

KERJASAMA PEMERINTAH DAN SWASTA DI KOTA SURAKARTA (Studi Kerjasama Pemerintah dan Swasta di Surakarta 2005-2009)

Priyatno Harsasto dan Muhammad Adnan

ABSTRACT

The vast shifting map of local agencies makes it impossible to treat local government as a single organisation. The externalization of many services, the centralization of others, make local government is only one actor among a network of agencies in a modern-network society. Partnership between local government and private entities is seen as positive, even essential. In Surakarta Municipality this kind of partnership is the result of a focus on outcomes. Partnership is seen as a vehicle to create mutual trust as well as learning. Although the partnership In Surakarta municipality is still in it's early stage, there have been many progress in innovation of development program, corporate focus, investment in training and leadership development as well as cultural change. However, while progress is being made, the obstacle are still formidable.

Key words: Governance, modern-network society, and Public-Private Partnership

A. PENDAHULUAN

Dalam sepuluh tahun terakhir di Indonesia pelaksanaan otonomi daerah pasca 1999, telah mengubah wajah penyelenggaraan pemerintahan daerah. Transformasi politik telah mengubah secara radikal bagaimana pemerintah daerah menjalankan fungsinya. Pemerintah kabupaten dan kota yang pada masa Orde Baru terjepit dalam kesempitan wewenang otonomi yang tersentralisasi, melalui dua UU otonomi daerah (UU No.22/1999 dan UU No.34/2004), mendapatkan keleluasaan bertindak. Mereka mendapatkan kewenangan yang luas untuk mengatur rumah tangganya sendiri, kecuali bidang politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama. Banyak studi dilakukan untuk menakar hasil pelaksanaan otonomi daerah yang menggambarkan kegagalan (*bad practices*) maupun keberhasilan (*good practices*) penyelenggaraan otonomi daerah.

Kegagalan (*bad practices*) yang paling menonjol dapat ditelisik dari banyaknya pemerintah kabupaten dan kota yang memungut pajak dan retribusi tanpa mempertimbangkan implikasinya terhadap perkembangan ekonomi dan kesejahteraan rakyat (Pratikno,2005). Kinerja birokrasi yang masih kurang baik, kinerja lembaga legislative kurang memuaskan, penegakan hukum yang kedodoran, penanggulangan kemiskinan yang tidak optimal serta proses demokratisasi yang kurang berkembang, merupakan kegagalan yang banyak menodai semangat otonomi daerah (lihat IRDA,GDS dll). Studi tentang kegagalan birokrasi karena ketidakmampuan birokrasi menterjemahkan secara konkret terhadap visi kepemimpinan bupati, telah banyak ditulis. Studi semacam ini menemukan bahwa birokrasi daerah lebih banyak menghabiskan ketimbang menghasilkan. Sekitar 60% hingga 70% anggaran daerah (APBD) dibelanjakan oleh birokrasi. Studi ini juga mengungkap sikap birokrasi yang lebih sibuk berpikir tentang kesejahteraan sendiri ketimbang berpikir tentang pelayanan publik.

Keberhasilan (*good practices*) pelaksanaan otonomi daerah telah dengan sangat baik dipetakan oleh Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP). Dengan menggunakan konsep sistem monitoring dan evaluasi komparatif (simonev-komparatif) JPIP memetakan berbagai inovasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota di bidang ekonomi, politik dan pelayanan publik di Jawa Timur, DIY dan Jawa Tengah (JPIP, 2006; 2007). Karya yang lebih analitis dalam

menjelaskan kondisi atau faktor-faktor yang menjadi penyebab ada tidaknya inovasi yang dikembangkan di daerah dilakukan dengan mencermati kapasitas manajemen kewirausahaan Pemerintah Daerah (Fadel Muhammad, 2008). Disamping itu berbagai program juga telah dibangun untuk mengembangkan pemerintahan yang baik melalui berbagai inovasi. Upaya semacam ini misalnya dilakukan oleh banyak lembaga internasional seperti LGSP (*Local Government Support Program*) yang dibiayai oleh USAID.

Namun masih ada yang terlewat dari pengamatan para ahli pemerintah Daerah, yaitu tidak ada studi yang berusaha memetakan dan memahami bagaimana upaya pemerintah lokal untuk memajukan daerahnya dengan melakukan kerjasama dengan pihak swasta. Studi yang dilakukan oleh *Indonesian Rapid Decentralization Appraisal* (Nov 2001-Feb 2002) di 13 kabupaten/kota memperlihatkan peningkatan partisipasi warga dan pengembangan transparansi serta akuntabilitas publik. Meskipun studi ini sangat bermanfaat dalam menerangkan proses demokratisasi lokal, studi ini tidak memberi cukup sinyal tentang bagaimana transparansi dan akuntabilitas publik yang meningkat tersebut mampu menarik sektor privat untuk ikut berpartisipasi dalam pengembangan ekonomi lokal.

Kegagalan sejumlah kebijakan pemerintah di Indonesia pada dekade 1980-an dan 1990-an menjadi sumber utama ketidakpercayaan pada kapabilitas pemerintah untuk dapat memenuhi tujuannya dan pengaruhnya terhadap pertumbuhan sosial. Selain itu pemerintah juga mengabaikan ketergantungan pemerintah terhadap lingkungannya dan terhadap aktor lain, dan cenderung menjadi aktor tunggal. Kemunculan konsep *Governance* merupakan suatu jawaban akan kelemahan tersebut. *Governance* sendiri berarti merupakan suatu konsensus untuk menjembatani perbedaan kepentingan dan membangun sinergi diantara *stakeholders* dalam suatu negara, wilayah atau daerah/lokal (Pratikno, 2005: 236). Oleh karena itu aktor negara, privat, dan masyarakat berkerja dalam jejaring yang relevan, dan peran negara tidak lagi bersifat regulatif tetapi hanya sebagai fasilitator. Dalam konteks inilah disadari bahwa *governance* hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non negara yang seluas-luasnya dan membatasi peran negara.

Penelitian ini merupakan penelitian awal yang hanya akan mencoba mendeskripsikan secara analitis “bagaimana pemerintah kota Surakarta menggalang konsensus dan sinergi dengan sektor privat dalam pengembangan potensi lokal?”

Kemitraan diantara sektor publik dan privat atau *public-private partnership* (PPP) saat ini telah menjadi standard konsep dalam lingkungan pemerintahan lokal. Belum ada kesepakatan dari para ahli bahwa PPP merupakan jawaban terhadap masalah-masalah pembangunan yang dihadapi negara dan pemerintah lokal saat ini. Namun secara umum mereka sepakat bahwa PPP merupakan pendekatan yang penting dalam mendesain dan melaksanakan strategi pembangunan. Hal disebabkan isu-isu dan tantangan pembangunan menjadi terlalu rumit dan saling terkait; di samping itu sumberdaya keuangan dan manajerial untuk mengatasi hal itu sangat kurang, bagi sektor publik dan privat sebagai entitas yang terpisah, untuk menjawab secara efektif semua tantangan sosial-ekonomi tersebut. Tentu saja PPP bukanlah obat bagi segala penyakit pembangunan. Di negara-negara berkembang, PPP dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan modal pembangunan yang perlu dikembangkan lebih lanjut. PPP dipandang sebagai cara yang paling baik untuk mengatasi hubungan dan interaksi yang kompleks dalam suatu masyarakat modern berbasis jaringan (*modern network society*).

Secara teoritis pemisahan diantara sektor publik dan privat masih dimungkinkan, namun secara praktis dinding pemisah diantara dua sektor ini mulai

menghilang. Mekanisme organisasional yang secara tradisional merupakan bagian dari sektor publik atau bagian dari sektor privat, mulai berubah. Kompetisi telah menjadi bagian dari rejim pemerintahan, dan kerjasama dan koordinasi telah menjadi bagian dari manajemen jaringan (Goss, 2001:63-68). Perusahaan-perusahaan berjalan dalam jejaring industri, yang menyebabkan mereka tergantung kepada perusahaan-perusahaan lain dalam proses produksi dan pemasaran produk. Dalam jaringan ini perusahaan-perusahaan lebih bergantung kepada hubungan kesepakatan daripada transaksi pasar sederhana. Pemerintah, di pihak lain, juga mengalami hal yang sama. Mereka makin tergantung kepada aktor-aktor privat atau semi-privat dalam menjalankan kebijakan. Dapat dikatakan bahwa organisasi pemerintah dan aktor-aktor privat berinteraksi dalam jaringan yang sama (Rhodes,1996). Hal ini menyebabkan pelaksanaan kebijakan menjadi isu yang kompleks; memerlukan kerjasama dari berbagai aktor. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan dari kenyataan ini:

- 1.Pencapaian tujuan tiap-tiap aktor secara individual memerlukan aktivitas oleh aktor lain. Sehingga prinsip saling menyesuaikan secara bersama-sama (*mutual adjustment*) merupakan persyaratan yang utama.
- 2.Pengetahuan dan sumberdaya yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan, terdistribusikan kepada berbagai aktor. Pentingnya suatu sumberdaya bukanlah sesuatu yang *given*, tetapi tergantung kepada nilai yang ditetapkan oleh aktor lain. Dukungan moral, misalnya, telah menjadi sumberdaya penting dalam pengambilan keputusan. Kontrol terhadap sumberdaya yang berserakan seperti ini menciptakan suatu dunia tanpa ada yang menjadi penanggungjawabnya.
- 3.Kompleksitas merupakan hasil dari proses interaksi dan negosiasi diantara berbagai aktor; di sini sumberdaya tak tergantikan untuk suatu aktivitas bersama. Tiap-tiap aktor masing-masing membawa persepsi dan strategi mereka.

Tiga hal di atas memberikan gambaran bahwa munculnya masyarakat jaringan dan, lebih khusus lagi peningkatan harapan masyarakat telah mempertanyakan proses pengambilan keputusan yang dilakukan secara tradisional (dari sisi partisipasi dan kualitas hasil keputusan). Hal ini ditanggapi oleh sektor swasta dengan berperilaku berorientasi pelanggan (*consumer-oriented*), sebagai hasilnya adalah munculnya berbagai rantai organisasi produksi, aliansi, dan kemitraan. Sektor pemerintah terlambat menanggapi situasi ini, meskipun pada akhirnya juga tidak mampu menghindarkan diri dari keharusan melakukan kerjasama dan kemitraan. Pada dasarnya perkembangan masyarakat yang harus dihadapi sektor publik dan privat pada gilirannya menghasilkan dua kemungkinan tanggapan dari pemerintah didasarkan kepada persepsi pemerintah atas kompleksitas fenomena tersebut. Tuntutan-tuntutan tersebut bisa saja dirasakan oleh banyak lembaga pemerintah. Keseluruhan dari ekologi organisasi pemerintahan daerah, dan kelompok-kelompok dalam masyarakat baik yang bersifat ekonomi, sosial maupun lingkungan, dapat dipandang sebagai perwakilan kepentingan dari kebutuhan dan harapan masyarakat akan masa depan yang lebih baik. Partisipasi dari organisasi-organisasi ini membuat proses pembuatan kebijakan menjadi makin rumit.

A.1 Metode Penelitian

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Pengertian penelitian kualitatif dapat dijelaskan secara mudah sebagai penelitian yang tidak menggunakan pendekatan statistik. Menurut Denzin dan Lincoln dalam *Handbook of Qualitative Research* (1994, 2000 dan 2006) penelitian kualitatif merupakan, “a

progress narrative of different phases, stages or moments” Kunci dalam penelitian kualitatif adalah narasi. Narasi menjadi tubuh penelitian tersebut secara keseluruhan sekaligus menjadi jiwa bagi proses pemahaman fenomena sosial dan politik melalui sebuah penelitian. Dalam penelitian kualitatif, peneliti berusaha memahami lebih dekat perspektif aktor yang diteliti, melalui, misalnya interview yang detail, observasi yang mendalam, diskusi yang intensif, serta pencatatan dan perekaman yang teliti.

Adapun teknik-teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

- a. Wawancara terstruktur, yaitu wawancara dengan informan secara individual dengan tetap mengacu pada panduan wawancara yang disusun secara terbuka.
- b. Observasi (pemantauan) yaitu mengamati aktivitas, kejadian, dan interaksi kehidupan masyarakat, terutama dalam menjalankan kegiatan yang terkait dengan program *public-private partnership*.
- c. Kajian Dokumentasi, hal ini merupakan upaya untuk mendapatkan data sekunder yang berasal dari buku panduan organisasi atau program, laporan kegiatan, evaluasi program, maupun jenis dokumentasi lainnya. Beberapa data sekunder yang dicari dalam penelitian ini adalah laporan pelaksanaan program *public-private partnership*.

Teknik pemilihan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *nonprobability sampling*. Informan yang ditentukan dalam penelitian dibagi dalam tiga kelompok yaitu, unsur pemerintah, bisnis dan tokoh masyarakat. Pemilihan informan secara *nonprobability sampling* itu tidak berdasarkan prinsip *representativeness*. Besarnya sampel dalam penelitian kualitatif bukan menjadi persoalan utama. Metode ini lebih memberikan mementingkan sumber informasi yang memiliki pengetahuan yang mendalam.

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui tahapan sebagai berikut: (1) Melakukan telaah data, yaitu berupa penyajian hasil data secara menyeluruh, baik dari hasil wawancara maupun dokumentasi, (2) Reduksi data, (3) Penyusunan ke dalam satuan-satuan, (4) Kategorisasi, (5) Pemeriksaan keabsahan data, yaitu upaya menentukan data yang masuk memenuhi syarat penelitian atau belum, sehingga kalau belum maka dapat disempurnakannya, dan (6) analisa dan penafsiran data berdasar teori dan konsep yang digunakan.

Dalam penelitian ini data tentang program *public-private partnership* yang telah didapatkan, baik melalui wawancara atau dokumentasi disajikan secara menyeluruh, kemudian dipilih data yang diperlukan dan dikelompokkan kepada kelompok informasi yang telah disusun. Apabila didapatkan data yang kurang maka dilakukan penyempurnaan data dengan mencari kembali baik melalui wawancara atau dokumen yang ada, dan setelah itu dilakukan pemaparan dan analisa terhadap data yang ada.

A.2 Hasil Penelitian

Desentralisasi dan otonomi daerah menekankan perlunya penguatan *network* antara aktor publik dan aktor privat maupun aktor publik bersama aktor masyarakat(CSO). Pembangunan daerah melalui *network* dilaksanakan berdasar pada inisiatif lokal yang membuat pemerintah daerah memiliki legitimasi yang kuat dalam menjalankan program-program pembangunannya. Kemitraan berdasar *network* memiliki keunggulan karena masing-masing aktor yang terlibat dalam *networking* tidak perlu lagi membuat semua kegiatan dari tahap awal. Melalui

network yang terjalin, variasi sumberdaya aktor yang terlibat dapat dikombinasikan untuk menciptakan solusi atas isu atau masalah yang dihadapi bersama di tingkat perencanaan maupun pelaksanaan program. Proses pengambilan keputusan yang dilakukan secara tradisional (dari sisi partisipasi dan kualitas hasil keputusan) kurang dapat dipertanggungjawabkan akuntabilitas dan realibilitasnya.

A.3 Tinjauan Pustaka

A.3.1 Mewujudkan Harapan Masyarakat: Demokratisasi Pengambilan Keputusan

Pemilihan umum 1999 menghasilkan lembaga perwakilan daerah yang memiliki legitimasi politik yang kuat. Namun demikian kinerja badan perwakilan daerah jauh dari memuaskan. Melalui pemilihan DPRD dipilih walikota sipil pertama sejak Orde Baru, Slamet Suryanto. Walikota Slamet Suryanto merupakan tokoh PDIP lokal. Sayangnya kinerja Slamet juga tidak menggembirakan. DPRD maupun walikota tidak luput dari tindak pidana korupsi. Beberapa anggota DPRD terkena jerat hukum demikian juga dengan Slamet Suryanto. Nama dari pertemuan perencanaan pembanguna memiliki perbedaan tergantung dari level administrasinya: untuk level kelurahan/desa disebut Musbang (Musyawarah Pembangunan), UDKP(Unit Daerah Kerja Pembangunan) untuk level kecamatan, dan Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) untuk tingkat kota/kabupaten.

Sejalan dengan keterbukaan politik yang ada, perencanaan pembangunan diamanatkan oleh undang-undang (yang baru) untuk dijalankan melalui mekanisme dari bawah (*bottom-up*). Proses perencanaan dimulai dari kelurahan naik ke tingkat kecamatan, dan baru naik lagi pada level kota. Sebelumnya perencanaan pembangunan dilaksanakan sesuai dengan perintah Peraturan Menteri Dalam Negeri No.9/1983 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D). Nama dari pertemuan perencanaan pembanguna memiliki perbedaan tergantung dari level administrasinya: untuk level kelurahan/desa disebut Musbang (Musyawarah Pembangunan), UDKP(Unit Daerah Kerja Pembangunan) untuk level kecamatan, dan Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) untuk tingkat kota/kabupaten. Model ini mengkombinasikan perencanaan dari atas (*top-down*) dan dari bawah (*bottom-up*). Perencanaan dari atas melalui Repelita yang diterjemahkan ke bawah melalui hirarki administratif, pada saat yang sama menyediakan saluran bagi aspirasi masyarakat dari kelurahan melalui kecamatan sampai pemerintah pusat melalui jaringan birokrasi pertemuan perencanaan pembangunan. Namun mekanisme *bottom-up* memiliki kesalahan yang menghalangi realisasi dari perencanaan partisipatoris. Pertama, pedoman P5D tidak menerangkan bagaimana masyarakat terlibat dalam pertemuan perencanaan pembangunan atau bahkan tidak menyebut "masyarakat" sama sekali. Sebagai konsekuensinya pertemuan perencanaan pembangunan dikuasai oleh elit kelurahan yang memiliki akses kepada lembaga-lembaga penting tingkat lokal. Kedua, aktivitas pembangunan disetujui oleh lembaga yang lebih tinggi tidak dapat memenuhi kebutuhan dari masyarakat luas. Lembaga yang lebih rendah tidak memiliki kekuatan *bargaining* terhadap lembaga atasannya dalam pengambilan proses pengambilan keputusan pembangunan, proposal dari lembaga bawahan seringkali diabaikan begitu saja. Ketiga, mekanisme P5D tidak saja tidak transparan tapi juga tidak akontabel, Setelah menyerahkan proposal masyarakat tidak memiliki kekuatan untuk mengendalikan nasib proposal mereka tersebut. Praktek korupsi sering terjadi dalam proses untuk mengubah proposal menjadi aktivitas. Di samping itu, karena prioritas diberikan kepada lembaga yang memiliki tingkatan yang lebih

tinggi, seringkali proposal dari bawah digantikan oleh *vested interest* dari atas.

Setelah tahun 1999 mekanisme baru dalam perencanaan pembangunan dilaksanakan. Ada dua hal utama yang membedakannya dengan P5D. Pertama adalah tingkat keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan, dan kedua, komitmen dari pemerintah kota dalam melaksanakan perencanaan pembangunan. Kalau dalam P5D warga kalurahan hanya diberi kesempatan untuk membuat daftar keinginan, tapi tidak dapat berpartisipasi dalam pertemuan level kecamatan dan kota. Kebanyakan daftar kebutuhan yang mereka tulis tidak dilaksanakan, ini menyebabkan munculnya sikap apatis dari warga masyarakat. Staf di Bappeda (bagian infrastruktur) bertugas untuk mencoret daftar yang berasal dari masyarakat. Dalam Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) ada delegasi dari kecamatan yang diikutsertakan dalam pertemuan level kota/kabupaten sehingga ada bagian dari proposal dari bawah yang diakomodasikan pada daftar aktivitas pembangunan. Kedua, dalam Musrenbang, sebagian kewenangan untuk menciptakan kegiatan pembangunan diserahkan kepada masyarakat. Kegiatan pembangunan dapat dipisahkan menjadi dua jenis, berbasis sektor dan berbasis daerah. Masyarakat dapat membuat kegiatan berbasis daerah yang langsung berhubungan dengan persoalan masyarakat setempat. Jika menurut mereka membangun jalan ligkungan bermanfaat bagi kelurahan mereka, maka mereka dapat mengajukan kegiatan tersebut kepada pemerintah kota melalui pemerintah kecamatan. Sedangkan pemerintah kota memiliki kewenangan untuk merumuskan kegiatan berbasis sektor yang tidak disentuh oleh kegiatan berbasis daerah. Dalam proses ini pemerintah kota diharapkan untuk memberikan prioritas kepada kegiatan yang berbasis daerah yang diusulkan masyarakat dengan jalan mensitesiskan dua kegiatan pembangunan tersebut. Namun kelemahan dari model baru ini terutama adalah kewenangan untuk menentukan anggaran masih ditangan pemerintah kota dan DPRD. Partisipasi masyarakat hanya dapat mempengaruhi pengambilan keputusan pada level pembuatan kegiatan. Dengan demikian akses masyarakat kepada pengambilan keputusan masih terkendala oleh peraturan dan mekanisme pengambilan keputusan yang dikeluarkan pemerintah pusat.

Untuk mengatasi kelemahan model pengembangan partisipasi masyarakat seperti ini, pemerintah kota mengembangkan pola konsultasi langsung dengan masyarakat yang dilakukan secara periodik. Dalam kesempatan tersebut masyarakat dapat menyampaikan keluhan, kepentingan serta kritik mereka terhadap kebijakan pemerintah kota secara langsung. Biasanya walikota memimpin sendiri pertemuan seperti ini. Disamping itu walikota dan jajaran pemerintah kota juga aktif melakukan kontak dengan anggota masyarakat dengan secara langsung dengan jalan melakukan kunjungan langsung kepada masyarakat. Untuk melengkapi pola hubungan seperti ini pemerintah kota juga menjalin kerjasama dengan LSM yang ada di kota Surakarta.

A.3.2 Pengembangan Jaringan dan Penciptaan Saling Ketergantungan

Sejak tahun 2004 organisasi nonpemerintah yang terdaftar di kota Surakarta lebih dari 100 buah. Menurut catatan kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas) perkembangan LSM meningkat tajam setelah tahun 1999 ketika keterbukaan politik membuat lingkungan sosial dan politik kondusif bagi aktivitas LSM. Tidak ada catatan yang pasti mengenai jumlah LSM di kota Surakarta, tetapi menurut staf Kesbanglinmas Surakarta, pendaftaran kelompok-kelompok Asosiasional ini mencapai tingkat tertingginya pada era 1999-2000.

Organisasi advokasi masyarakat sendiri dapat dibagi menjadi dua: berbasis massa dan yayasan (Ottoway, 2000:83-85; Blair, 2004:6). Perubahan yang mencolok pada perkembangan kelompok advokasi setelah 1988 adalah munculnya organisasi advokasi yang tidak memiliki basis massa. Organisasi ini bekerjasama dengan pemerintah kota dalam menjalankan program-program pemerintah. Organisasi ini tidak secara langsung menjalankan fungsi seperti yang dijalankan LSM pada masa sebelumnya yaitu melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Dalam mempromosikan reformasi pemerintahan lokal kelompok-kelompok ini mengkampanyekan nilai-nilai demokrasi seperti akuntabilitas dan transparansi, dan tertarik untuk berperan lebih dalam pelaksanaan pemerintahan lokal sebagai wakil dari masyarakat. Tidak seperti kelompok yang berbasis massa yang kapasitas organisasionalnya dapat diukur dari kemampuan mereka dalam melakukan mobilisasi anggota dan konstituen mereka, kekuatan kelompok yang tidak berbasis massa ini berasal dari sumberdaya manusia yang mereka miliki. Oleh karena itu beberapa kelompok ini memiliki minat pada isu-isu spesifik seperti LPTP (Lembaga Pengembangan Teknologi Pedesaan) yang memiliki minat mengembangkan teknologi tepat guna, dan Gita Pertiwi yang bergerak pada isu-isu lingkungan, Mitra Wacana bekerja pada isu kesetaraan gender serta PMS (Paguyuban Masyarakat Surakarta) yang memiliki minat hubungan serasi antaretnis (Keturunan Cina dan pribumi). Beberapa kelompok masyarakat bekerja untuk secara langsung membantu masyarakat pinggiran. KOMPIP (Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik) merupakan salah satu kelompok advokasi yang penting dalam mengorganisasikan kelompok-kelompok pinggiran. SOMSIS (Solidaritas Masyarakat Pinggiran Surakarta) dan P3S (Paguyuban Penata Parkir Surakarta) merupakan kelompok asosiasional yang memperjuangkan kepentingan spesifik mereka sendiri.

Pada tahun tahun 2000 didirikan *Indonesian Partnership for Local Government Initiatives (IPGI)* yang merupakan lembaga pertama yang memiliki minat dan mampu mengembangkan kemitraan dengan pemerintah Surakarta. IPGI bekerja dengan jalan memperkuat kapasitas masyarakat sekaligus memperkuat kemampuan pemerintah Lokal. Salah satu program penting yang dilaksanakan adalah mengembangkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan. Keberadaan lembaga-lembaga advokasi ini mendapat tempat yang subur saat ini. Menurut walikota Joko Widodo mulai perencanaan sampai pelaksanaan program lembaga-lembaga advokasi ini selalu mendapatkan tempat:

"..kita nyiapin sistemnya dulu..bersama temen-temen NGO.. nyiapin datanya..baru nyiapin uangnya.. kita selalu bekerja seperti itu.."

"...semua kegiatan kita pendampingannya itu NGO. Mereka lebih menguasai lapangan dibandingkan dengan kita. Misalnya program kesehatan didampingi NGO.. ya misalnya PKMS yang gold card dengan silver card itu.. (Wawancara, 7 Agustus 2009).

Nampak perkembangan masyarakat sipil merupakan bagian dari proses demokratisasi pengambilan keputusan. Keterbukaan pemerintah kota Surakarta terhadap keberadaan lembaga-lembaga advokasi membuat proses perumusan program dan pelaksanaannya dapat berjalan dengan lancar dan lebih tepat sasaran. Pemerintah kota bersama lembaga-lembaga advokasi mengambil inisiatif untuk mengetahui kebutuhan dan harapan masyarakat, yang pada gilirannya dimanfaatkan untuk merancang program-program pembangunan. Untuk itu diadakan *focus group discussion* (FGD) untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang pentingnya peran masyarakat dan proses penyerapan aspirasi

masyarakat dalam pengambilan keputusan.

A.3.3 Menggalang Kemitraan

Meskipun kegiatan-kegiatan yang dilakukan melibatkan sektor privat dan masyarakat sipil, nampaknya pemerintah sangat hati-hati dalam mengelola pendanaan. Semua kegiatan tidak menggunakan pendanaan dari investor. Menurut Joko Widodo, penggunaan dana dari investor mengandung resiko kegiatan tersebut menjadi terlalu komersil sehingga tidak dapat dijangkau masyarakat (Wawancara 6 Oktober 2008). Sebagai contoh relokasi dan perbaikan pasar tradisional yang menelan biaya 9.8 M sepenuhnya menggunakan dana APBD. Pedagang relokasi mendapatkan kios dengan gratis. Disamping itu mereka mendapatkan bantuan permodalan, ijin usaha serta peralatan berdagang seperti meja *stainless steel* dengan gratis. Untuk modal kerja PKL ada bantuan dari menteri UKM sebesar 5 M; sedangkan pasar Gading, pembangunannya dibiayai oleh Kementerian Perdagangan, namun fasilitas berdagang disediakan oleh pemkot sendiri. Belajar dari proses relokasi pasar di masa lalu dan di tempat lain yang menggunakan uang investor untuk pembiayaannya, selalu banyak pedagang lama yang tidak mampu membayar harga kios yang dijual mahal oleh investor. Oleh karenanya program revitalisasi pasar tradisional di Surakarta tidak mau menggantungkan pembiayaan dari swasta. Sebagian biaya ditutup dengan menjual kelebihan kios kepada pedagang baru. Pertanyaannya kemitraan yang seperti apa yang dilakukan di Surakarta? Pada dasarnya ada dua macam kemitraan yang dilakukan. Pertama, kemitraan dengan memanfaatkan profesionalitas swasta dalam mengelola kegiatan. Kegiatan kesenian yang akhir-akhir ini dilakukan menggunakan cara ini. Kedua, kemitraan dengan lembaga swasta untuk mengelola program nirlaba, seperti *training* dan pendidikan.

A.3.4 Kemitraan untuk Memanfaatkan Profesionalitas Swasta

Pada dasarnya semua kegiatan dengan skala besar yang bukan merupakan kegiatan rutin pemerintah kota dilakukan dengan memanfaatkan profesionalitas swasta. Penggunaan tenaga profesional tidak berarti menyerahkan semuanya kepada swasta, tapi meminta bantuan masyarakat bisnis dalam manajemen programnya. Ini dilakukan untuk menghemat biaya dan melatih serta membiasakan pejabat publik untuk bekerja secara profesional layaknya mereka yang bergerak di sektor bisnis.

"Kalau disini kita pake profesional.. masyarakat seni ikut..tapi ketuanya tetap pemerintah. Jadi yang manajemen kita pake orang bisnis..yang untuk art director/ stage manager kita pake orang-orang seni professional. Tapi manajemen pake orang bisnis yang ikut disitu. Jadi diorganisasi sendiri.tapi ketua tetap pemerintah. Saya sudah pesan seperti itu. Jangan ikut-ikutan jika tidak mengerti. Serahkan pada manajer masing-masing. Soalnya kalo diserahkan EO itu harganya mahal sekali. Tiga kali lipat. Kemaren kita menyelenggarakan *World Heritage Cities* kita habis 3,7M. Biaya totalnya 5,8M. yang didapat dari sponsor-sponsor. Bandingkan kemaren yang *Ocean games* (Bali) itu habis 83M. Tanya yang di Manado itu habisnya kira-kira 20M. Itu karena EO.(wawancara 7 Agustus 2009).

Kegiatan-kegiatan seperti ini pada dasarnya untuk menciptakan industri baru di bidang kesenian, yang menjadi ikon kota Surakarta, maupun di bidang industri kecil. Berkaitan dengan hal ini walikota mengatakan:

“Karena di sana sudah menjadi industri. Pertunjukan itu sudah milik industri. Artinya mereka mendapat keuntungan dari situ. Bisa hidup dari situ Seperti festival yang di Korea itu. Itu saya lihat mereka sudah berjalan 11 tahun. Saya tanya mulanya seperti apa. Dia mulanya disuntik 2 M oleh pemerintah. Kedua disuntik lagi 5 M dari pemerintah.. tapi yang ketiga sudah gak disuntik..karena dia sudah dapat sponsor.. sudah habis 20 M bisa sendiri. Sekarang dia hasilnya kurang lebih 200 M per tahun. Jadi mereka sudah mendapat *income*. Jadi sudah dilepas. Gak ada budget. Saya disini juga sama”(Wawancara, 7 Agustus 2009).

Peraturan yang ada saat ini dianggap kurang menguntungkan untuk melakukan kerjasama dengan swasta dalam kegiatan yang sifatnya lebih jangka panjang dan ada unsur komersialnya. Pemerintah kota yang pada awalnya sudah akan melakukan kerjasama kemitraan dengan swasta dalam pengelolaan sampah, terpaksa menunda sampai ada kejelasan hukumnya. Tidak adanya payung hukum untuk menjamin kelancaran proses pemilihan mitra merupakan kendala utama.

”Ya ini...masalah sampah. Tapi payung hukumnya juga bingung. Kita nyari juga sulit sekali..ternyata peraturannya harus lelang... cari investor itu kok sulit..*partnership* sulit. Prosesnya harus lelang.. apa tho ini?...ini lho pak yang kadang-kadang kita jengkel.

Yaa..memang tidak mudah.. jika apa-apa pake lelang ya mereka lari...saya kira regulasi kita sekarang ini semua seragam... padahal kan tiap daerah beda kasusnya.. ya karena disamakan dengan pengadaan barang dan jasa..padahal masalahnya kan gak semua spesifik sampah. Harus keppres dan ada PPnya juga”.(wawancara, 7 Agustus 2009).

Oleh karena itu sampai saat ini kerjasama kemitraan dengan swasta yang dilakukan lebih merupakan *event-event* yang sifatnya insidental dan merupakan ajang pembelajaran bagi para birokrat dalam menangani aktivitas-aktivitas besar yang melibatkan banyak pihak baik dari dalam negeri maupun luar negeri.

A.3.5 Kemitraan dengan Swata Dalam Mengelola Program nirlaba

Solo *Techno Park* merupakan salah satu bentuk kemitraan yang melibatkan pemerintah, lembaga pendidikan swasta, dan negara donor. Sesuai dengan titik berat pembangunan tahun 2007 yaitu Peningkatan dan Penguatan Kesejahteraan Masyarakat, dilaksanakan pula program Peningkatan Akses Masyarakat Terhadap Pendidikan Berkualitas dan Pendidikan Gratis Bagi Keluarga Miskin. Program tersebut diimplementasikan dalam wadah *Solo Competency and Technology Center* (SCTC), sebagai institusi pendidikan dan latihan (diklat) dibidang kejuruan teknik yang memenuhi kebutuhan dunia usaha dan industri, diklat SCTC, utamanya ditujukan untuk mengentaskan pemuda penganggur dari keluarga miskin melalui diklat kompetensi ketrampilan dibidang teknologi. Untuk mendukung diklat SCTC, telah dialokasikan dana sebesar 100 juta rupiah, sebagai dana bergulir dalam perkuatan pembiayaan bagi pemuda penganggur dari keluarga miskin yang akan mengikuti diklat di SCTC. Sebagai acuan pengelolaan dana tersebut, telah dibuat kesepakatan kerjasama perkuatan pembiayaan perusahaan daerah Bank Pasar Kota Surakarta.

Saat ini ada tiga jurusan diklat yang dikembangkan oleh SCTC, yaitu Mekanik, teknik pengelasan (*welding*), dan pemeliharaan pesawat (*aircraft maintenance*). Melalui diklat ini, hampir 100% lulusannya dapat langsung terserap oleh dunia dan industri. Selama ini diklat ini telah meluluskan 400 siswa lebih. Walikota Joko Widodo berharap dalam waktu dua tahun program teknik pengelasan,

khususnya pengelasan bawah air, bisa mengirim lulusannya ke luar negeri. Dalam wawancara dengan Kompas, ia mengatakan: "Sangat membanggakan jika kita bisa mengirimkan 10.000 orang untuk tenaga las bawah air ke luar negeri" (Kompas, 20 Mei 2009).

Memperhatikan kemajuan yang cukup menggembirakan, Pemerintah Kota Surakarta mengembangkan SCTC menjadi institusi yang tidak hanya sebagai wahana diklat, tetapi juga riset dan teknologi, khususnya teknologi dibidang ilmu-ilmu terapan (*applied science*), yang akan diwadahi dalam *Solo Techno Park* (STP) yang dibangun dikawasan Pedaringan seluas 7,5 hektar berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kotamadya Dati II Surakarta Nomor 4 Tahun 1984 tentang Penetapan Lokasi dan Pengelolaan Pusat Pergudangan Kota di Ketingan. Pembangunan *Solo Techno Park* beserta peralatannya menghabiskan biaya 200 miliar rupiah (Kompas, 20 Mei 2009).

B. PEMBAHASAN

Tekanan yang mendorong organisasi pemerintah untuk bekerjasama dengan pihak lain ada tiga: pertama adanya fragmentasi dari sistem pelayanan, adanya insentif dan penalti dari pemerintah, dan adanya fokus pada hasil. Tiga hal ini merupakan hal-hal yang sangat berbeda. Dorongan yang pertama mencerminkan suatu perubahan dari lingkungan eksternal; kedua, perubahan pada kebijakan pemerintah; dan ketiga, mencerminkan suatu perubahan lokalitas yang menentukan tujuan pemerintahan. Apa yang terjadi di Kota Surakarta dan bagaimana pemerintah setempat menyikapinya dapat diterangkan oleh tiga dorongan di atas.

Pemerintah Kota Surakarta nampaknya sangat sadar akan peran aktor-aktor lain sebagai *stakeholders* dalam proses pembangunan. Oleh karena itu keikutsertaan semua aktor dalam proses *governance* dipahami sebagai keniscayaan. Kesepahaman dikembangkan diatas bangunan *mutual trust* yang muncul dari proses panjang dialog di antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Fragmentasi pelayanan disadari oleh pemerintah sehingga keterlibatan aktor-aktor swasta dan masyarakat(LSM) dianggap perlu dan harus dilakukan dengan segala resiko yang harus diambil. Pelayanan dasar di bidang pendidikan dan kesehatan, serta pelayanan yang ditujukan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat baik yang bersifat regulatif maupun distributif dan redistributif, dijalankan dengan memanfaatkan potensi yang ada dalam masyarakat dan swasta. Keterbukaan pemerintah untuk berdialog dengan aktor lain merupakan insentif yang mendorong keterlibatan mereka dalam proses pelayanan. Orientasi pada hasil yang dikembangkan dalam sistem manajemen pemerintah kota Surakarta menuntut fleksibilitas dan akuntabilitas birokrasi, yang dijawab melalui proses pengembangan sikap kewirausahaan birokrasi. Kerjasama dilakukan sebagai proses pembelajaran dengan strategi *learning by doing*. Dengan banyak bertemu dalam berbagai aktivitas masing-masing aktor, pemerintah-swasta dan masyarakat, *mutual trust* mulai dikembangkan dan penyerapan ketrampilan dilakukan diantara aktor-aktor ini. Proses tidak lagi menjadi tujuan, tetapi sebagai cara untuk mencapai tujuan.

Apakah kemitraan pemerintah dan swasta di Kota Surakarta telah sesuai dengan kebutuhan? Barangkali terlalu dini untuk menjawab pertanyaan ini mengingat apa yang dilakukan pemerintah Kota Surakarta masih seumur jagung. Namun secara umum dapat dikatakan bahwa apa yang dilakukan pemerintah kota Surakarta memiliki nilai positif bahkan perlu untuk dilanjutkan karena memiliki peran yang tidak saja menghasilkan sesuatu/produk, tetapi juga sebagai ajang

pembelajaran dari berbagai pihak. Melalui kemitraan pemerintah kota dapat lebih belajar bagaimana pentingnya memusatkan perhatian kepada hasil, melakukan inovasi pada level lokal, perubahan budaya, investasi dalam pelatihan dan pengembangan kepemimpinan. Apa yang dilakukan pemerintah Kota Surakarta dengan melakukan kegiatan yang melibatkan berbagai elemen, publik, privat dan masyarakat, memungkinkan masing-masing pihak bekerja bersama-sama melakukan eksplorasi dan menyetujui tujuan dari pekerjaan yang melewati batas-batas organisasi. Ini merupakan awal untuk belajar melakukan negosiasi agar semua tindakan dapat diterima oleh semua pihak. Apabila tujuan bersama dapat dipahami dengan baik, maka pelaksanaan aktivitas baru dapat terlaksana dengan lancar. Dengan demikian tujuan diadakannya kemitraan harus dipahami bersama. Apakah kerjasama yang dilakukan merupakan network yang longgar, kemitraan atau organisasi virtual? Masing-masing bentuk kerjasama yang ada memiliki konsekuensi yang berbeda, terutama dalam pengelolaannya. Diperlukan penciptaan suatu budaya kerjasama yang memungkinkan kemitraan dapat dilaksanakan dengan baik. Pada akhirnya kemitraan membutuhkan payung hukum yang memungkinkan pemerintah daerah melakukan kegiatan dengan risiko yang terukur. Kemitraan yang dilakukan memerlukan parameter tentang keberhasilan dan indikator yang dapat dijadikan ukuran adanya masalah atau kegagalan. Dengan adanya seperangkat kriteria ini maka ketika ada hal yang tidak pada tempatnya akan lebih mudah menarik jalannya kemitraan kepada arah yang benar. Kesulitan utama pengembangan kemitraan diantara pemerintah dan swasta seperti yang dialami pemerintah Kota Surakarta ini adalah masih terlalu kuatnya keterikatan pada aturan pusat. Aturan-aturan yang ada kurang fleksibel dalam mengakomodasikan kepentingan daerah untuk mengembangkan diri.

C. PENUTUP

Pemerintah Kota Surakarta berada pada tingkatan awal dari proses pembentukan kemitraan dalam pelaksanaan aktivitas-aktivitas yang ditujukan untuk pengembangan ekonomi maupun kesejahteraan rakyat dalam koridor visi dan misi yang telah dicanangkan. Sinergi dan konsensus dengan pihak swasta dilakukan melalui proses dialog yang terus menerus dengan menggunakan strategi *learning by doing*. Ada beberapa simpulan yang bisa ditarik:

1. Kemitraan pemerintah dan swasta di Surakarta tidak saja digunakan untuk menghasilkan produk pelayanan yang unggul dan berkesinambungan, tapi juga telah digunakan sebagai sarana pembelajaran birokrasi dalam memperbaiki kinerja mereka.
2. Pada dasarnya ada dua macam kemitraan yang dilakukan. Pertama, kemitraan dengan memanfaatkan profesionalitas swasta dalam mengelola kegiatan. Kedua, kemitraan dengan lembaga swasta untuk mengelola program nirlaba.
3. Kemitraan dilakukan secara hati-hati agar tidak membebani anggaran, dan masyarakat. Ini yang membuat pemerintah Kota Surakarta menghindari keterlibatan swasta dalam pendanaan program. Jenis kemitraan yang dilaksanakan dapat dikategorikan sebagai jejaring yang longgar. Dengan cara ini pemerintah dapat mengendalikan proses pelaksanaan program, sehingga hasil yang didapatkan sesuai dengan yang diharapkan.
4. Kemitraan ini telah mengantarkan kepada munculnya program inovatif, fokus perusahaan, konsultasi yang lebih baik diantara pemerintah dan swasta, investasi dalam pelatihan dan pengembangan kepemimpinan, serta perubahan budaya birokrasi.

5. Kendala utama dari pelaksanaan kemitraan di Kota Surakarta, dan barangkali juga berlaku untuk kota-kota lain adalah belum ada keseriusan pemerintah pusat dalam memikirkan bagaimana seharusnya pemerintah lokal bekerja. Ini terbukti belum adanya regulasi yang mencukupi berkenaan dengan pelaksanaan kemitraan.
6. Berkaca dari kendala utama pengembangan pembangunan dengan menggunakan model kemitraan ini adalah perlunya kajian yang lebih mendalam tentang kegagalan kemitraan sehingga dapat dihasilkan rekomendasi pembuatan regulasi yang lebih aspiratif bagi pemerintah lokal yang sekaligus dapat digunakan untuk mencegah pemanfaatan kemitraan untuk memperkaya aktor-aktor yang terlibat secara pribadi (korupsi).

DAFTAR RUJUKAN

- Blair, Harry.(2004) Assessing Civil Society Impact for Democracy Programs: Using an Advocacy Scale in Indonesia and the Philippines, *Democratization* 11 (1): 77-103.
- Denzin dan Lincoln.(2006) *Handbook of Qualitative Research*. London:Sage Publication
- Goss, Sue, (2001), *Making Local Governance Work: Network, Relationship and the Management of Change*, New York: Palgrave
- Muhammad, Fadel, (2008), *Reinventing Local Government: Pengalaman Dari Daerah*, Jakarta: PT.Media Elex Komputindo
- Ottaway, Marina. (2000). Social Movements, Professionalism of Reform, and Democracy in Africa. In Marina Ottaway and Thomas Carothers eds., *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 77-104.
- Pratikno, (2005), Good Governance dan Governability, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Vol 8, No.3, Maret 2005 (231-248)
- Rhodes,R.A.W.(1996), "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies*, Volume 44, No.4 (652-661)
- Kompas, 20 Mei 2009