

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pergeseran paradigma pemerintahan dari paradigma *government* ke *governance*, menggeser lokus dari yang serba pemerintah ke para pemangku kepentingan (*stakeholders*) di dalam tata kelola pemerintahan. Konsekuensinya, pemerintah bergeser peran lebih fokus ke fungsi fasilitator dan regulator daripada sebagai provider dan pelaksana program dan kegiatan. Karena itu, pemerintahan yang efektif salah satunya ditunjukkan oleh dikeluarkannya berbagai kebijakan publik yang inovatif yang mampu mengakselerasi peran para *stakeholder* lainnya, yakni sektor privat, para pelaku usaha dan *civil society organization* di dalam pengelolaan urusan-urusan publik¹.

Pembuatan kebijakan (*policy making*) adalah proses yang pasti dijumpai dalam setiap sistem politik. Bahkan dapat dikatakan bahwa produk dari setiap sistem politik adalah kebijakan². AG. Subarsono menambahkan bahwa proses kebijakan publik adalah serangkaian intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut mulai dari (1) penyusunan agenda, (2) formulasi kebijakan, (3) adopsi kebijakan, (4) implementasi

¹Dede Mariana, Otonomi Daerah dan Inovasi Kebijakan, *Governance* (Online), Vol.1, No.1, November 2010: 13-20 dalam <http://www.ejournal-unisma.net/ojs/index.php/governance/article/download/304/280>. hlm. 13 diakses pada tanggal 9 Januari 2013 pukul 19.15 WIB.

² Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*, Intermedia, Jakarta, 1994, hlm. 13

kebijakan, (5) evaluasi kebijakan³. Aktivitas politis ini bisa ditempuh tatkala adanya problem sosial masyarakat yang diangkat menjadi isu strategis kebijakan.

Secara teoritis, kebijakan publik lahir akibat adanya suatu problem yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Namun tidak semua problem dapat menjadi sebuah kebijakan. “Sebuah problem harus didefinisikan, distrukturisasi, diletakkan dalam batas-batas tertentu dan diberi nama. Bagaimana proses ini terjadi merupakan hal krusial bagi penanganan suatu problem tertentu melalui kebijakan. Kata dan konsep yang digunakan untuk mendeskripsikan, menganalisis, atau menggolong-golongkan suatu problem akan membingkai dan membentuk realitas yang akan kita hadapi untuk “dipecahkan,” realitas tempat di mana suatu kebijakan akan kita terapkan.Nilai, kepercayaan, kepentingan, dan bias, semuanya membentuk persepsi kita tentang realitas”⁴. Realitas yang akan mempengaruhi bagaimana kebijakan akan diputuskan di tempat kebijakan diimplementasikan.

Pengambilan keputusan terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah merupakan unsur yang menyebabkan sebuah kebijakan ditetapkan. Alternatif-alternatif tersebut diusulkan oleh para aktor berdasarkan motif tertentu yang diperjuangkan dalam perumusan kebijakan publik. “Karena pembuatan kebijakan melibatkan berbagai aktor, dan karena setiap aktor mengusulkan kebijakan yang berusaha memenuhi atau memuaskan kepentingannya, maka kebijakan yang pada

³Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2007, hlm. 41

⁴Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori Dan Praktik Analisis Kebijakan*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 90.

akhirnya dibuat adalah satu di antara semua usulan kebijakan dari para aktor tersebut. Pemilihan satu di antara berbagai usulan atau alternatif kebijakan ini merupakan suatu keharusan, jika pada kenyataannya selalu demikian-input yang berupa dukungan serta sumberdaya yang disediakan oleh sistem tidak mampu memenuhi semua usulan atau tuntutan kebijakan semua aktor”⁵.

Keterlibatan beberapa aktor dalam perumusan kebijakan sangat mempengaruhi pertimbangan terhadap alternatif-alternatif kebijakan yang muncul. Untuk mengajukan alternatif, masing-masing aktor tentunya memiliki pertimbangan-pertimbangan tersendiri. “Anderson menegaskan bahwa pemilihan rancangan kebijakan (*policy choices*) ...dipengaruhi oleh hal-hal berikut yaitu nilai-nilai, keterikatan partai (*policy party affiliation*), kepentingan para pemilih, opini publik, pembelaan diri, dan peraturan kebijakan”⁶. Oleh karena itu, adalah wajar bila seorang aktor pembuat kebijakan akan berjuang agar alternatif yang dikemukakannya bisa diputuskan dan ditetapkan menjadi sebuah kebijakan dalam perumusan kebijakan publik.

Peran elit pemerintahan masih mendominasi proses lahirnya kebijakan publik di Indonesia baik pemerintahan pusat maupun daerah. Tahap perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan dilakukan oleh elit pemerintahan dengan minimnya partisipasi masyarakat. “Hal ini mengakibatkan pilihan terhadap nilai-nilai tertentu sebelum kebijakan diputuskan melalui perspektif elit lebih sering

⁵ Wibawa, *op.cit.*, hlm. 20

⁶ *Ibid.*, hlm. 26

muncul daripada dari nilai-nilai tertentu yang dikehendaki oleh publik sebagai pemangku kedaulatan. Sehingga yang terjadi, misalnya, kebijakan-kebijakan publik yang tidak sensitif “publik”, ... Pilihan-pilihan itu semua berdasar pada pilihan-pilihan rasional elit yang seringkali bertentangan dengan pilihan-pilihan nilai kebutuhan dan keinginan publik”⁷. Hal ini disebabkan oleh proses politik dalam pembahasan dan penetapan kebijakan publik sangat mempengaruhi output sebuah kebijakan. Meskipun secara teoritis masih terdapat kebijakan publik yang belum mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat, tidak sedikit pemerintah daerah yang memperoleh penghargaan atas kebijakan yang telah diputuskan dari pemerintah pusat.

Provinsi Sumatera Barat misalnya, dalam kurun waktu lebih kurang dua tahun terakhir telah menerima berbagai penghargaan dari pemerintah pusat. Prestasi dan penghargaan ini diberikan oleh pemerintah pusat bukan hanya terdapat pada satu bidang saja melainkan penghargaan yang meliputi beberapa bidang pembangunan. Penghargaan ini tentunya tidak terlepas dari perencanaan pembangunan dan kebijakan publik yang telah diputuskan oleh Pemerintah Provinsi bersama DPRD. Salah satu kebijakan yang sangat berpengaruh adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2015 sebagai uraian visi misi kepala daerah terpilih dalam kurun waktu lima tahun.

Dokumen kebijakan RPJMD Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2015 memuat sepuluh prioritas pembangunan sebagai jabaran atas agenda

⁷ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. vi.

pembangunan Provinsi Sumatera Barat, yaitu: 1) pengamalan agama dan ABS-SBK dalam kehidupan masyarakat, 2) pelaksanaan reformasi birokrasi dalam pemerintahan, 3) peningkatan pemerataan dan kualitas pendidikan, 4) peningkatan derajat kesehatan masyarakat, 5) pengembangan pertanian berbasis kawasan dan komoditi unggulan, 6) pengembangan industri olahan, UMKMK, perdagangan dan iklim investasi, 7) pengembangan kawasan wisata alam dan budaya, 8) percepatan penurunan tingkat kemiskinan, pengangguran dan daerah tertinggal, 9) pembangunan infrastruktur penunjang ekonomi rakyat, 10) penanggulangan bencana alam dan pelestarian lingkungan hidup⁸.

Pembangunan daerah Provinsi Sumatera Barat hingga Tahun 2015 akan mengacu pada sepuluh prioritas pembangunan pada RPJMD. Diamati dari penghargaan yang diberikan oleh pemerintah pusat, memang terdapat beberapa bidang penghargaan yang merupakan implikasi terhadap pelaksanaan pembangunan di Provinsi Sumatera Barat. Salah satu penghargaan yang diterima oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat adalah *Transmigration Award* 2012 kategori Makarti Nayotama dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi R.I. Penghargaan ini diberikan kepada Gubernur Sumatera Barat karena menurut penilaian Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, program transmigrasi telah disusun secara baik mulai dari Musrenbang Kabupaten, Provinsi dan Nasional, RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah), dukungan masyarakat, dukungan program dan anggaran dari APBD maupun APBN serta

⁸ RPJMD Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2015. hlm. 257-258.

dukungan kebijakan dan dukungan sektor terkait⁹. Namun, jika dilihat dari dukungan kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah masa Gubernur saat ini belum terlihat adanya peraturan daerah mengenai bidang transmigrasi. Penghargaan ini tentunya menjadi bias jika dihubungkan dengan peraturan daerah yang telah ditetapkan Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2012. Sebagai gambaran prestasi dan penghargaan yang diterima Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat dapat dilihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1

Penghargaan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2012

No	Penghargaan	Dedikasi
1	Penghargaan diserahkan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan RI	atas prestasi dan partisipasi membangun perbenihan dan pembibitan ikan di Sumatera Barat (2011)
2	Penghargaan Peringkat ke-2 diserahkan Presiden Susilo Bambang Yudoyono	pemerintah daerah yang intensif menyukseskan program penanaman satu miliar pohon (2012)
3	Penghargaan Ksatria Bakti Husada Kartika dari Menteri Kesehatan	atas kontribusi dalam pembangunan kesehatan (2012)
4	Penghargaan dari Menteri Dalam Negeri	atas komitmen Irwan Prayitno sebagai kepala daerah dalam percepatan pencapaian target perekaman data e-KTP (2012)
5	Penghargaan di bidang energi Prabawa	memberi perhatian terhadap pengembangan potensi Energi Baru Terbarukan (EBT) (2012)
6	Penghargaan dari Kementerian Kehutanan	atas disahkannya Rencana Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) Terpadu di Sumatera Barat (2012)
7	Penghargaan dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi R.I berupa Transmigration Award 2012 kategori Makarti Nayotama	kebijakan yang unggul dan sungguh-sungguh dalam melaksanakan pembangunan di bidang transmigrasi (2012)
8	Penghargaan dari Menteri Pertanian	atas karya nyata dan dedikasi Gubernur Irwan Prayitno mengembangkan pertanian organik di Sumbar (2012)
9	Penghargaan diberikan Menteri Kelautan dan Perikanan (MKP) RI	upaya Pemprov Sumbar meningkatkan konsumsi ikan nasional (2012)

Sumber: Hasil Olahan Data Peneliti Dari Berbagai Sumber, 2013

⁹ Samin Barkah, Lc, "Kemenakertrans Anugerahkan Makarti Nayotama kepada Gubernur Sumbar" dalam <http://www.dakwatuna.com/2013/01/27035/kemenakertrans-anugerahkan-makarti-nayotama-kepada-gubernur-sumbar/#ixzz2JBaaxsvp> diakses pada tanggal 20 Januari 2013 pukul 21.35 WIB.

Berdasarkan Tabel 1.1 terlihat bahwasanya lebih dari lima penghargaan yang diterima pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam kurun waktu lebih kurang dua tahun. Diantara 9 (sembilan) penghargaan yang diterima, 8 (delapan) penghargaan diterima pada Tahun 2012 dan 1 (satu) penghargaan diterima pada Tahun 2011. Tren semakin meningkatnya penghargaan yang diterima Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dari Tahun 2011 hingga Tahun 2012 menjadi sebuah tanda tanya jika dikaitkan dengan kebijakan yang telah ditetapkan khususnya peraturan daerah yang telah ditetapkan semenjak mulai bertugas pada pertengahan Tahun 2010 hingga Tahun 2012.

Periode jabatan Gubernur hasil pilkada Tahun 2005 (sampai bulan Juni 2010) telah dihasilkan berbagai produk hukum daerah, baik dalam bentuk Peraturan Daerah sebanyak 60 buah, Peraturan Gubernur sebanyak 488 buah, Keputusan Gubernur sebanyak 2.321 buah serta Instruksi Gubernur sebanyak 18 buah, sebagai bagian untuk mendukung pencapaian misi pembangunan daerah¹⁰. Data ini mencerminkan bahwa Pemerintah Provinsi Sumatera Barat memiliki perhatian yang tidak kalah pentingnya terhadap kebijakan publik dan regulasi daerah yang dijadikan sebagai landasan dalam bertindak dan menjalankan penyelenggaraan pemerintahan. Disisi lain, keberhasilan pembangunan daerah dan penyelenggaraan pemerintahan juga tidak terlepas dari kualitas kebijakan publik yang ditetapkan oleh Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat.

¹⁰ RPJMD *op.cit.*, hlm. 60.

Senada dengan pernyataan tersebut, Riant Nugroho berpendapat, “*mengapa kebijakan publik penting?* Jawabannya, karena kejatuhan dan keberhasilan suatu negara bangsa semakin ditentukan oleh “*kehebatan*” kebijakan publiknya, bukan oleh sumber daya alam, posisi strategis, bahkan politiknya. Pemimpin, sistem politik, sumber daya alam, dan posisi strategis adalah *faktor pembentuk* atau “input”, “producers”, namun bukan *faktor penentu* atau “*driver*”¹¹. Pernyataan ini menunjukkan betapa besarnya pengaruh kebijakan publik terhadap kehidupan bernegara termasuk kehidupan berdaerah. Sebab kejatuhan dan keberhasilan suatu pemerintahan daerah juga ditentukan oleh “*kehebatan*” kebijakan publiknya, bukan oleh sumber daya alam, posisi strategis, bahkan politik maupun elite politik di daerah.

Keberhasilan dalam membentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur sebagai bentuk produk hukum yang bersifat pengaturan (*regeling*) pada dasarnya diupayakan untuk pencapaian visi dan misi pembangunan daerah sebagaimana telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah tahun 2005-2025. Apabila dianalisis dari berbagai produk hukum daerah dimaksud, khususnya Peraturan Daerah yang dihasilkan dalam periode jabatan Gubernur tersebut diatas (sampai Bulan Juni 2010) sebanyak 60 buah, secara kuantitatif memang relatif sedikit, tetapi secara kualitatif telah memberikan dasar hukum yang kuat dalam pelaksanaan program pembangunan di Sumatera Barat dalam aspek, ekonomi, sosial dan budaya serta pembangunan lainnya¹².

¹¹ Riant Nugroho, *Public Policy*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2012, hlm. 3

¹² RPJMD, *op. cit.*, hlm. 61

Masa Gubernur terpilih hasil pilkada Tahun 2010 menjabat hingga Tahun 2012, Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat telah menetapkan Peraturan Daerah sebanyak 36 (tiga puluh enam) Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda). Perda-perda tersebut memuat aturan mengenai beberapa bidang seperti bidang anggaran, organisasi tata kerja, pajak dan retribusi serta bidang lingkungan hidup dan sebagainya. Tahun 2010, sebagai awal bergulirnya masa pemerintahan Gubernur dan Wakil Gubernur baru, Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat telah menetapkan 4 (empat) perda. Perda-perda tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 1.2

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010

No	Peraturan Daerah	Tentang
1	Perda no. 8	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009
2	Perda no. 9	Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat
3	Perda no. 10	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010
4	Perda no. 11	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011

Sumber: Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, 2013

Urutan Perda Tahun 2010 diputuskan sebagai lanjutan atas perda yang ditetapkan pada masa gubernur sebelumnya. Alasannya adalah karena waktu pelantikan atau peresmian jabatan gubernur terpilih pada tanggal 15 Agustus 2010¹³ sehingga pemberian nomor perdanya dilanjutkan hingga akhir Tahun 2010. Dari data tabel tersebut terlihat bahwa perda tentang anggaran daerah baik anggaran perubahan, pertanggungjawaban anggaran maupun anggaran perencanaan untuk Tahun 2011 menjadi tren perda yang ditetapkan pemerintahan

¹³<http://news.okezone.com/read/2010/08/15/340/363099/mendagri-lantik-gubernur-terpilih-sumbar> diakses pada tanggal 19 Desember 2012 pukul 09.45 WIB.

provinsi bersama Gubernur baru. Meskipun terdapat 1(satu) perda yang memuat aturan mengenai Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Hal ini menunjukkan bahwa gubernur baru lebih mengutamakan kebijakan dalam mempersiapkan pelaksanaan pemerintahan pada tahun berikutnya. Sementara itu, secara kuantitas, jumlah perda yang ditetapkan Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat meningkat tajam pada Tahun 2011 menjadi 15(lima belas) perda. Jumlah ini lebih banyak dibandingkan perda yang ditetapkan Tahun 2010 bersama Gubernur baru. Untuk lebih jelasnya, perda-perda tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.3

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2011

No	Peraturan Daerah	Tentang
1	Perda no. 1	Retribusi Jasa Umum
2	Perda no. 2	Retribusi Jasa Usaha
3	Perda no. 3	Retribusi Perizinan Tertentu
4	Perda no. 4	Pajak Daerah
5	Perda no. 5	Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2015
6	Perda no. 6	Bangunan Gedung
7	Perda no. 7	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010
8	Perda no. 8	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011
9	Perda no. 9	Irigasi
10	Perda no. 10	Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Sumatera Barat SAKATO
11	Perda no. 11	Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat
12	Perda no. 12	Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Sumatera Barat
13	Perda no. 13	Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perseroan Terbatas
14	Perda no. 14	Perubahan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pendirian PT. Balairung Citra Jaya Sumbar
15	Perda no. 15	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012

Sumber: Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, 2013

Kuantitas perda yang diputuskan Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat semakin meningkat pada Tahun 2011. Berdasarkan Tabel 1.3, Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat telah menetapkan 15 (lima belas) perda. Dari 15 (lima belas) perda, 3 (tiga) diantaranya pastinya merupakan perda wajib yang ditetapkan setiap tahunnya yaitu perda mengenai pertanggungjawaban anggaran, perubahan anggaran dan perencanaan anggaran untuk Tahun 2012. Selain itu, 4 (empat) perda lainnya merupakan perda yang mengatur tentang pajak dan retribusi daerah. Kemudian, satu perda yang sangat *urgent* ditetapkan pemerintahan Provinsi Sumatera Barat adalah perda yang memuat aturan mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2015. Perda ini merupakan uraian dari visi misi Gubernur terpilih periode 2010-2015 yang dilebur menjadi visi misi pembangunan daerah untuk dipilah-pilah menjadi program dan kegiatan.

Selain itu, Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat juga menetapkan beberapa perda perubahan atas perda yang telah ditetapkan sebelumnya dan beberapa perda yang memuat aturan mengenai beberapa bidang pembangunan seperti kesehatan, pertanian serta bangunan. Kemudian, pada Tahun 2012 Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat berhasil membahas dan menetapkan perda terhitung sebanyak 17 (tujuh belas) perda. Masing-masing perda yang ditetapkan memiliki fokus aturan yang beragam dan tidak hanya berkaitan dengan beberapa bidang pembangunan saja. Untuk lebih jelasnya mengenai perda Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012 dapat dilihat pada Tabel 1.4 berikut:

Tabel 1.4
Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012

No	Peraturan Daerah	Tentang
1	Perda no. 1	Pajak Kendaraan Bermotor
2	Perda no. 2	Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah
3	Perda no. 3	Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara
4	Perda no. 4	Pengelolaan dan Perlindungan Sumber Daya Ikan
5	Perda no. 5	Penanggulangan HIV-AIDS
6	Perda no. 6	Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Rumah Sakit Umum Daerah Solok.
7	Perda no. 7	Pengelolaan Panas Bumi
8	Perda no. 8	Kawasan Tanpa Rokok
9	Perda no. 9	Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Sumatera Barat
10	Perda no. 10	Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Sumatera Barat
11	Perda no. 11	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011
12	Perda no. 12	Perubahan APBD Tahun 2012
13	Perda no. 13	Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032
14	Perda no. 14	Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
15	Perda no. 15	Pendirian Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Provinsi Sumatera Barat
16	Perda no. 16	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013
17	Perda no. 17	Penyelenggaraan Kearsipan

Sumber: Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, 2013

Berdasarkan Tabel 1.4, dapat dilihat jumlah perda Provinsi Sumatera Barat yang telah ditetapkan Tahun 2012 beserta fokus bidang aturannya. Jika diamati secara keseluruhan, terlihat adanya peningkatan kuantitas perda yang diputuskan pemerintah Provinsi Sumatera Barat setiap tahunnya. Pada Tahun 2010, pemerintah Provinsi Sumatera Barat hanya memutuskan 4 (empat) perda. Sementara itu, pada Tahun 2011 jumlahnya meningkat drastis menjadi 15 (lima belas) perda yang telah diputuskan. Kemudian, pada Tahun 2012, pemerintahan Provinsi Sumatera Barat memutuskan 17 (tujuh belas) perda dimana jumlah ini lebih banyak 2 (dua) perda dibandingkan jumlah perda Tahun 2011.

Tabel 1.2, Tabel 1.3 dan Tabel 1.4 menunjukkan perda-perda Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2012 yang memuat aturan tentang berbagai bidang. Tren jumlah perda yang selalu meningkat setiap tahunnya menjadi indikasi yang menarik untuk dipetakan. Pemetaan perda ini dilakukan untuk melihat tren kebijakan publik yang dominan ditetapkan oleh Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat berdasarkan model pengambilan keputusan kebijakan publik. Pemetaan kebijakan ini menghasilkan perda Provinsi Sumatera Barat yang terdiri dari tiga kategorisasi perda yang dipetakan dengan menggunakan model pengambilan keputusan kebijakan publik. *Pertama*, perda yang ditetapkan melalui model rasional yang dilihat dan dianalisis berdasarkan pada perda yang merupakan pencapaian tujuan dari aturan di atasnya.

Kedua, perda yang ditetapkan melalui model inkremental yang dilihat dari perda yang ditetapkan secara rutin dan merupakan perda perubahan atas perda yang telah ditetapkan pada tahun-tahun sebelumnya. *Ketiga*, perda yang ditetapkan melalui model *garbage can* yang dilihat dari perda yang ditetapkan atas dasar realitas dan situasi sosial ekonomi yang berkembang. Kemudian, perda hasil pemetaan yang terkategori kedalam tiga model akan dilihat trennya secara keseluruhan. Hasil tren perda tersebut dihubungkan dengan penghargaan dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2015.

Pemetaan merupakan konsep yang masih langka digunakan dalam studi kebijakan publik. Istilah pemetaan lebih dikenal dalam ilmu kebumih atau

geografi maupun ilmu tentang masyarakat atau lebih dikenal dengan sosiologi. Istilah pemetaan lahir dari kata dasar peta dimana pada ilmu sosiologi sering dikenal istilah pemetaan sosial. “Pemetaan sosial (*social mapping*) didefinisikan sebagai proses penggambaran masyarakat yang sistematis serta melibatkan pengumpulan data dan informasi mengenai masyarakat termasuk di dalamnya profil dan masalah sosial yang ada pada masyarakat tersebut”¹⁴.

Berdasarkan definisi tersebut, maksud pemetaan dalam studi kebijakan publik adalah proses penggambaran kebijakan publik yang sistematis serta melibatkan pengumpulan data dan informasi mengenai kebijakan publik yang akan dipetakan. Proses penggambaran kebijakan publik tergantung pada fokus dari jenis kebijakan publik yang akan dipetakan karena kebijakan publik terdiri dari berbagai jenis. Informasi dan data kebijakan publik yang akan dipetakan sesuai dengan wilayah dimana kebijakan tersebut ditetapkan dalam kurun waktu tertentu. Dengan demikian, pemetaan kebijakan pemerintahan Provinsi Sumatera Barat adalah proses penggambaran kebijakan pemerintahan Provinsi Sumatera Barat yang sistematis serta melibatkan pengumpulan data dan informasi mengenai kebijakan tersebut. Jenis kebijakan pemerintahan Provinsi Sumatera Barat yang dipetakan dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat yang ditetapkan Tahun 2010-2012.

¹⁴Edi Suharto, Metode dan Teknik Pemetaan Sosial dalam http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_18.htm di akses pada tanggal 26 Mei 2013 pukul 20.45.

1.2 Rumusan Masalah

Keberhasilan dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan baik pusat maupun daerah dapat diukur melalui kebijakan publik yang ditetapkan. Penetapan dan pengambilan keputusan kebijakan publik dilakukan melalui proses politik. “Sebagai sebuah produk politik perumusan kebijakan dilakukan dengan menempuh proses yang panjang, kompleks dan sering melibatkan rivalitas. Rivalitas, bahkan konflik sering terjadi karena dalam proses yang panjang tersebut formulasi kebijakan juga melibatkan banyak aktor dengan beragam kepentingan masing-masing. Dan tentu saja masing-masing pihak sangat ingin kepentingan dirinya atau kelompoknya yang diakomodasi”¹⁵. Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis korelasi antara peraturan daerah dengan penghargaan dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2015.

Penelitian ini mengkaji tentang konsep pemetaan yang diadopsi dari ilmu geografi dan kemudian digunakan dalam studi kebijakan publik. Pemetaan kebijakan menggunakan model pengambilan keputusan kebijakan publik dengan fokus pada Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2012. Oleh sebab itu, rumusan masalah penelitian ini adalah **bagaimanakah pemetaan kebijakan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2012 dilihat dari pendekatan model pengambilan keputusan kebijakan publik?**

¹⁵Erwan Agus Purwanto dalam Dwiyanto Indiahono, *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*. Gava Media, Yogyakarta, 2009, hlm. vii

1.3 Tujuan penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah

- 1) Untuk menganalisis Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2012 berdasarkan model pengambilan keputusan kebijakan publik.
- 2) Untuk memetakan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2012 berdasarkan model pengambilan keputusan kebijakan publik.
- 3) Mengkorelasikan tren perda yang ditetapkan dengan penghargaan yang diraih Pemerintah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2011-2012 dan RPJMD Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2015.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini terdiri dari

1.4.1 Manfaat Teoritis

Untuk mengaplikasikan teori pengambilan keputusan kebijakan publik terhadap Peraturan Daerah yang telah ditetapkan oleh pemerintah bersama DPRD Provinsi Sumatera Barat dalam upaya meningkatkan pemahaman terhadap teori kebijakan publik dan mengembangkan khasanah keilmuan administrasi negara.

1.4.2 Manfaat Praktis

Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam melahirkan kebijakan publik yang partisipatif, unggul dan sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2015 sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sumatera Barat.