

# **PENEGAKAN HUKUM SEBAGAI SALAH SATU FAKTOR UTAMA KEBERHASILAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN JOKOWI-RUDY DI KOTA SURAKARTA\***

**Teguh Yuwono**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro  
Jl. Prof. Soedarto, SH, Kampus Tembalang, Semarang  
email: teguhyuwonos@gmail.com

## **Abstract**

*Law enforcement is one important thing in achieving local good governance in Surakarta City under Jokowi-Rudy. The main question of this research is how comes law enforcement contributes to the success of local good governance in Surakarta. Qualitative method is used in answering the research questions. Research results show that rule law is one pivotal factor in good local governance of Surakarta. The method of rule of law in Surakarta City is unique since it uses humanistic approach in enforcing the laws. This approach is effective since conducive supports from civil society.*

**Key Words:** Law Enforcement, Good Governance And Humanistic Approach.

## **Abstrak**

*Penegakan hukum merupakan salah satu faktor yang paling penting sukses tata kelola pemerintahan baik di Kota Surakarta dibawah kepemimpinan Jokowi-Rudy. Pertanyaan utama dalam penelitian ini adalah bagaimana penegakan hukum berkontribusi terhadap keberhasilan tata kelola pemerintahan yang baik di Surakarta. Metode kualitatif digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penegakan hukum merupakan faktor yang penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di Surakarta. Metode penegakan hukum unik karena menggunakan pendekatan humanistik. Pendekatan ini efektif karena dukungan kondusif dari masyarakat sipil.*

**Kata Kunci:** Penegakan Hukum, Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dan Pendekatan Humanistik.

## **A. Pendahuluan**

### **1. Latar Belakang**

Kemampuan penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik di Kota Surakarta ini ditandai dengan pencapaian kinerja pemerintahan yang menggembirakan yakni semenjak tahun 2005 hingga tahun 2014 ini. Data dan fakta tentang kinerja pemerintahan yang baik di Kota Surakarta dapat dilihat dari beberapa indikator pencapaian khususnya melalui pencapaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM), pencapaian kemampuan ekonomi daerah yang bisa dilihat melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Data indeks pembangunan manusia (IPM)

Kota Surakarta dalam dasawarsa terakhir menunjukkan pencapaian yang tinggi yakni berada pada peringkat pertama di Provinsi Jawa Tengah pada setiap tahunnya. IPM Kota Surakarta pada tahun 2013 berada pada peringkat 17 dari semua jumlah kabupaten/kota di Indonesia.<sup>1</sup> Pencapaian ini menunjukkan bahwa Kota Surakarta berada pada level tata kelola pemerintahan yang efektif karena mampu menghasilkan kinerja yang baik melalui tiga elemen pokok dalam IPM yakni berkaitan dengan tingkat pendidikan, tingkat kesehatan dan tingkat ekonomi masyarakat.

Kinerja pemerintah kota dibawah Walikota Joko Widodo-Wakil Walikota FX Hadi Rudyatmo (selanjutnya lebih dikenal sebagai pasangan

\* Hasil Penelitian Disertasi penulis tentang Tata Kelola Pemerintahan Kota Surakarta.

1 Bappeda Kota Surakarta, 2013, Profil Kota Surakarta, Surakarta, hlm. 17-19

Jokowi-Rudy), khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan *Produk Domestik Regional Brutto* (PDRB) Kota Surakarta menunjukkan hasil yang baik. PAD mengalami kenaikan signifikan diawali sejak tahun 2006 sebesar 13,26%, tahun 2007 meningkat sebesar 15,22%, kemudian meningkat paling signifikan pada tahun 2010 ke 2011 yang mencapai 32,44% dan tahun 2011 ke tahun 2012 sebesar 19,21%.<sup>2</sup> Data PDRB yang menunjukkan kemampuan ekonomi makro di Kota Surakarta menunjukkan hasil yang baik. Secara umum pertumbuhan ekonomi Kota Surakarta juga cenderung selalu di atas pertumbuhan Provinsi Jawa Tengah.

*Transparency International* (TI) Indonesia melakukan pengukuran terhadap tingkat korupsi kota-kota di Indonesia melalui hasil survey integritas melalui *corruption perception index* (CPI) menyimpulkan bahwa Kota Surakarta merupakan tiga terbesar terbaik dalam indeks persepsi korupsi (IPK) Indonesia. Rangking pertama ditempati Kota Denpasar (indeks 6,71), kedua Tegal (6,26), ketiga Surakarta (6,00) disusul Yogyakarta dan Manukwari (5,81).<sup>3</sup>

Pembangunan yang cukup fenomenal di bawah kepemimpinan Jokowi-Rudy adalah relokasi PKL Monumen Banjarsari ke lokasi baru Pasar Klithikan Notoharjo, revitalisasi pasar tradisional, *citywalk* dan juga pembangunan Taman Balekambang.

Berdasarkan latar belakang seperti ini maka pertanyaan penelitian yang kemudian muncul ke permukaan adalah:

- a. Mengapa pemerintahan Jokowi-Rudy mampu mengelola pemerintahan daerah dengan baik?
- b. Seperti apakah faktor penegakan hukum berkontribusi terhadap keberhasilan tata kelola pemerintahan ini?

## 2. Metode Penelitian

Penelitian tentang kontribusi faktor penegakan

hukum terhadap keberhasilan tata kelola pemerintahan dibawah kepemimpinan Jokowi-Rudy di Kota Surakarta menggunakan metode kualitatif karena tiga pertimbangan, untuk memahami konteks, mengungkapkan fenomena yang belum terantisipasi dan mempelajari pola atau model.<sup>4</sup>

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui tiga cara, yakni observasi, wawancara mendalam dan FGD (*focus group discussion*). Informan penelitian berasal dari tiga kelompok aktor besar dalam tata kelola pemerintahan yaitu kalangan aktor pemerintah, pengusaha dan masyarakat sipil. Untuk melakukan analisis data, maka dilakukan melalui tiga tahapan, yakni *reading the transcript*, *categorizing and contextualizing*(Maxwell).<sup>5</sup>

## 3. Kerangka Teori

Konsep *governance* dalam konteks pemerintahan adalah suatu sistem, mekanisme atau proses tata kelola yang dirancang dengan tujuan yang baik, yang memastikan untuk pencapaian tujuan-tujuan pemerintahan yang baik, dengan semaksimal mungkin menghindari dampak negatifnya. Rhodes<sup>6</sup> menyebut karakteristik tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai sebuah komponen yang normatif, yang meliputi:

*...an effective public service, and independent judicial system and legal framework to enforce contracts; the accountable administration of public funds; an independent public auditor, responsible to a representative legislature; respect for law and human rights at all levels of government; a pluralistic institutional structure; and a free press.*

Davis dan Keating<sup>7</sup> menjelaskan bahwa walaupun karakteristik ini seperti merupakan daftar yang mesti dilakukan (seperti halnya *check list*), namun demikian apakah definisi *good governance* ini bermanfaat atau tidak semua tergantung konteksnya. Definisi ini tentu harus dipahami dalam

2 Ibid, hlm. 21-23.

3 Tranparansi International Indonesia merupakan lembaga yang cukup kredibel melalukan berbagai penilaian dan pengukuran terhadap praktik korupsi, kualitas pemerintahan dan pelayanan publik. Kota Surakarta merupakan salah satu kota yang direkomendasikan oleh TI Indonesia sebagai salah satu contoh kota yang mampu menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Data lengkap tentang hasil survey indeks persepsi korupsi ini dapat diakses pada <http://www.tii.orid/index.php/publication/2020/11/11/indeks-persepsi-korupsi-kota-kota-indonesia-2010> diakses pada 23 Mei 2014.

4 J. W. Creswell, 2009, *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Approaches*, third edition, Los Angeles: Sage Publication, hlm. 181-185.

5 Joshp A Maxwell, 1996, *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. London, SAGE Publications, hlm. 78-79.

6 R.A.W. Rhodes, 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press, hlm. 49.

7 Glan Davis & Michael Keating, 2000, *The Future of Governance*, NSW Australia, Allen n Unwin, hlm. 12.

konteks demokrasi perwakilan Negara-negara Barat yang diharapkan dapat dipraktikkan di berbagai serangkaian kegiatan yang bisa dilakukan berkali-kali. Hadiz<sup>8</sup> mengingatkan bahwa mengadopsi atau memahami *good governance* harus berhati-hati karena sangat mungkin dipengaruhi oleh ideologi politik para donor dari negara-negara Barat khususnya ideologi neo liberalisme. Kontekstualitas budaya lokal harus dipahami dan ditempatkan secara proporsional karena sangat mungkin *setting* latar ideologi negara-negara Barat tidak benar-benar cocok bisa diimplementasikan di negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Leftwich<sup>9</sup> juga mengingatkan harus berhati-hati dalam penerapan *good governance* karena bisa saja konsep ini merupakan agenda ideologi Barat yang berbasis pada ideologi neoliberalisme. Namun demikian kesadaran menerapkan konsep *governance* dalam kerangka membangun kesejahteraan di negara manapun menjadi penting dan relevan.

Dengan mendasarkan diri pada berbagai konsep dan perebatan tentang makna *governance* diatas maka dapat disimpulkan bahwa *governance* merupakan proses *decision making* untuk mewujudkan tujuan bersama yang melibatkan banyak aktor secara kolektif. *Governance* dengan demikian menyangkut aspek proses dengan berbagai elemen dasar sebagaimana dijelaskan oleh Chhotray dan Stoker.<sup>10</sup>

Sementara itu, awal mula kemunculan konsep *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) sesungguhnya merupakan respon langsung atas praktik *bad governance* (tata kelola pemerintahan yang buruk) yang terjadi pada program bantuan internasional di Afrika yang dilakukan oleh World Bank pada tahun 1989. Praktek *bad governance* menjadi salah satu faktor pokok yang mendorong kelahiran dan urgensi dari *good governance* sebagaimana dijelaskan oleh Wagener.<sup>11</sup> *Bad governance* yang terjadi di Afrika pada waktu itu menunjuk pada beberapa

karakteristik (Wagener)<sup>12</sup> yaitu (a) *political instability dan violence* (meliputi *unconstitutional conduct, interference of the military, political terrorism*), (b) *regulatory burden* (meliputi *incompetent personnel, market unfriendly policies, ineffective judicial control*) dan (c) *graft* (meliputi *corruption, state capture dan rent seeking*).

World Bank<sup>13</sup> mendefinisikan *good governance* sebagai “*the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*”. Namun demikian definisi ini terlalu luas. Kemudian Kauffman dkk (2010) *expert* dari World Bank mendefinisikan konsep *good governance* lebih operasional, yaitu:

“*the tradition and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (a) the process by which governments are elected, monitored and replaced: (b) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies: and (c) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them*”

Lebih lanjut World Bank menerangkan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik meliputi enam (6) indikator utama, yaitu: (a) *Voice and accountability*, (b) *political stability and absence of violence*, (c) *Government effectiveness*, (d) *regulatory quality*, (e) *Rule of law*, dan (d) *Control of corruption*.<sup>14</sup>

*United Nations Development Programme* (UNDP)<sup>15</sup> mendefinisikan tata kelola pemerintahan yang baik sebagai

“*Good governance is among other things, participatory, transparent, and accountable. It is also effective and equitable, and it promotes the rule of law. Good governance ensures that political, social and economic priorities are based on broad consensus in society and that the allocation of development resources...its definition includes the following characteristics of good governance: participation, rule of law,*

8 Vedy R. Hadiz, 2004, “Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives”, *Development and Change* 35: hlm 697-698.

9 A Leftwich, 1993, “Governance, Democracy and Development in the Third World”. *Third World Quarterly* Vol 14. No. 3, hlm. 606.

10 V. Chhotray, V. & G. Stoker, 2009, *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*, Hampshire, Palgrave Macmillan hlm. 138-139.

11 H. J. Wagener, 2004, “Good Governance, Welfare and Transformation”. *The European Journal of Comparative Economic*. Vol. 1. No. 1, hlm. 129-130.

12 Ibid, hlm, 130

13 World Bank, 1992. *Governance and Development*. Washington D.C., World Bank., hlm. 1-2.

14 World Bank, 1997, *World Development Report 1997: The State in Changing World*. New York, Oxford University Press, hlm. 49.

15 UNDP, 1997, “Governance for Sustainable Human Development”. Melalui <<http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>> [12/23/13]

*transparency, responsiveness, consensus orientation, equality, effectiveness and efficiency, accountability and strategic vision.*

Lebih lanjut, Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui UNESCAP (*United Nations for Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*)<sup>16</sup> menjelaskan karakteristik utama *good governance*, yaitu meliputi:

*...participatory, consensus oriented inclusive and follows the rule of law. It assures that corruption is minimized, the views of minorities are taken into account and that the voices of the most vulnerable in society are heard in decision-making. It is also responsive to the present and future needs of society.*

Mendasarkan diri dari konsep atau pun teori yang digunakan oleh berbagai lembaga internasional ini pada intinya dapat ditarik benang merah bahwa dalam pandangan lembaga-lembaga tersebut, tata kelola pemerintahan paling tidak mengacu kepada beberapa karakteristik utama, yakni transparansi, akuntabilitas, partisipasi, reformasi sektor publik, ekonomi privat, penegakan hukum dan masyarakat sipil. Dalam konteks seperti ini maka jelas secara teoritik, *rule of law* (penegakan hukum) menjadi faktor kunci keberhasilan tata kelola pemerintahan.

## B. Hasil dan Pembahasan

Data yang diperoleh di lapangan mengkonfirmasi bahwa banyak faktor yang menentukan tata kelola pemerintahan yang baik. Namun demikian, faktor penegakan hukum, sekalipun tidak harus diejawantahkan dalam bentuk penekanan, paksaan atau kekerasan menunjukkan peran yang sangat vital dalam pemerintahan Jokowi-Rudy di Kota Surakarta sejak 2005 hingga 2012. Hampir semua informan yang diwawancarai menegaskan bahwa penegakan hukum di Kota Surakarta dilakukan secara persuasif dan berhasil karena kemampuan Jokowi dan Rudy dalam *respect* atau "*nguwongke*" masyarakatnya. Akibatnya masyarakat akan

pakewuh atau malu pada Jokowi-Rudy jika mereka tidak menaati aturan hukum yang berlaku. Metode penegakan hukum yang dilakukan oleh Jokowi-Rudy menggunakan metode 7-si. Metode 7-si ini adalah komunikasi, koordinasi, solusi, sosialisasi, realisasi, koreksi dan evaluasi. Ketujuh metode ini sangat efektif dan berhasil dalam menjamin penegakan hukum di Kota Surakarta.

Dalam konteks, prinsip penegakan hukum (*law enforcement*) pada dalam lingkup tata kelola pemerintahan Surakarta adalah sesuai dengan kewenangan daerah yang dimilikinya. Joko Widodo merubah pola penegakan hukum yang kaku, melalui satuan polisi pamongpraja (Satpol PP) menjadi penegakan yang halus, persuasif dan partisipatif. Bahkan Kepala Sapol PP pada awal pemerinthannya adalah seorang perempuan, dimaksudkan agar ia melakukan pendekatan yang halus dan persuasif dalam menegakan aturan di Kota Surakarta.

Keberhasilan penegakan hukum di Kota Surakarta dibuktikan pertama-tama dari kemampuan Joko Widodo melakukan pendekatan terhadap para PKL berkaitan dengan rencana relokasi PKL Monumen Banjarsari ke tempat baru di Notoharjo. JS, Ketua Asosiasi PKL Banjarsari menegaskan bahwa pendekatan yang luwes, *nguwongke* tetapi taat aturan dilakukan dengan baik oleh Jokowi dan Rudy sehingga pada akhirnya pada pedagang PKL tidak keberatan untuk direlokasi. Jokowi-Rudy memiliki kemampuan luar biasa untuk mengambil hati para pedagang kaki lima sehingga mereka akhirnya bersedia mengikuti rencana pemerintah.<sup>17</sup> AS, Ketua Papatuta Kota Surakarta menegaskan bahwa keberhasilan relokasi dan berbagai program revitalisasi psar tradisional adalah karena kemampuan persuasif (merasa *diuwongke*) yang dilakukan oleh pemerintah kota. Semua pihak dilibatkan, dirangkul, untuk bersama-sama mencari solusi atas berbagai upaya perbaikan yang akan dilakukan.<sup>18</sup>

Visi dan implementasi yang tegas tentang "Solo Berseri Tanpa Korupsi" juga menjadi momentum

16 Terdapat banyak pihak yang menjelaskan tentang tata kelola pemerintahan yang baik. Pihak-pihak tersebut misalnya World Bank, IMF, ADB, AfDB dan sebagainya. Indikator-indikator ini hanyalah salah satu contoh yakni UNESCAP; *United Nations for Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> .

17 Wawancara dengan JS, Ketua Paguyuban PKL Monumen Banjarsari di Pasar Kliithikan, Notoharjo Surakarta, 19 Agustus 2014.

18 AS menyatakan: "[Pendekatan persuasif] tidak memaksakan, disini kemudian saya memang nggandeng tokoh yang ada, tokoh yang ada disitu, tokoh-tokoh yang disitu. Dulu kan mereka dibawah, jadi mereka juga ada dengan tokoh yang disitu. Ayo kita kerja bareng aja, yang jelas pedagang udah naik" (Wawancara dengan AS, Ketua Papatuta (Paguyuban Pasar Tradisional) Kota Surakarta pada tanggal 19 Juli 2014 di Kompleks Pasar Nusukan, Surakarta, Pukul 17.00 WIB).



dasar yang dipakai Joko Widodo untuk membangun *trust* kepada pemerintah Kota Surakarta. Mekanisme penegakan hukum dan penegakan Perda berbasis pada pendekatan humanistik merupakan salah satu ciri khas kepemimpinan Joko Widodo – FX Hadi Rudyatmo. Akademisi UNS Drajat Trikartono menilai bahwa pendekatan penegakan hukum yang humanistik menjadi ciri khas penting kepemimpinan Jokowi-Rudy dalam mengelola tata kelola pemerintahan yang baik di Kota Surakarta.

Tentu tidak mudah merubah ini, khususnya dalam ranah politik, hubungan transaksional antara eksekutif dan legislatif. Kurun waktu sebelum 2005-2010, adalah rahasia umum bahwa relasi antara eksekutif –legislatif selalu bersifat transaksional yang merupakan salah satu sumber korupsi. Bahkan pada periode 1999-2005 sebagian besar anggota DPRD Kota Surakarta menjadi tersangka kasus korupsi APBD kota.

Sebagai bagian dari ikhtiar penegakan hukum makan transparansi penting diterapkan. Prinsip transparansi penyelenggaraan pemerintahan yang berlangsung baik di Surakarta disamping karena disebabkan oleh *political will* Joko Widodo – FX Hadi Rudyatmo, tetapi juga karena dorongan lembaga-lembaga non pemerintah yang cukup aktif dalam menyuarakan hak warga akan arti penting transparansi ini. DJ, Ketua PATTIRO Surakarta yang bergerak pada bidang advokasi publik untuk penegakan hukum melalui transparansi anggaran menyatakan bahwa momentum transparansi ini dimulai sejak jaman Joko Widodo menjadi Walikota pada periode pertama. Menurut DJ, Walikota sebelumnya (1999-2004), Slamet Suryanto, tidak membuka akses untuk transparansi anggaran, bahkan menjadi sangat birokratis dan berbelit-belit mencakup transparansi anggaran. Pada era Walikota Samet Suryanto, menurut DJ, tidak ada sama sekali *political will* untuk membuat transparansi anggaran. Bagi Slamet Suryanto anggaran dianggap sebagai rahasia negara, dan hanya pihak-pihak internal pemerintah saja yang memiliki akses dan kewenangan untuk mengetahuinya.

Dalam sebuah kuliah umum,<sup>19</sup> Joko Widodo menyatakan bahwa masa awal kepemimpinannya

adalah meletakkan dasar yang kuat untuk pembangunan lima tahun ke depan. Joko Widodo menegaskan bahwa tata kelola pemerintahan didasarkan pada empat dasar yang kuat, yaitu (a) perencanaan anggaran yang matang, partisipatif dan kreatif; (b) organisasi pelaksanaan yang matang dan detail; (c) pengarapan lapangan yang benar dan profesional, serta (d) Pengawasan yang ketat dan kontinyu. Keempat konsep dasar ini dijadikan pijakan utama dalam mengelola pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat Surakarta yang dikelola melalui penguatan pada (a) penataan infrastruktur, (b) pengembangan kapasitas kelembagaan dan (c) pengembangan *networking*.

Prioritas kegiatan pada awalnya adalah fokus pada pembangunan yang berbasis pada rakyat langsung, yang menjadi sendi utama kehidupan masyarakat Surakarta, yakni (a) Penataan PKL, (b) revitalisasi pasar tradisional dan (c) rumah layak huni. Kegiatan unggulan ini penting dilakukan karena menjadi persoalan ekonomi dan infrastruktur dasar di Kota Surakarta agar nantinya dapat berkembang semakin kuat untuk menopang ekonomi kerakyatan.<sup>20</sup>

Penataan PKL dilakukan secara humanis, persuasif dan partisipatif, yaitu suatu pendekatan yang menjadi prinsip-prinsip dasar dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Penataan PKL pada pandangan Joko Widodo bertujuan untuk mewujudkan tata ruang kota yang harmonis, tersedianya fasilitas umum dan sosial, memberikan jaminan kepastian usaha kepada PKL, dan memberdayakan ekonomi masyarakat. Implementasi yang dilakukan terhadap PKL adalah membuat kawasan PKL dan membuat kantong-kantong PKL melalui relokasi, *shelter*, gerobak dan atau tenda. Bantuan pendukung untuk sukses kegiatan penataan PKL adalah dukungan kepastian hukum melalui pemberian ijin gratis (SIUP dan TDP), SHP dan KTPP gratis, pelatihan manajemen bagi para pedagang, dukungan media promosi, dana penjaminan kredit (nilainya sampai 9 milyar) dan penyediaan pinjaman lunak. Prioritas pertama pada awal kepemimpinan ini adalah relokasi PKL Monumen Banjarsari ke Pasar Kliethikan “Notoharjo”

19 Kuliah Umum Joko Widodo di UNDIP pada Jurusan Ilmu Pemerintahan dengan tema pokok “Manajemen Program Pembangunan” Kota Surakarta yang diselenggarakan di Semarang, pada tanggal 4 Juli 2007.

20 Kuliah Umum Joko Widodo di UNDIP pada tanggal 4 Juli 2007, *op. cit.*

Semanggi. Relokasi PKL ini melibatkan 989 pedagang kaki lima.<sup>21</sup> Jika setiap pedagang menanggung 3 orang (1 istri dan 2 anak) maka ribuan nasib orang menggantungkan hidupnya pada berdagang ini (989 x 4 = 3.956 orang).

Proses relokasi PKL Monumen Banjarsari ini menjadi sesuatu yang luar biasa karena ide relokasi sesungguhnya sejak jaman Orde Baru khususnya di bawah kepemimpinan Walikota Iman Soetopo (sekitar akhir 1990an hingga awal 2000). JS, Ketua PKL Monumen Banjarsari menyatakan bahwa Iman Soetopo sangat keras dan mengancam untuk segera memindahkan atau mengusir para PKL tetapi tidak menyediakan solusi yang jelas tentang masa depan PKL, sehingga setiap rencana Walikota Iman Soetopo selalu ditentang oleh para pedagang PKL.

Pada awal era kepemimpinan Joko Widodo-FX Hadi Rudyatmo pun sesungguhnya pedagang PKL Monumen Banjarsari tetap menolak. Akan tetapi karena kemampuan Joko Widodo dan FX Hadi Rudyatmo untuk selalu *intens* mendekati dan menjamin masa depan PKL lah, kemudian membuat hati para pedagang luluh dan bersedia direlokasi. Berbagai cara dilakukan<sup>22</sup> (termasuk mengundang makan siang atau pun makan malam para pedagang PKL hingga 54 kali) oleh Joko Widodo dan FX Hadi Rudyatmo untuk memastikan bahwa pedagang PKL diuntungkan dengan program relokasi ini. JS menyatakan bahwa pendekatan yang begitu intensif dan melibatkan semua unsur pemerintahan dan kelompok PKL membuat para PKL akhirnya luluh sehingga percaya pada Walikota-Wakil Walikota dan mereka bersedia direlokasi.<sup>23</sup>

Kepala Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat (Kesbangpolinmas), Shr menyebut manajemen pemerintah kota semacam ini sebagai "manajemen keroyokan"<sup>24</sup>. Artinya semua pihak, semua elemen secara bersama-sama

bekerja fokus untuk menyelesaikan tugas tertentu. Manajemen ini adalah semacam manajemen gotong royong, suatu metode kerja yang sudah cukup lama dikenal di Jawa khususnya.

Kegiatan unggulan kedua, revitalisasi pasar tradisional menjadi momentum program unggulan hingga era kepemimpinan FX Hadi Rudyatmo sekarang ini. Joko Widodo menegaskan bahwa revitalisasi pasar tradisional bertujuan untuk (a) mempertahankan keberadaan pasar tradisional dan (b) meningkatkan daya saing. Pada tahun 2007, jumlah pasar di Kota Surakarta sebanyak 37, yang terdiri dari Kios sebanyak 3.366, Los 7.415 dan Plataran 4.949. Pada awal kebijakan revitalisasi pasar yang berhasil dilakukan adalah Pasar Nusukan dan Pasar Kembang.<sup>25</sup>

Kegiatan unggulan ketiga pada pemerintahan Joko Widodo – FX Hadi Rudyatmo adalah rumah layak huni. Skema pembiayaan berasal dari APBD per keluarga Rp. 2 juta ditambah sumbangan keluarga dekat. Kekurangannya bisa diperoleh dari lembaga penjaminan. Luas rumah yang diperbaiki antara 8 m<sup>2</sup> hingga 100 m<sup>2</sup>, termasuk dalam kategori tipe 21 dengan harga waktu itu sekitar Rp 7 juta.

Model penanganan untuk rumah layak huni hingga tahun 2007 adalah (a) pembangunan berbasis masyarakat, (b) perbaikan rumah tidak layak huni (RTLH) dari APBD sebanyak 1000 unit, (c) pemberdayaan mikro perumahan yang merupakan kerjasama UN-HABITAT dengan *pilot project* di Kelurahan Ketelan, Banjarsari sebanyak 44 unit dan (d) menggalang sumberdaya yang potensial.<sup>26</sup>

Inisiasi program RTLH ini diawali pada 2006, dimana 5 kecamatan dibangun 225 rumah bersumber dari APBD dan meningkat tajam pada 2007 menjadi 1.000 rumah. Rincian yang dibangun pada 2006, Kecamatan Laweyan 16, Serengan 14, Pasar Kliwon 85, Jebres 56 dan Banjarsari 54.

21 Kuliah Umum Joko Widodo di UNDIP pada tanggal 4 Juli 2007, *op. cit.*

22 Metode *lobbying* melalui makan siang atau makan malam kemudian digunakan juga oleh Joko Widodo ketika memimpin DKI Jakarta berkaitan dengan program-program pembangunan, khususnya menyangkut Waduk Pluit, Monorel ataupun penataan pasar Tanah Abang. Gubernur-gubernur DKI Jakarta terdahulu tidak mampu menata PKL dan kawasan disekitar waduk, karena tidak memiliki kemampuan dan keberanian mengambil resiko sebagaimana yang dilakukan oleh Joko Widodo.

23 JS menyatakan: "[para PKL] semakin lama kan semakin mengambil logika...iya, katanya nanti bangunan ini cat-nya kamu yang milih warna, nama pasar, kamu yang kasih nama, rayuan-rayuan itu kan, membuat, dilakukan terus menerus kan ibarat *tresno jalaran seko kulino*...secara terus menerus ya. Kita kan sama-sama orang Jawa, jadi rasa pekwuh...rasa di orangkan, rasa *diwongke*" (Wawancara dengan JS, *op. cit.*)

24 *Keroyokan* adalah bahasa Jawa, yang berarti sebagai kerja bersama, mirip dengan gotong royong. Prinsip Gotong royong ini memang prinsip yang diyakini oleh Joko Widodo sebagai metode yang paling pas dalam mengelola pemerintahan sebagaimana yang sering diungkapkan dalam pidato-pidato Bung Karno. Sebagai kader PDIP yang kuat maka Jokowi-Rudy sangat meyakini ajaran-ajaran Bung Karno ini, utamanya yang tertuang dalam konsep "Tri Sakti Bung Karno" yaitu berdaulat dalam bidang politik, berdikari dalam bidang ekonomi dan berkepribadian dalam budaya.

25 Kuliah Umum Joko Widodo di UNDIP pada tanggal 4 Juli 2007, *Op. cit.*

26 Kuliah Umum Joko Widodo di UNDIP pada tanggal 4 Juli 2007, *Op. cit.*

Sedangkan rincian yang dibangun pada 2007, Kecamatan Laweyan 128, Serengan 82, Pasar Kliwon 322, Jebres 221 dan Banjarsari 247.<sup>27</sup>

Mengacu pada program-program dasar dan kegiatan unggulan yang dilakukan oleh Joko Widodo-FX Hadi Rudyatmo maka dapat digarisbawahi bahwa orientasi kebijakan yang dibangun oleh Joko Widodo-FX Hadi Rudyatmo sesungguhnya berpusat pada keadaan masyarakat bawah, atau yang lebih dikenal sebagai kehidupan atau ekonomi kerakyatan. Fokus pembangunan dan pemberdayaan masyarakat bawah menjadi model pembangunan yang dilakukan untuk benar-benar berorientasi pada masyarakat yang membutuhkan. Ini artinya penegakan hukum yang dilakukan berbasis pada pendekatan humanistik yang berlaku pada semua jenis kebijakan pemerintahan.

Namun demikian, bukan berarti Joko Widodo-FX Hadi Rudyatmo anti terhadap investasi karena terbukti pasar-pasar modern juga berkembang di Surakarta, hanya memang pertumbuhannya dikendalikan. Investasi besar seperti pasar raya, mall atau pun hotel juga berkembang namun tidak sangat pesat sebagaimana kota-kota lain. Walaupun kritik juga mulai bermunculan (pasca Jokowi menjadi Gubernur DKI Jakarta) bahwa saat ini *mall* dan pasar modern mulai terlalu banyak di Kota Surakarta dan pemerintah Kota Surakarta dinilai tidak konsisten dalam menegakkan regulasi tentang pasar modern ini.

BI, ekonom UNS, cukup kritis terhadap kinerja pemerintah Kota Surakarta menyangkut pasar modern ini dengan menyatakan bahwa persoalan konsistensi kebijakan (penegakan hukum) dalam pasar modern ini masih layak dipertanyakan kepada pemerintah kota dibawah kepemimpinan FX Hadi Rudyatmo. Hal ini terbukti bahwa kebijakan menghentikan pertumbuhan pasar modern telah dilakukan, tetapi tidak diikuti dengan ketaatan untuk menjalankannya. Pada beberapa kesempatan para pejabat menyatakan bahwa pasar modern ini sudah tidak akan diberi ijin lagi, tetapi ternyata dalam

beberapa waktu kemudian telah berdiri pasar-pasar modern yang baru. Hal inilah yang dinilai oleh beberapa pihak (seperti BI, Rml, Wht dan Jwl) sebagai suatu inkonsistensi antara kebijakan dan implementasinya di lapangan.<sup>28</sup>

### C. Simpulan dan Saran

Berdasarkan eksplanasi diatas maka dapat disimpulkan beberapa hal penting sebagai berikut:

1. Faktor penegakan hukum menjadi salah satu kunci sukses penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik di Kota Surakarta dibawah kepemimpinan Jokowi-Rudy.
2. Metode penegakan hukum yang dilakukan adalah melalui pendekatan yang humanistik kepada para pihak yang melanggar hukum. Pendekatan humanistik ini dilakukan melalui 7-si, yakni komunikasi, koordinasi, solusi, sosialisasi, realisasi, koreksi dan evaluasi.
3. Cara-cara penegakan hukum yang humanistik ini dilandasi sikap saling "nguwongke" atau *respect* kepada masyarakat yang terkena kebijakan langsung. Dengan metode penegakan yang "nguwongke" ini maka penegakan hukum berjalan dengan mulus, halus dan tanpa perlawanan apalagi kekerasan.

Sedangkan saran yang bisa disampaikan berhubungan dengan ini adalah agar proses penegakan hukum di daerah-daerah lain bisa menggunakan cara yang dipakai oleh Jokowi-Rudy di Kota Surakarta dimana penegakan hukum dilakukan secara tenang, gembira dan mereka dengan senang hati menaatinya. Oleh karena penegakan hukum ternyata membutuhkan partisipasi dan dukungan masyarakat sipil yang kuat sebagaimana yang terjadi di Kota Surakarta ini, maka rekomendasi-rekomendasi tentang penegakan hukum ke depan harus berbasis pada partisipasi atau keterlibatan masyarakat secara tulus. Melibatkan rakyat dari awal kebijakan atau aturan itu disusun menjadi salah satu kunci sukses penegakan hukum yang humanistik.

27 Sumber: Makalah Joko Widodo pada kuliah umum di Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNDIP Semarang 4 Juli 2007 dengan judul "Manajemen Program Pembangunan".

28 BI menegaskan: "Jadi saya tahunya dimintai temen Alfamart mengembangkan di Solo waktu awal – awal ingin mencari titik karena sebetulnya dominasi Indomart dan Indomart membuat sebuah hubungan interpersonal bisnis dengan pemerintah daerah. Contoh saya mendapat informasi Alfamart di Yogya susah banget mencari titik karena semua dikuasai Indomart yang dipegang anak Sultan. Saya mencoba membuka titik di kecamatan X untuk Alfamart pada pelayanan satu pintu namun birokrasi mengatakan tidak ada, sudah selesai. Tapi pada kenyataan setelah muncul Perda Pasar Tradisional Indomart muncul lagi. Tidak konsisten dikatakan bahwa tidak ada titik namun kenyataan muncul Indomart lagi. Yang namanya luwes *adep – adepan* karo pasar tradisional. Bayangkan, dan itu harganya di luwes rendah sehingga pasar tradisional merugi, karena segmen pasarnya berbeda. Selama ini kebijakan yang diterapkan tidak didasarkan pada kelayakan harusnya ada penelitian terlebih" (Wawancara dengan BI, akademisi dan budayawan, pada tanggal 19 Juli 2014 di Kampus FISIP UNS Surakarta, Pukul 13.00 WIB)

## DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda Kota Surakarta, 2013, *Profil Kota Surakarta*, Surakarta: Bappeda Kota,
- Chhotray, V. & Stoker, G. 2009, *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*, Hampshire UK: Palgrave Macmillan.
- Chibba, M., 2009, "Governance and Development: The Current Role of Theory, Policy and Practice", *World Economics*. Vol. 10, No 2 April-June, Hlmn. 79-108.
- Creswell, J.W., 2009, *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, Third Edition, Los Angeles: SAGE Publication.
- Davis, G & Keating, M., 2000, *The Future of Governance*, NSW Australia: Allen n Unwin.
- Hadiz, V.R., 2004, "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives". *Development and Change* 35: 697-718.
- Kuliah Umum Joko Widodo di UNDIP pada Jurusan Ilmu Pemerintahan dengan tema pokok "Manajemen Program Pembangunan" Kota Surakarta yang diselenggarakan di Semarang, pada tanggal 4 Juli 2007
- Leftwich, A., 1993, "Governance, Democracy and Development in the Third World", *Third World Quarterly* Vol 14. No. 3: 605-624.
- Maxwell, J.A., 1996, *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*, London: SAGE Publications.
- Rhodes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Ritchie, J. & Lewis, J. (penyunting), 2003, *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*, London: SAGE Publication.
- Toker, G., 1998, "Governance as Theory: Five Propositions". *International Social Science Journal*, Volume 50 1998, hlmn. 17-28.
- UNDP (*United Nations Development Programme*), 1997, *Governance for Sustainable Human Development*. Melalui <<http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>> [12/23/13]
- Wagener, H.J., 2004, "Good Governance, Welfare and Transformation". *The European Journal of Comparative Economic*, Vol. 1. No. 1, hlmn. 127-143.
- World Bank, 1991, *A Decade of Measuring the Quality of Governance*, Washington D.C.: World Bank.
- World Bank, 1994, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington D.C.: World Bank.
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington D.C.: World Bank.
- World Bank, 1997, *World Development Report 1997: The State in Changing World*, New York: Oxford University Press.
- <http://www.tii.orid/index.php/publication/2020/11/11/indeks-persepsi-korupsi-kota-kota-indonesia-2010> diakses pada 23 Mei 2014.
- <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>