

ASPA Indonesia International Seminar
and IAPA Annual Conference 2012



ASPA INDONESIA
for governance reform



Dr. M. R. Khairul Muluk, S.Sos, M.Si. (Ed.)

Innovative Governance Proceedings



ASPA Indonesia International Seminar
and **IAPA** Annual
Conference **2012**

Proceeding
INNOVATIVE GOVERNANCE

Editor:

Dr.M.R. KhairulMuluk,S.Sos.,M.Si



Published by:

UB Press and Faculty of Administrative Science

University of Brawijaya



Innovative Governance

e-ISBN : **978-602-203-444-5**

Copyright @ June, 2013

Published by :



Universitas Brawijaya Press (UB Press)

Veteran St., Malang 65145 Indonesia

Phone: 0341-551611 Ext. 376

Fax: 0341-565420

e-Mail: ubpress@ub.ac.id, ubpress@gmail.com

<http://www.ubpress.ub.ac.id>

Kata Pengantar

Puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT atas terselesainya *Proceeding* Konferensi Nasional “*Innovatie Governance*”. *Proceeding* yang merupakan kumpulan dari makalah (*paper*) konferensi ini, merupakan kegiatan yang diselenggarakan dalam rangkaian ASPA Indonesia International Seminar and IAPA Annual Conference pada Juni 2012 yang lalu. Seminar yang mengusung konsep Innovative Governance ini membahas fenomena-fenomena dalam administrasi publik baik secara teoritis maupun praktis yang terbagi menjadi enam (6) tema besar, meliputi: Ideologi dan Kepemimpinan, Kebijakan Publik, Manajemen Publik, Kesejahteraan Sosial, *Public Services and Utilities*, serta *Community, Sustainable and Development*.

Kepemimpinan dan Ideologi membahas mengenai peran kepemimpinan yang efektif dalam pembangunan. Kebijakan publik berbicara mengenai implementasi kebijakan di beberapa substansi kebijakan, aktor-aktor kebijakan serta dinamika kebijakan. Manajemen publik menyajikan berbagai pembahasan mengenai pengelolaan organisasi publik dalam upaya menjamin kualitas pelayanan publik. Hal ini terkait juga dengan perencanaan, pengorganisasian serta pengendalian fungsi manajemen publik. Kesejahteraan sosial (*social welfare*) menyangkut pembahasan mengenai upaya memberikan jaminan kesejahteraan kepada masyarakat seperti melalui asuransi maupun konsep zakat. *Public Services and Utilities* membahas mengenai pengembangan pelayanan public melalui pembangunan infrastruktur (ekonomi, sosial), jejaring sosial serta kinerja pelayanan itu sendiri. Sedangkan tema *Community, Sustainable and Development* mengangkat mengenai upaya membangun masyarakat di berbagai sisi (ekonomi, sosial dan lingkungan) baik melalui *empowerment*, *environmental management* maupun partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Kami menyadari bahwa buku ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu kritik dan saran dari semua pihak yang bersifat membangun selalu kami harapkan demi kesempurnaan buku ini. Akhir kata, kami sampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah berperan serta dalam penyusunan jurnal ini dari awal sampai akhir. Semoga Allah SWT senantiasa meridhai segala usaha kita. Amin.

Ketua Umum

ASPA Indonesia International Seminar and IAPA Annual Conference 2012

Dr. M. R. KhairulMuluk, M.Si

Daftar Isi

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
Kepemimpinan Berbasis Budaya Kinerja Tinggi Pada Organisasi Publik Desna Aromatica	1
Pembangunan Free Idea di Indonesia Heru Nurasa, Yogi Suprayogi Sugandi, Asep Sumaryana	9
Quo Vadis Pendidikan Demokrasi Di Indonesia Mustiqowati Ummul Fithriyyah	19
Gagasan Kebijakan Dari Perubahan Kultur, Kewenangan Dan Kepemimpinan Walikota Tamrin	29
Resep Sukses Untuk Pemerintahan Inovatif di Indonesia Yuni Budiastuti	39
PUBLIC POLICY	
Stakeholder Dalam Proses Negosiasi Kebijakan Relokasi Ibukota Kecamatan Studi Kasus Kecamatan Batulanteh Kabupaten Sumbawa Amrullah	51
Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Sebagai Kebijakan “Kelas Dua” Dalam Pembangunan Kota: Kasus Kota Makassar Andi Luhur Prianto	67
Implementasi Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahandi Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau Febri Yuliani	79
Diskresi Birokrasi Pemerintahan Dan Korupsi Haniah Hanafie	91
Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik: Analisis Peluang dan Ancaman Dengan Pendekatan Model Edwards III, di Kota Palembang Hardiyansyah	103
Potret Kebijakan Berbasis Good Governance Hendri Koeswara	117
Dinamika Politik dalam Kebijakan Anggaran (Studi Kepentingan Politik Budget Actors dalam Pembahasan APBD Provinsi Jawa Timur 2010) Hermanto Rohman	129
Kebijakan Tribina Cita Kota Malang : Kajian Implementasi Dalam Perspektif Ekologi Administrasi Publik Mochammad Makmur	144

Implementasi Program Sertifikasi Guru dalam Peningkatan Mutu Pendidikan Nur Hafni	125
Kebijakan Anggaran Pemilu Kada: Wajah Reformasi Birokrasi Di Daerah (Studi: Perumusan Kebijakan Anggaran PemiluKaDa Sumatera Barat) Rozidateno Putri Hanida	143
Dinamika Pengembangan Kebijakan Publik yang Demokratis Rutiana Dwi Wahyuningsih	154
Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Terhadap Pengusaha Kecil di Indonesia Titi Muswati Putranti	163
Kajian Kebijakan Diklat Dalam Rangka Reformasi Birokrasi Di Pemda Provinsi Kalimantan Tengah Wisber Wiryanto	187
Perpaduan Logika, Etika, dan Estetika Dalam Kebijakan Publik yang Populis Yuli Tirtariandi El Anshori	211
PUBLIC MANAGEMENT	
Pengaruh Kualitas Audit Internal Terhadap Efektivitas Sistem Pengendalian Internal, Dengan Efektivitas Tindak Lanjut Sebagai Variabel Pemoderasi Dityatama	219
Telaah Implementasi Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik Sebagai Wujud Penerapan Prinsip Good Governance Eko Sakapurnama, Lina Miftahul Jannah, Muh Azis Muslim, Nurul Safitri	229
Strategi Dan Inovasi Pemerintah Menghadapi Dampak Demokrasi: Kasus Konflik Etnis Enceng	243
Kerja Sama Antarpemerintah Daerah di Bidang Penataan Ruang (Studi Kasus: Kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangareng, Bekasi, Puncak, dan Cianjur) Lina Marlia	250
Desentralisasi Dan Efektivitas Pemerintahan Daerah: Studi Efektifitas Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Maros Melalui Pendekatan Competing Values Muh. Tang Abdullah	261
Mekanisme Hubungan Parpol Dan Birokrasi Dalam Sistem Politik Indonesia Piers Andreas Noak	273
Partisipasi Masyarakat Tingkat Kelurahan Dalam Perencanaan Pembangunan Di Kecamatan Garut Kota Kabupaten Garut RD. Ahmad Buchari	283
Strategi Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Negara (Studi Kasus Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat) Rusdiyanta	293
<i>Governance Policy</i> dalam Aplikasi E-Government pada Layanan Publik di Daerah (Studi Kasus Pengembangan E-Government Pemerintah Kota Denpasar) Tedi Erviantono	309

Nilai Budaya dalam <i>Human Governance</i> Wewen Kusumi Rahayu	315
Bureaucracy And Corruption: An Overview Of Cultural Perspective Sri Weningsih	321
Inovasi di Pemerintahan Daerah: Bagaimana Dapat Menang di “Lautan Berdarah?” (Innovation In Local Government: How To Win In “Red Ocean?”) Irwan Noor dan Sjamsiar Sjamsuddin	329
SOCIAL WELFARE	
Prospek Pengembangan Asuransi Bencana Mikrodi Indonesia Arif Budi Rahman	338
Model <i>Collaborative Governance</i> Dalam Pengelolaan Zakat (Untuk Mencapai Target Mdns Dalam Bidang Kemiskinan) Faizatul Ansoriyah	347
PUBLIC SERVICES & UTILITIES	
When Democratic Values Meet Public Service (Ketika Nilai-nilai Demokrasi Bertemu dengan Pelayanan Publik) Bambang Irawan	239
Pengembangan Pelayanan Publik Di Tingkat Desa/Kelurahan Studi Pada Desa dan Kelurahan di Kecamatan Setu Kota Tangerang Selatan Bambang Pujiyono	244
Pemanfaatan Jejaring Sosial Dalam Meningkatkan Pelayanan Masyarakat Dedi Rianto Rahadi	254
Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik dalam Perspektif Governance Kristina Setyowati	265
Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan Pada Keluarga Miskin di Puskesmas Kecamatan Cilandak Kota Administrasi Jakarta Selatan” Kuswara E Kusdianto	277
Diskriminasi Waria dalam Memperoleh Pelayanan Publik Dasar: Tinjauan dari Perspektif Human Governance Sri Yuliani	301
Pelayanan Publik pada Kondisi Turbulensi Togar Arifin Silaban	309
COMMUNITY, SUSTAINABLE & DEVELOPMENT	
Model Pengelolaan Air Berbasis Komunitas (Studi Pengelolaan Air Oleh Kelompok Masyarakat di Lereng Gunung Kawi Desa Sumber Urip Kabupaten Blitar) Anwar	323
Revitalization of Family Planning Extension Program (A Case Study from Purbalingga District) Dyah Retna Puspita and Slamet Rosyadi	335

Pengaruh Pemberdayaan Terhadap Kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Depok Jawa Barat Dr. Muh Kadarisman	343
Pemberdayaan Diri Masyarakat Miskin Melalui Modal Sosial (Studi di Kecamatan Alang-Alang Lebar Palembang) Siti Rohima	355
Analisa Pola Keterwakilan Masyarakat Dalam Badan Permusyawaratan Desa Susanti	377
Manajemen Penyediaan Air Bersih Berbasis Komunitas Di Kota Bandung Tomi Setiawan	383
Konsep Keadilan terhadap Hak-Hak Minoritas di Era Otonomi Daerah (Studi pada Tanah Konflik di Bulukumba, Sulawesi Selatan) Meita Istianda	393

Potret Kebijakan Berbasis Good Governance¹⁹

Hendri Koeswara²⁰

Abstrak: Penelitian ini membahas tentang potret kebijakan berbasis good governance dengan mengambil lokasi penelitian di Provinsi Sumatera Barat dan Kota Solok. Dua wilayah ini dipilih karena merupakan refleksi dari praktek lahirnya kebijakan yang mencerminkan bagaimana pemerintah daerah dalam menghasilkan kebijakan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan menggunakan pendekatan penelitian kebijakan diharapkan dapat mencapai tujuan penelitian ini, yaitu untuk mengetahui bagaimana struktur kebijakan yang dihasilkan, hambatan dalam proses lahirnya kebijakan, dan seperti apa praktek good governance dalam kebijakan publik di Provinsi Sumatera Barat dan Kota Solok. Temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat mengetahui seperti apa proses kebijakan yang berbasis good governance dan dominasi pendekatan yang kerap digunakan oleh aktor kebijakan. Apakah perubahan sistemik era desentralisasi saat ini berbanding lurus dengan peningkatan kinerja elit politik dalam menghasilkan kebijakan yang lebih pro rakyat, inilah yang coba dibuktikan dalam penelitian ini. Temuan dalam penelitian masih menunjukkan bahwa praktek good governance sebagai basis formulasi kebijakan di pemerintah provinsi Sumatera Barat dan Kota Solok belum optimal. Kebijakan publik yang semestinya lebih mencerminkan keinginan dan kepentingan masyarakat terutama untuk meningkatkan pelayanan publik masih jauh panggang dari pada api. Pelbagai kelemahan dalam proses kebijakan publik di daerah kembali ditemukan dalam penelitian ini, seperti lemahnya interpretasi aktor kebijakan terhadap masalah publik, partisipasi publik terhadap kebijakan yang dihasilkan, dan akuntabilitas dari kebijakan yang lahir yang masih berdasarkan atas konfigurasi politik yang ada pada saat itu.

Kata Kunci: Kebijakan Publik, Formulasi Kebijakan, Pelayanan Publik, Good Governance.

Pendahuluan

Kinerja pemerintah dalam mewujudkan *good governance* dapat dinilai dari kemampuannya membuat kebijakan dan menyelenggarakan pelayanan publik. Kewenangan daerah yang semakin besar setelah pelaksanaan otonomi daerah membuat pemerintah daerah memberlakukan berbagai macam peraturan daerah (perda) untuk mengatur kegiatan politik, sosial dan ekonomi di daerahnya (Agus Dwiyanto, 2007:10). Sehingga, kualitas perda menjadi dimensi yang sangat penting untuk mengukur kinerja *good governance* di daerah pasca pelaksanaan desentralisasi. Ragam persoalan yang muncul adalah banyak perda yang dihasilkan oleh pemerintah daerah yang tidak sinergi dengan tujuan pemberian otonomi

¹⁹ Makalah ini akan dipresentasikan dalam Konferensi IAPA 2012 di Universitas Brawijaya, Malang.

²⁰ Staf pengajar pada program Studi Ilmu Administrasi Negara Fisip Universitas Andalas, Gedung Program Studi Administrasi Negara, Kampus Unand, Limau Manis, Padang. Mail: bancretpiliang@gmail.com/hendrikoeswara@fisip.unand.ac.id. Telp: 081374922408.

daerah. Perda yang bertentangan dengan aturan di atasnya menjadi kasus yang sering ditemukan. Berdasarkan data yang didapatkan, sebanyak 12.031 perda yang diusulkan pasca dilaksanakannya otonomi daerah di Indonesia sebanyak 3.003 perda diantaranya telah dibatalkan karena tidak sesuai dengan aturan yang lebih tinggi (*Media Indonesia*, 8 Desember 2009:12).²¹ Kinerja tata pemerintahan dalam menghasilkan perda yang unggul juga sangat memprihatinkan. Misalnya, perda mengenai pelayanan publik untuk meningkatkan investasi dalam hal perizinan belum cukup baik. Terbatasnya infrastruktur dan kendala perizinan menjadi halangan utama bagi pengembangan usaha di daerah untuk mendatangkan investor. Hal ini merupakan hasil temuan penelitian di beberapa daerah bahwa terdapat halangan-halangan dalam bidang investasi di Indonesia seperti Surabaya, Banten, Sumatera Selatan, dan Bintan yang tidak mempunyai kejelasan dalam perizinan usaha dan cenderung berbelit-belit (*Media Indonesia*, 14 Desember 2009:9). Rendahnya informasi, berbelit-belitnya pengurusan, dan banyak tumpang tindih lahan berimbas pada menurunnya minat berinvestasi di tanah air. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah daerah sebetulnya belum mampu untuk membuat terobosan kebijakan terutama dalam melahirkan peraturan daerah di bidang pelayanan publik untuk meningkatkan investasi di daerahnya.

Potret buram pemerintah daerah dalam menghasilkan peraturan daerah yang menyangkut pelayanan publik di Indonesia merupakan indikasi belum optimalnya pelaksanaan desentralisasi. Berdasarkan hasil penelitian Kemitraan Penelitian Pemerintah Australia Indonesia di tiga kota yaitu DKI Jakarta, Banjarmasin, dan Manado pemerintah daerah hanya mampu pada umumnya melahirkan perda yang menyangkut pajak, retribusi, dan anggaran (*Media Indonesia*, 8 November 2009:12). Dari 110 perda di Banjarmasin, sebanyak 29% menyangkut pajak dan retribusi, 33% menyangkut organisasi daerah, dan 14% menyangkut anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). Begitu juga di Manado, yakni dari total 30 perda sebanyak 17% perda pajak dan retribusi, 23% perda organisasi daerah, dan 50% perda APBD. Sedangkan di DKI Jakarta dari total 54 perda sebanyak 11% perda pajak dan retribusi, 11% perda organisasi daerah, dan 26% perda APBD. Perda-perda yang berhasil diformulasikan daerah tersebut hanya bersifat meningkatkan pendapatan daerah dan bukan berusaha untuk memberdayakan masyarakat di daerah sebagai tujuan akhir.

Merujuk pelaksanaan desentralisasi dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia, pengalaman lokal tentang praktek *good governance* malahan yang memiliki kapasitas yang lebih baik dalam membuat regulasi atau peraturan untuk mengelola kehidupan masyarakat lokal. Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat misalnya, sebagai pemerintahan terdepan di tingkat lokal banyak yang telah mampu membuat pelbagai peraturan nagari yang menjadi pedoman bagi pengelolaan kegiatan pemerintahan di nagari. Peraturan-peraturan tersebut banyak juga yang tidak tertulis dan terdokumentasi dengan baik secara formal tetapi sangat fungsional dalam mengatur masyarakat di tingkat nagari.²² Pertanyaan menarik adalah mengapa kapasitas pemerintah lokal tersebut tidak dapat

²¹ Dalam Konsultasi Publik Perubahan UU No. 32/2004 di Pangeran Beach Hotel Padang 23 Februari 2011 pada Tahun 2010 yang lalu, sebanyak 407 dibatalkan karena bermasalah jadi rata-rata setiap hari Kementerian Dalam Negeri membatalkan perda satu buah setiap harinya.

²² Beberapa nagari di Provinsi Sumatera Barat terus berupaya untuk mendokumentasikan kearifan lokal dan pelbagai tradisi masyarakatnya secara tertulis. Peraturan nagari yang dihasilkan juga

ditarik ke atas pada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi? Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat misalnya dalam kurun waktu 2005-2010 hanya mampu menghasilkan 39 buah peraturan daerah, dan perda yang dihasilkan tersebut lebih banyak kebijakan yang bersifat rutin, kebijakan yang semestinya ada dan ditetapkan setiap tahunnya. Perda yang dihasilkan oleh pemerintah provinsi dalam kurun waktu tersebut hanya sembilan buah perda yang menyangkut pelayanan publik dan lima diantaranya adalah perda mengenai retribusi.²³ Minimnya peraturan daerah di tingkat provinsi dalam hal pelayanan publik oleh banyak pihak dinilai gagal dalam meningkatkan peluang dan investasi di daerah ini, padahal ekspektasi publik Sumatera Barat cukup besar terhadap Gamawan Fawzi yang menuai sukses dalam pelayanan publik di Kabupaten Solok.²⁴ Alasan semakin luas jurisdiksi dari satuan tata kerja yang menyulitkan aktor dalam formulasi kebijakan merupakan alibi yang harus dikritisi. Fenomena lain adalah kepemilikan publik terhadap peraturan daerah menjadi berkurang dan ketidakpuasan masyarakat terhadap peraturan daerah yang dilahirkan juga semakin sering ditemui. Tetapi hal ini sangat dimafhumi karena semakin tinggi tingkat pemerintahannya, masalah yang dihadapi semakin kompleks sehingga semakin sulit untuk diselesaikan apalagi kewenangan pemerintahan provinsi yang cukup terbatas.

Evolusi paradigma pemerintahan dari *government* menjadi *governance*, menggeser lokus dari yang semula serba pemerintah kepada stakeholders (pemangku kepentingan) dalam tata kelola pemerintahan.²⁵ Konsekuensi logis dari keadaan ini adalah peranan pemerintah sebagai provider/pelaksana pelbagai program dan kegiatan beralih fungsi menjadi fasilitator dan regulator. *Good governance* merupakan cita-cita bersama yang harus dapat dipahami secara baik oleh pemerintah, publik, dan privat. Pemerintahan daerah yang ada di Sumatera Barat pun tak lepas dari keniscayaan ini, bahwa *good governance* menghendaki kepedulian lebih dari pemerintah daerah kepada kepentingan publik (*public interests*) dan urusan publik (*public affairs*). Sehingga diperlukan kerangka kebijakan yang nantinya dapat memenuhi tuntutan pemerintah yang bersih dari KKN, demokratis, dan transparan agar terwujud pembangunan yang berkeadilan bagi seluruh masyarakat Sumatera Barat sebagai subyek dari pembangunan.²⁶

Secara teoritik *good governance* tersebut memungkinkan peningkatan pembangunan ekonomi di daerah hal tersebut dapat dilihat dari perbaikan infrastruktur daerah, besaran APBD, PDRB, dan PAD. Hal ini mengindikasikan bahwa masalah *good governance* berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah khususnya dalam memproses *public policy* dan merespon *public interest*. Sehingga efektif atau tidaknya institusi pemerintah daerah sebagian besar tergantung pada berfungsi atau tidaknya formulasi

mampu untuk merespon kebutuhan masyarakat dalam pelayanan publik seperti pengalaman Nagari Sungai Pua atau pengalaman Nagari Simarasok.

²³ Laporan hasil penelitian Hendri Koeswara. DIPA Unand. 2010.

²⁴ Gamawan Fawzi sebelum menjabat sebagai Menteri Dalam Negeri Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II pernah menjadi Bupati Kabupaten Solok dua periode 1995-2005, setelah itu terpilih menjadi Gubernur Sumatera Barat melalui pilkada langsung periode 2005-2010. Berbagai prestasi berhasil ditorehkan seperti Bung Hatta Award karena komitmen dan konsistensinya dalam menegakkan aturan dan antikorupsi, serta berbagai terobosan dalam pelayanan publik semasa menjabat menjadi Bupati Solok.

²⁵ Dede Mariana. Transformasi Administrasi Negara. Bandung: Hal 46.

²⁶ Indiahono, Dwiyo. 2009. Kebijakan Publik. Yogyakarta: Hal. 114-115.

dan implementasi kebijakan oleh pemerintah daerah.²⁷ Kebijakan publik menurut Carl J. Friedrich ini dimaknai sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi dan sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.²⁸ Ada hal menarik apabila kita mencermati definisi yang dikemukakan oleh Friedrich. Kebijakan publik tidak harus selalu berasal dari usulan pemerintah selaku pemegang otoritas politik, akan tetapi dapat berasal dari individu atau sekelompok masyarakat tertentu yang memiliki sejumlah aspirasi dan menginginkan agar aspirasi tersebut mendapatkan tanggapan dan dikeluarkan menjadi sebuah kebijakan. Hal ini sesuai dengan konsep *governance* dimana ada kesinambungan antara pihak-pihak yang terkait dalam setiap pembuatan keputusan politik, tidak hanya didominasi oleh aktor negara dimana dalam hal ini adalah pemerintah semata.

Peraturan daerah yang baik tentu tidak hanya mampu memfasilitasi dunia usaha dan pelaku pasar, tetapi juga mendorong kekuatan masyarakat sipil untuk berperan secara optimal dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang memfokuskan diri pada *review* kebijakan pemerintah provinsi Sumatera Barat dan Kota Solok. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan penelitian kualitatif yang Marshall dan Rossman (1999) adalah untuk mempelajari dan mendeskripsikan sifat-sifat yang khas dari suatu fenomena sosial tertentu secara sistematis. Struktur dan dampak kebijakan merupakan langkah utama dalam melakukan *review* terhadap kebijakan. Hal ini dapat dilihat dengan seberapa besar upaya yang telah dilakukan dan aktivitas serta kerangka kebijakan yang telah ada yang dapat mendukung upaya penyelesaian permasalahan publik. Peraturan daerah telah menjadi aspek penting untuk menilai kinerja tata pemerintahan daerah saat ini. Salah satu peranan pemerintah dalam abad ke-21 dan ke depan adalah membangun kebijakan publik yang ekselen (Nugroho, 2006:22). Kajian terhadap kebijakan yang dilahirkan dari Tahun 2006-2011 di Provinsi Sumatera Barat dan Kota Solok akan diklasifikasikan sehingga dapat dilihat potret kebijakan yang merupakan struktur yang mencerminkan aktivitas dan titik tekan kebijakan pemerintah daerah di dua wilayah studi ini.

Struktur dan Kerangka Kebijakan di Pemerintah Provinsi Sumatera Barat

Struktur kebijakan publik yang dibahas dalam tulisan ini dibatasi pada kebijakan publik yang berbentuk peraturan daerah (perda) yang dihasilkan dalam kurun waktu 2006-2011, tetapi data yang ditemukan untuk Provinsi Sumatera Barat hanya ditemukan kumpulan perda pada Tahun 2005-2009. Dengan keadaan tersebut, terdapat indikasi bahwa kemampuan pemerintah provinsi untuk membukukan peraturan daerah yang dihasilkan cukup lemah secara administratif, karena untuk tahun 2010 belum terbit buku kumpulan peraturan yang dihasilkan, sedangkan 2011 belum ada satupun yang bisa dicatat perda apa saja yang telah diterbitkan. Bila dilihat dari kuantitas peraturan yang dihasilkan dalam kurun waktu dari Tahun 2005 sampai dengan Tahun 2009, telah dihasilkan peraturan daerah sebanyak 53 buah. Lima buah peraturan daerah dihasilkan pada Tahun 2005, Enam buah peraturan daerah pada Tahun 2006, 20 buah peraturan daerah pada Tahun 2007 dan pada Tahun 2008 telah

²⁷ Philip Mawhood (ed). *Local government in the third world: the experience of topirical Africa*. John Wiley&sons, 1987.

²⁸ Friedrich, Carl J, dalam *Ibid*: Hal. 21.

dihasilkan sebanyak 13 buah perda.Sedangkan pada Tahun 2009 dihasilkan sebanyak sembilan buah perda.

Dari sisi substansi dari perda yang dihasilkan tersebut dapat menunjukkan bahwa kebijakan publik dalam bentuk peraturan daerah yang berhasil dihasilkan oleh Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat hanya kebijakan yang bersifat rutin, kebijakan yang semestinya ada dan ditetapkan setiap tahunnya.Seperti kebijakan APBD, penghitungannya dan perubahannya setiap tahun.Belum terdapat inovasi kongkrit dalam kebijakan-kebijakan yang ekselen yang mempercepat terealisasinya visi, misi dan program pemerintah daerah yang sesungguhnya.Permasalahan pelayanan publik yang belum memuaskan, pembangunan dan kebijakan yang belum demokratis serta potensi daerah belum tergali dengan baik dengan 53 kebijakan perda yang telah dihasilkan oleh pemerintah provinsi.Kebijakan publik yang berhasil dibuat oleh Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat juga dipengaruhi oleh adanya keharusan dan standarisasi dokumen dari pemerintah pusat terhadap daerah, seperti keharusan daerah peraturan daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP).Hal ini mengindikasikan bahwa tangan-tangan pemerintah pusat belum lepas dari daerah, masih terdapat kontrol yang cukup kuat terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahan di daerah.Kenyataan bahwa belum maksimalnya kinerja kebijakan mesti adanya rekonsiliasi sebagai sebuah pendekatan yang dikedepankan oleh Dimock mengisyaratkan bahwa perlu adanya penggunaan pendekatan pengelolaan konflik, dalam hal ini sinergitas kebijakan pemerintah pusat dan daerah.

Hal ini penting dikarenakan setiap kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah, dampaknya akan dirasakan secara langsung oleh masyarakat selaku pemegang otoritas tertinggi dalam pemerintahan yang demokratis.Kebijakan yang dikeluarkan merupakan pencerminan dari adanya proses penyatuan berbagai macam aspirasi masyarakat dimana apabila tidak ditangani secara bijak akan berakibat terciptanya sebuah konflik, baik yang bersifat vertikal maupun horizontal. Dan, menurut Klingemann (1999) yang seharusnya terjadi adalah ada perubahan yang signifikan antara realisasi kebijakan publik sebagai konsekuensi logis tawaran kebijakan pemerintah daerah yang akan mengeksekusi visi, misi dan program yang mereka tawarkan pada saat kampanye.Dalam setiap pemilu yang diikuti oleh rakyat tentunya mesti ada perubahan pada sesuatu yang lebih baik.Kenyataan yang terjadi adalah walaupun ada fase perubahan politik prosedural dengan adanya pemilu kada yang terjadi sekarang ini, tetapi masih terdapat pengulangan-pengulangan dan reduplikasi kebijakan publik yang lahir.

Sejak Tahun 2005 sampai dengan April 2009 Pemerintah Provinsi Sumatera Barat membuat perda sebanyak 11 buah perda (21%)yang terkait dengan organisasi dan manajemen daerah, sebagai bukti usaha keras pemerintahan provinsi dalam upaya untuk menuju tata pemerintahan yang lebih baik.Usaha serius ini terlihat dengan sikap pemerintah yang bersifat menunggu aturan baru dalam pembentukan organisasi dan tata kerja pemerintahan provinsi.Karena perubahan regulasi pemerintahan pusat yang menjadi acuan pembentukan organisasi dan manajemen daerah belum baku. Tapi di sisi yang lain, banyak pemangku kebijakan yang menilai bahwa pemerintah sangat lambat dalam bekerja dan kurang mempunyai inisiatif sehingga banyak program dan kegiatan yang tidak berjalan satu-dua tahun awal pemerintahan terpilih ketika itu.Struktur yang efisien dan efektif dalam roda pemerintahannya, pada awal masa pemerintahan sempat dilaksanakan fit dan proper test

untuk eselon satu di Sumatera Barat yang akan mengisi jabatan di pemprov, tetapi hasilnya tidak dijadikan acuan untuk mengisi pelbagai formasi struktur organisasi pemerintah yang ada.

Sebanyak enam buah perda (11,63%) yang terkait dengan retribusi banyak dihasilkan oleh pemerintahan provinsi Sumatera Barat dalam kurun waktu 2005-2009. Sejak Tahun 2005-2007 angka investasi hanya meningkat rata-rata 4%. Angka ini masih tergolong kecil, dan masih dibutuhkan kajian mendalam apakah ini disebabkan oleh banyaknya perda mengenai retribusi sehingga berdampak pada kenaikan investasi di Sumatera Barat tidak begitu tajam. Di kabupaten/kota di Sumatera Barat perda tentang pelayanan publik juga masih didominasi oleh perda tentang pajak dan retribusi. Perda pajak dan retribusi tersebut banyak diantaranya yang tergolong baru. Keadaan ini juga harus dievaluasi apakah keberadaan perda pelayanan publik tersebut menghambat kebutuhan publik. Di sisi yang lain, pemerintahan provinsi tetap berupaya mendorong setiap kabupaten/kota untuk mempunyai kantor pusat pelayanan terpadu yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dalam hal pelayanan publik. Banyaknya perda tentang pajak dan retribusi tersebut mestinya harus mendapatkan restu publik terlebih dahulu sebelum diberlakukan, sehingga tidak memberatkan masyarakat. Kemudian perda tanah ulayat dan pemanfaatannya juga telah dibuat oleh Pemprov Sumbar untuk lebih mendorong investor yang selama ini masih ragu dengan status lahan untuk berinvestasi di Sumatera Barat, tapi belum didapatkan data tentang dampaknya terhadap kenaikan investasi setelah Tahun 2008, yang masih butuh kajian yang mendalam. Banyaknya perda yang mengatur penataan ulang badan usaha dan pembentukan badan usaha baru pemerintah provinsi sebanyak 6 buah perda (13,85%) menunjukkan keinginan pemerintah untuk mengoptimalkan pendapatan anggaran agar belanja pembangunan semakin baik.

Dalam konteks transparansi dan akuntabilitas pemerintah provinsi Sumatera Barat belum mampu untuk memasuk isu ini sebagai salah satu aturan setingkat peraturan daerah. Inisiatif kebijakan tentang akuntabilitas penggunaan kendaraan dinas pemprov yang hanya bersifat himbauan. Dan kenyataan lain, ketika *fit and proper test* yang tidak dijadikan acuan untuk pengisian jabatan yang ada di Pemprov Sumbar menjadikan akuntabilitas dan transparansi masih dipertanyakan, indikasi kedekatan dalam pengisian jabatan masih dilakukan. Sehingga tidak ada perubahan dengan pemerintahan yang sebelumnya, prosedural normatif dalam hal akuntabilitas pelaksanaan anggaran daerah telah dipertanggungjawabkan dalam bentuk perda. Di sisi yang lain, dalam hal responsivitas Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat cukup baik dengan mengakomodir keinginan masyarakat Minangkabau untuk ber-*nagari* dengan dikeluarkannya perda tentang pemerintahan nagari. Harapannya adalah partisipasi dan percepatan pembangunan akan semakin baik ke depan.

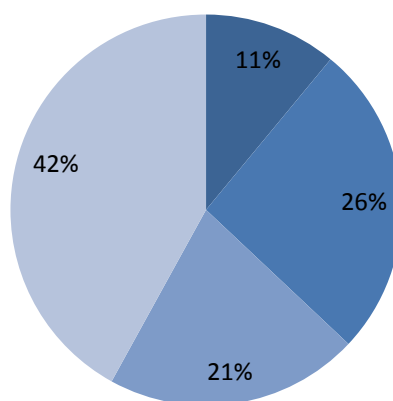
Pelaksanaan seleksi pejabat yang akan duduk dalam struktur organisasi pemprov, sudah menunjukkan keinginan pemerintah untuk memilih orang-orang yang berkualitas, karena sudah mampu untuk melahirkan kebijakan dalam konteks profesionalisme ini. Pelbagai perusahaan daerah yang dimiliki oleh Pemprov Sumbar juga telah dipilih melalui mekanisme yang memperhatikan profesionalitas dan kompetensi walau tidak diatur dalam aturan setingkat perda. Sementara dalam konteks penguatan proses demokratisasi di tingkat lokal telah wujud dengan keinginan masyarakat untuk membentuk pemerintahan nagari, sehingga ruang aspirasi dan partisipasi masyarakat akan menjadi lebih baik. Bantuan

kepada partai politik juga telah dilakukan untuk memberdayakan parpol yang lebih mampu memainkan peran dan fungsinya. Walaupun Perda yang dihasilkan terkadang bukanlah agenda utama program yang akan dilaksanakan pemerintah, tapi respon terhadap lingkungan, kejadian fenomena alam seperti gempa yang sering terjadi di Sumbartelah mampu diatur dalam bentuk kebijakan setingkat perda. Ini merupakan bukti keseriusan pemerintah provinsi untuk selalu respon terhadap kebutuhan masyarakatnya. Perda tentang lingkungan hidup juga berhasil ditelurkan oleh pemprov Sumbar pada awal 2009, ini merupakan wujud responsivitas yang memperhatikan dan menjaga lingkungan (environment policy)

Kajian di pemerintah Provinsi Sumatera Barat juga membenarkan hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, bahwa konsentrasi pemerintah daerah dalam menghasilkan perda selalu berkuat pada hal retribusi, APBD dan organisasi tata kerja, sedangkan hal-hal lain seperti akuntabilitas, transparansi, pelayanan publik belum signifikan terlihat di Provinsi Sumatera Barat.

Gambar 1.
Peta Peraturan daerah Provinsi Sumatera Barat Berdasarkan Jenis Urusan

■ 1 pajak/retribusi ■ 2 apbd ■ 3 organisasi/tata kerja ■ 4 dll



Struktur dan Kerangka Kebijakan yang dihasilkan oleh Pemerintah Kota Solok

Good governance tidak saja identik dalam penyelenggaraan pemerintahan, tapi juga dalam aspek kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Kota Solok sebagai salah satu Kota yang terdapat di Sumatera Barat pun tidak lepas dari praktek *good governance* dalam konteks kebijakan yang lebih mendekati kepentingan dan kepedulian masyarakat dengan kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Perda yang dihasilkan oleh pemerintah daerah mestinya adalah perda yang mencerminkan kepentingan publik (public interests) dan urusan publik (public affairs). Inventarisir terhadap perda Kota Solok yang dihasilkan dalam kurun waktu 2006-2011, hanya terdapat kumpulan perda dari Tahun 2006 sampai dengan 2010. Indikasi yang sama dengan pemerintahan Provinsi Sumatera Barat juga terjadi di sini, bahwa kemampuan pemerintah kota untuk membukukan peraturan daerah yang dihasilkan cukup lemah secara administratif. Perda yang didapatkan merupakan *softfile* belum dibukukan secara baik yang diterbitkan dan diperbaharui setiap tahun.

Jumlah perda yang dihasilkan dalam kurun waktu dari Tahun 2006- 2010 sebanyak 55 buah. Dua belas buah peraturan daerah dihasilkan pada Tahun 2006, delapan buah peraturan daerah pada Tahun 2007, dan pada Tahun 2008 telah dihasilkan sebanyak 19 buah perda, sedangkan pada Tahun 2010 sebanyak empat buah perda. Terdapat kesamaan pola kebijakan yang dihasilkan oleh Kota Solok dengan Provinsi Sumatera Barat yaitu kebijakan yang bersifat rutin, kebijakan yang semestinya ada dan ditetapkan setiap tahunnya, seperti APBD, penghitungannya dan perubahannya setiap tahun, perda pajak dan retribusi, serta perda SOTK (Struktur Organisasi Tata Kerja). Tidak dapat dinafikan, sudah terdapat inovasi dan improvisasi dalam kebijakan publik seperti perda etika pemerintahan yang merupakan perda pertama di Indonesia yang mengatur etika aparatur dalam pemerintahan daerah. Kebijakan-kebijakan yang ekselen untuk mempercepat terealisasinya visi, misi dan program pemerintah daerah juga berhasil dirumuskan oleh pemerintah Kota Solok seperti Perda Rencana Pembangunan Jangka panjang (RPJPD) Kota Solok tahun 2005-2025. Sedangkan permasalahan pelayanan publik perda yang dihasilkan cukup memuaskan, seperti perda tentang penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil, dan penyelenggaraan pendidikan.

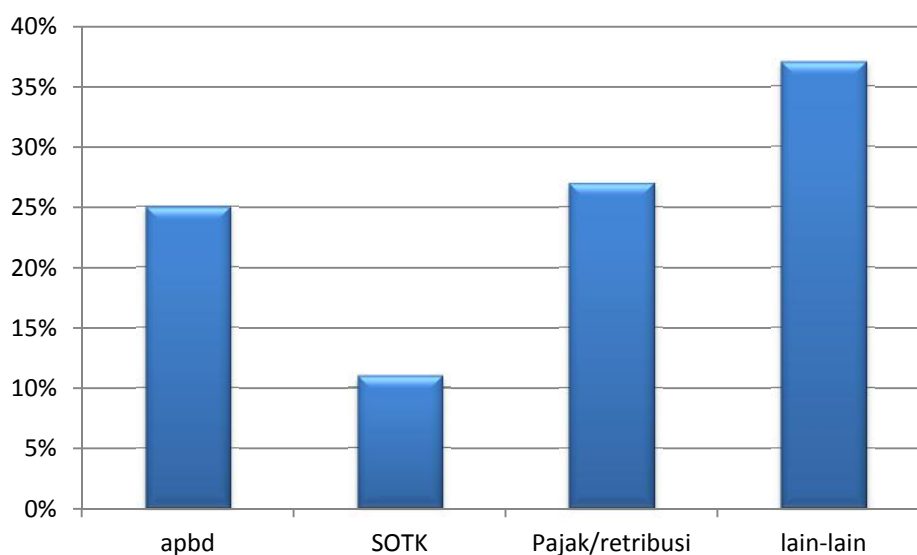
Meskipun pemerintah Kota Solok telah berusaha keras untuk mendekati *public interest* dan kebijakan publik yang dihasilkan, tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa masih terdapat permasalahan-permasalahan publik yang belum terselesaikan dengan baik. Minimal ada tiga aspek yang belum optimal dalam kebijakan yang dihasilkan tersebut yaitu pelayanan publik, permasalahan pembangunan, dan penggalian potensi daerah yang lebih optimal. Hasil kajian ini menunjukkan dari 55 buah perda yang dihasilkan dalam periode 2006-2010 di Kota Solok, semangat akuntabilitas cukup mewarnai perda yang dihasilkan walau hanya dua buah saja seperti perda etika, pertanggungjawaban keuangan daerah. Sejak Tahun 2006 sampai dengan 2010 Pemerintah Provinsi Sumatera Barat membuat perda sebanyak 6 buah perda (10,90%) yang terkait dengan organisasi dan manajemen daerah. Produktifnya perda yang dihasilkan di bidang ini terkait dengan penyesuaian yang dilakukan oleh pemerintah Kota Solok dengan perubahan regulasi pemerintah pusat yang menyebabkan pemerintah daerah mesti merespon dengan cepat perubahan tersebut untuk membentuk organisasi dan manajemen pemerintah daerah.

Perda yang terkait dengan pajak dan retribusi dalam periode 2006-2010, sebanyak 15 buah perda (27,27%) yang terkait dengan retribusi banyak dihasilkan oleh pemerintahan Kota Solok. Dari sekian banyak perda pajak dan retribusi tersebut, cukup signifikan retribusi yang diberlakukan untuk pelayanan publik. Perda tersebut seyogyanya mesti selalu dievaluasi agar tidak memberatkan dan membebani masyarakat, sehingga pemenuhan barang publik dapat terpenuhi. Pengelolaan aset dan barang milik pemerintah Kota Solok juga coba sukses dihasilkan oleh Pemko Solok, termasuk pada Tahun 2010 juga menelurkan perda tentang penyertaan modal, tapi belum bisa diukur dampaknya terhadap peningkatan investasi di Kota Solok. Dalam konteks ini transparansi dan akuntabilitas, Kota Solok sukses memformulasikan kebijakan etika pemerintahan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah. Dua perda ini bisa dijadikan *best practice* untuk menunjukkan innovative public policy dalam konteks pemerintah daerah untuk lebih menggiatkan praktek good governance dalam aras pemerintah daerah.

Pemerintahan Kota Solok dalam konteks partisipasi publik masih terkooptasi dengan penglibatan masyarakat hanya pada membayar retribusi dalam peningkatan perbaikan

pelayanan publik kepada masyarakat oleh pemerintahan kota. Sementara di sisi lain, Pemerintahan Kota Solok berupaya meningkatkan profesionalisme dan kompetensi seperti perda tentang kepengurusan dan Kepegawaian PDAM Kota Solok. Disamping itu dari responsivitas pemerintah dalam konteks demokrasi ini ditunjukkan dengan pemberian bantuan kepada partai politik untuk lebih bergiat dalam aktivitas pendidikan politik dan fungsi partai politik yang sesungguhnya untuk mengadvokasi pelbagai kepentingan rakyat. Sementara lahirnya perda pajak dan retribusi yang baru merupakan bukti dari ketanggapan pemerintahan Kota Solok untuk menggali potensi daerahnya lebih dalam lagi untuk meningkatkan pembangunan. Dalam temuan penelitian ini, di Kota Solok juga menunjukkan bahwa konsentrasi pemerintah daerah dalam menghasilkan perda selalu berfokus pada hal retribusi dan pajak, APBD dan organisasi tata kerja, sedangkan hal-hal lain seperti akuntabilitas, transparansi, pelayanan publik belum signifikan terlihat.

Gambar 2
Peta Peraturan daerah berdasarkan Jenis Urusan



Penutup

Proses kebijakan publik sangatlah kompleks, karena pada hakekatnya formulasi kebijakan merupakan proses politik. Kebijakan publik seharusnya memang merupakan sarat akan praktek *good governance*, tapi melaksanakannya bukanlah perkara yang mudah. Pemerintah daerah menghadapi pelbagai halangan dan rintangan dalam merealisasikan kebijakan yang dibutuhkan publik. Proses tawar menawar pelbagai kepentingan di arena politik daerah dan nasional juga berpengaruh kepada alokasi APBD dan peraturan daerah yang dihasilkan. Dalam struktur politik lokal tidak hanya kepala daerah yang mempunyai kepentingan dalam formulasi kebijakan publik sebagai bentuk tanggungjawabnya. Tapi partai politik yang duduk dalam DPRD pun juga mempunyai kepentingan yang sama dengan kepala daerah. Dampaknya adalah rakyat menjadi kecewa karena kepentingan dan harapan mereka dengan sistem yang dianggap lebih demokratis seperti era desentralisasi dan sistem pemilihan kepala daerah ternyata belum mampu secara efektif dalam melahirkan kebijakan publik yang berbasis *good governance*. Dalam konstelasi politik nasional keputusan-keputusan daerah sangat bergantung pada keputusan oleh pusat, sehingga inisiatif dan improvisasi kepala daerah untuk membuat kebijakan semakin berat karena pelbagai undang-

undang dan peraturan yang masih. Dan pada akhirnya kebijakan publik yang lahir masih merupakan reaksi politik atas konfigurasi politik kontekstual yang ada saat itu. Artinya, kebijakan publik yang dihasilkan bukan merupakan refleksi yang mendalam atas agenda politik yang dibuat sebelumnya. Kebijakan yang dapat dihasilkan adalah kebijakan minim polemik dan tidak banyak mendapat pertentangan sehingga model inkrementalis selalu dominan dijadikan pendekatan dalam setiap proses kebijakan di daerah. Padahal, kebijakan publik merupakan instrumen penilaian terhadap kinerja elit daerah. Oleh karena itu sudah semestinya kebijakan publik merupakan bentuk tanggung jawab pengambil keputusan dalam mewujudkan proses demokrasi lokal yang lebih baik dan mesti disesuaikan dengan kondisi realitas apakah dapat dilaksanakan pada masa yang akan datang. Kebijakan yang lahir adalah atas interpretasi persoalan yang dihadapi oleh masyarakat, sehingga ia tidak begitu saja ada sehingga kinerja pemerintahan daerah semakin baik ke depan.

Daftar Pustaka

- Creswell, John W. 2002. *Research Design: Qualitative & Quantitative Approach*. Jakarta: KIK Press.
- Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis; An Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Dwiyanto, Agus. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.
- Dye, T. R. 1975. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Printice Hall.
- _____. 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK UGM & Partnership.
- Frederickson, H.G. 1997. *The spirit of Public Administration*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- H, Soenarko SD. 2000. *Public Policy; Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Hayden, Goran & Julis Court. 2002. *Governance and development: world governance survey. Discuccion paper I*. New York: United Nation University.
- Hidayat Syarif & Malik Gismar, Abdul. *Good Governance vs shadow state dalam penyelenggaraan pemerintah daerah*. *Jurnal Penelitian Politik LIPI*. Vol 7 No 1 Tahun 2010.
- Indiahono, Dwiyono. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media.
- _____. 2009. *Perbandingan Administrasi Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Jones, Charles O. 1977. *An Introduction to The Study of Public Policy*. California: Duxbury Press.
- Koeswara, Hendri. 2010. *Laporan Akhir Penelitian "Kongruensi Janji Politik, Kepala Daerah, dan Kebijakan Publik Di Sumatera Barat"*. Universitas Andalas. Tidak dipublikasikan.
- Mariana, Dede. *Transformasi Administrasi Negara*. Bandung: Jurusan Administrasi Negara FISIP Unpad.
- Marshall, C. dan Rossman, G. B. 1999. *Designing Qualitative Research (3rd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Mawhood, Philip (ed).1987.Local government in the third world: the experience of topical. Africa: John Wiley&sons.
- Media Indonesia.8 November 2009:12.Pemda Minim Ciptakan Perda Pelayanan Publik.Kennarton Hutasoit.
- Media Indonesia.14 Desember 2009:9.Investasi Daerah Terkendala Izin dan Infrastruktur.Faishol Taselan.
- Narhasy, Syahrin. 2006. Kebijakan Publik. Yogyakarta: Mida Pustaka.
- Nugroho D,Riant.2006.Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang. Jakarta: Gramedia.
- _____.2008.Public Policy.Jakarta: Gramedia.
- OECD/DAC.2004.Good practice paper in capacity development in public finance management. 1st draft, DAC working party on aid effectiveness and donor practice. July 2004.
- Pierre, Jon & Peters, B. Guy.2000.Governance, Politics end the state.New York: St. Martin's Press, 2000.
- Tiihonen, Seppo.2004.From governing to governance: a process of change. Tampere: Tampere University Press.
- Usman, Husnaini dkk.2003.Metodologi Penelitian Sosial.Jakarta: Bumi Aksara.
- www.sumbarprov.go.id.20 Februari 2009.
- www.kemitraan.or.id/govindex. 6 Januari 2010.
- Zuhro, R. Siti.2010.Good Governance dan reformasi Birokrasi di Indonesia. Jurnal Penelitian Politik LIPI. Vol.7 no.1 Tahun 2010.