SDM di DIY ini berimbas dan mulai dirasakan oleh Dinas Kominfo DIY, terutama berkaitan dengan minimnya tenaga ahli yang menguasai bidang teknologi informasi. Hal itu diakui oleh Kepala Dinas Kominfo DIY bahwa kendala utama dalam pelaksanaan tugas di Dinas Kominfo adalah faktor SDM yang menguasai teknologi komunikasi dan informasi, karena arah kominfo sekarang ini adalah soal penguasaan teknologi informasi. (Kepala Dinas Kominfo Pemda DIY, Rony Primanto Hari, 2016).

Kondisi riil tentang permasalahan SDM sebagaimana yang dirasakan oleh Dinas Kominfo DIY ini diperlukan perhatian tersendiri. Mengingat faktor SDM merupakan unsur penting yang efektif berjalannya im-

plementasi kebijakan. Terlebih kalau menyadari pengaruh globalisasi teknologi informasi seperti sekarang ini akan terus berkembang dan menjadi isu yang tidak dapat dielakkan. Dampak dari kemajuan teknologi informasi secara otomatis menuntut adanya kemampuan setiap individu dan lembaga untuk dapat beradaptasi dan bersosialisasi agar kepentingan birokrasi sebagai pelayanan publik dapat berjalan secara linier. Dengan kemajuan teknologi informasi, teknologi komunikasi dan pasar finansial dunia akan melebur (Ohmae, 1996).

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005:149-160), terkait dengan birokrasi mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, sebagai berikut.

1. Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair*).
2. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
3. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
4. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
5. Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
6. Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerja sama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan akan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik.

Kelembagaan Pemerintah DIY selama ini merupakan kelembagaan yang dibentuk dan dikelola untuk melaksanakan 2 (dua) kewenangan, yaitu kewenangan dasar dan kewenangan yang ditentukan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sedangkan kelembagaan yang melaksanakan kewenangan keistimewaan belum terbentuk. Belum terbentuknya kelembagaan yang akan melaksanakan kewenangan keistimewaan disebabkan oleh kewenangan itu baru saja ditetapkan melalui Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012.

Dengan demikian, terbitnya Perdais Nomor 3 tahun 2015 yang merupakan aturan pelaksanaan dari UU No. 13 tahun 2012 menjadi dasar untuk melakukan penataan ulang kelembagaan Pemerintah Daerah yang sebelumnya dianggap kurang responsif terhadap kebutuhan daerah istimewa. Penataan ulang kelembagaan ini sangat dibutuhkan mengingat ketentuan-ketentuan yang secara sentralistik selama ini terkadang tidak sesuai dengan kondisi daerah.

*Overlapping* fungsi masih jamak terjadi dalam birokrasi di Indonesia saat ini. Akar masalahnya adalah ketidakkonsistennya regulasi. Seperti halnya fungsi lembaga kominfo di daerah, fenomena ketidak sinkronan dengan urusan perhubungan sampai sekarang masih belum jelas. Misalnya, kerancuan aturan penyelenggaraan jasa kiriman, pada satu sisi kominfo mengurus bidang pos tetapi perhubungan juga mengurus jasa pengiriman berupa kargo. Kalau dilihat secara harfiah kedua-duanya memiliki fungsi sama yakni pengiriman, hanya yang membedakan adalah soal ukuran. Begitu juga soal humas, hingga saat ini aturannya masih rancu apakah humas itu menyuarkan pemerintah pusat atau daerah. (Kepala Dinas Kominfo Pemda DIY, Rony Primanto Hari, 2016)

Prinsip dasar penataan kelembagaan daerah sesuai dengan Perdais Nomor 3 tahun 2015 adalah mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Apabila dikaitkan dengan dinamisasi sosial politik pemerintahan seka-

rang ini peran kominfo untuk menyuarakan program pemerintah daerah sangat diperlukan. Dengan demikian niat awal pemerintah DIY membentuk Dinas Kominfo adalah untuk merespon perkembangan dan kebutuhan daerah dalam kaitan diseminasi dan literasi informasi kepada masyarakat. Untuk kepentingan ini Pemerintah DIY membentuk lembaga mandiri yang menangani urusan bidang kominfo karena sebelumnya hanya menjadi bagian dari Dinas Perhubungan.

Sebagaimana dikemukakan Kepala Subbagian Analisis dan Pengembangan Kelembagaan Biro Organisasi dan Kepegawaian Pemda DIY, Sari Saraswati, bahwa pertimbangan pembentukan Dinas Kominfo dijadikan alat untuk menyosialisasikan kebijakan pemda. Terkait dengan kompleksitas dan fungsi tersebut kapasitas kominfo ditingkatkan menjadi SKPD mandiri.

### **Kepatuhan dan responsivitas**

Penelitian mengenai reformasi birokrasi publik yang pernah dilakukan Dwiyanto (2002) mengindikasikan adanya jenjang hierarki pelayanan yang panjang pada lingkungan birokrasi sebagai penyebab kegagalan birokrasi dalam merespon dinamika masyarakat. Sisi lain dalam penelitian tersebut menemukan masalah kewenangan untuk mengambil diskresi ditingkat bawah juga sebagai salah satu penyebab rendahnya respon perubahan di masyarakat.

Meski akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan penelitian yang dilakukan Agus Dwiyanto yang difokuskan di Sumatra Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan masih buruk. Namun, penelitian yang dilakukan Suwanto (2012) menemukan adanya respon positif untuk melaksanakan ketentuan sebagai hasil implementasi kebijakan telah dilakukan kalangan birokrasi Kota Yogyakarta secara baik terutama dalam menerima perubahan atau dinamika masyarakat. Tingginya respon pemberian pelayanan publik oleh birokrasi di Kota Yogyakarta dalam penelitian tersebut menyangkut prosedur pemberian layanan kepa-

da masyarakat pengguna jasa dalam hal pengurusan izin, meskipun masih terkesan ada kerumitan prosedur, keterbukaan informasi mulai dirasakan masyarakat.

Respon dinamisasi bukan saja persoalan perbaikan sistem pelayanan, tetapi Pemda DIY telah melakukan perubahan yang ada hubungannya dengan fungsi kelembagaan daerah, kepentingan untuk tidak *stagnan* dalam mereformasi kelembagaan telah dilakukan. Pada sisi lain Pemda DIY sadar betul bahwa dinamisasi sebagai bentuk kewajaran yang harus dihadapi, misalnya DIY telah memiliki *Blueprint Jogja Cyber Province*.

*Jogja Cyber Province* ini merupakan bentuk implementasi *Electronic Government (e-Government)*, yakni inisiasi yang dikembangkan DIY guna mendorong pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi yang seluas-luasnya bagi kepentingan masyarakat dan pemerintah. Untuk dapat mewujudkan mimpi besar tersebut, Pemda DIY menginginkan adanya lembaga yang memfokuskan pada kemajuan TIK tidak tercampur dengan permasalahan lain.

Meski dalam membentuk Dinas Kominfo, itu tidak sepenuhnya mengacu kepada ketentuan UU Nomor 23/2014 ataupun pada PP. Nomor 18/2016. Namun kesadaran soal kebutuhan dan kondisi daerah yang dimiliki Pemda DIY inilah yang memberanikan diri untuk beda dengan tidak taat sepenuhnya dengan ketentuan yang berlaku, yakni tetap melaksanakan fungsi pos dan informatika meskipun hal itu jelas-jelas menjadi ranah pemerintah pusat. Meskipun demikian, Pemda DIY tidak semata-mata mengabaikan secara keseluruhan ketentuan pada UU No. 23 Tahun 2014. Hal ini dapat dilihat dari ketaatan untuk mengadopsi tipologi kelembagaan daerah A, B atau C, sebagaimana yang diatur di dalam UU Nomor 23 tahun 2014.

Dengan demikian, langkah progresif yang dilakukan pemerintah Daerah DIY telah mengapresiasi perkembangan global terkait dengan pemerintahan dan pelayanan kepada publik termasuk lingkungan. Dalam penjelasan Pergub DIY Nomor 42 tahun 2006



tentang Blueprint *Jogja Cyber Province* sangat jelas keinginan Pemda DIY dengan paradigma baru, telah menempatkan rakyat pada posisi utama dalam mengukur keberhasilan pelayanan birokrasi pemerintahan.

Reformasi birokrasi telah menjadi komitmen bagi Pemda DIY dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Respon positif yang dilakukan Pemda DIY terkait dengan adanya perubahan lingkungan sosial, politik dan modernisasi di bidang teknologi komunikasi di antaranya sudah menyiapkan institusi, infrastruktur, SDM, regulasi maupun anggaran yang dibutuhkan.

## PENUTUP

Tujuan penelitian ini ialah memperoleh gambaran tentang implementasi kebijakan pembentukan Dinas Komunikasi dan Informatika di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan yang diputuskan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui pembentukan Dinas Komunikasi dan Informatika membawa pengaruh positif terhadap dinamisasi bidang komunikasi dan informatika. Pada sisi lain inovasi kelembagaan melalui pemisahan fungsi komunikasi dan Informatika dengan fungsi perhubungan merupakan langkah antisipatif terhadap tuntutan perkembangan global kemajuan TIK. Harapan lainnya fungsi kominfo akan menjadi juru bicara pemerintah daerah di dalam menyosialisasikan program dan kebijakan pemerintah daerah sehingga terwujud tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Penelitian ini juga menemukan alasan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam urusan bidang kominfo tidak sesuai secara mutlak ketentuan yang ada pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan aturan pelaksanaannya yakni PP. Nomor 18 tahun 2016 tentang Kelembagaan Daerah, tetapi dalam pembentukan lembaga daerah beserta

fungsi dan tugasnya menggunakan ketentuan yang ada pada UU Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 3 tahun 2015 tentang Kelembagaan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketidaktaatan tersebut dikarenakan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 memberi keistimewaan kepada Pemerintah Daerah DIY untuk mengatur dan menata kelembagaan daerah berdasarkan prinsip efektif dan efisien penyelenggaraan pemerintahan.

Memperhatikan temuan pada penelitian ini, peneliti merekomendasikan adanya harmonisasi antara UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terutama pasal-pasal yang berkaitan dengan urusan bidang komunikasi dan informatika. Pengambilan kebijakan yang tidak sesuai dengan kondisi yang diharapkan jamak terjadi karena adanya tuntutan beradaptasi terhadap suatu konteks situasional, kondisional, permasalahan, serta perkembangan atau perubahan yang tidak terantisipasi oleh kebijakan (Puguh, 2006).

Selain itu, peningkatan kapasitas SDM Pemda DIY sebagaimana terungkap dalam penelitian ini mendesak untuk dilakukan hal tersebut sebagai solusi guna mengatasi adanya kesenjangan pegawai akibat dari kebijakan pemerintah pusat mengenai moratorium pegawai.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab Solichin. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, edisi ke dua, Bumi Aksara, 2004.
- Dwiyanto, A. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, cetakan kedua, 2006.
- Dwiyanto, A. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2002.

- Egonmwan, J. A. *Public Policy Analysis: Concepts and Applications*, Benin City: S.M.O. Aka and Brothers Press, 1984.
- Grindle, M.S. *Politics and Policy Implementatio in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press. 1980.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintah Daerah*, Bandung, Nusa Media, 2009.
- Islamy, M, Irfan. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta, Bina Aksara, 2001.
- Jeddawi, Murtir. *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2008.
- Kurniadi, Bayu D. "Desentralisasi Asimetris Di Indonesia." Diakses, 15 Desember 2016, <http://bdardias.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/06/Desentralisasi-Asimetris-di-Indonesia-LAN-Bdg-26112012.pdf>
- MacAndrews, C. *Central Government and Local Development in Indonesia*, Singapore, Oxford University Press, 1986
- Makinde, Taiwo, "Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience." *Journal of Social sciences* (2005): 63-69. Diakses 5 Desember 2016
- Miftachul Janah. Sistem Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam *Skripsi Fakultas Hukum Jurusan Syari'ah dan Hukum Fakultas Hukum*, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2014.
- Moleong, Lexy. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya.
- Pratama, Andhika, Yudha. Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi. Dalam *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Th. 28, Nomor 1, Pebruari 2015: 6-14. Diakses 5 Desember 2016.
- Ohmae, K. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, New York: The Free Press, 1995.
- Ratnawati, Tri. Antara "Otonomi" Sultan Dan "Kepatuhan" Pada Pusat Di Era Reformasi: Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), dalam *Jurnal Governance*, Vol. 2, Nomor 1, Nomorvember, 2011: 42-68. Diakses 7 Desember 2016.
- Sari, Nora H. Analisis Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam *Skripsi Fakultas Hukum Jurusan Syari'ah dan Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. 2014.
- Santoso, Purwo. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Polgov, 2010.
- Sitorus, Monang. Kinerja dan Revitalisasi Birokrasi Publik, *Jurnal Administrasi Publik*, Volume 5, Nomor. 1, 2008: 99-110. Diakses 7 Desember 2016.
- Sofjan Wanandi. "Segera Harmonisasi Aturan yang Tumpang Tindih." Diakses. 15 Desember 2016, <http://hariansib.co/view/Tajuk-Rencana/100674/Segera-Harmonisasi-Aturan-yang-Tumpang-Tindih.html>,
- Smoke, Paul. "Fiscal Decentralization in Indonesia: A New Approach to an Old Idea." *World Development*, (1996), Vol. 24, No. 8, pp. 1281-1299. Diakses 27 Desember 2016.
- Sugiarto. Quo Vadis Otonomi Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam *Jurnal Kertha Patrika*, Volume 38, Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2016: 82-98. Diakses 10 Desember 2016.
- Suwarto. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Studi

- Kasus Kota Yogyakarta, dalam *Tesis Program Studi Administrasi Publik Pasca Sarjana*, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2012
- Utomo, Puguh, P. Diskresi dan Modal Sosial KPU Sleman Dalam Menyelenggarakan Pilkada Tahun 2005, dalam *Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Jurusan Ilmu Administrasi Negara*, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2006.
- Utomo, Warsito. *Administrasi Publik Baru Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005.
- Winarno, Budi. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Media Presindo, 2002.
- Winarno, Budi. *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus*, Yogyakarta, CAPS (Center of Academic Publishing Service), Cetakan ke Dua, 2014.
- Wolman, H. *Decentralization: what it is and why we should care*, Oxford, Clarendon Press, 1990