

PARADOKS IMPLEMENTASI *GOOD GOVERNANCE* DALAM PELAKSANAAN PROGRAM INOVASI DAERAH: KASUS DI KOTA PAREPARE

Teguh Kurniawan*

Abstrak

Penyelenggaraan otonomi daerah saat ini ditandai dengan adanya paradoks berupa munculnya sejumlah kecil daerah yang inovatif¹ dan berusaha mewujudkan *good governance* serta maraknya berbagai kasus korupsi di banyak daerah. Salah satu daerah yang dinilai inovatif sekaligus memiliki berbagai kasus korupsi adalah Kota Parepare. Studi ini bertujuan mengevaluasi secara kritis berbagai program inovasi yang ada di Kota Parepare dalam konteks *good governance*. Untuk dapat mencapai tujuannya, studi ini menggunakan metode kualitatif yang meliputi *desk study* terhadap berbagai pustaka dan data-data yang relevan terkait pelaksanaan program inovasi maupun wawancara mendalam dengan sejumlah pemangku kepentingan di Kota Parepare. Studi ini menemukan bahwa pelaksanaan berbagai program inovasi di Kota Parepare masih belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan *good governance*. Berbagai program inovasi tersebut dalam banyak hal ternyata masih belum menyentuh permasalahan signifikan yang dihadapi dalam pelaksanaan *good governance* seperti korupsi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, upaya penciptaan aparat birokrasi yang berintegritas dan profesional, serta keterlibatan masyarakat yang signifikan dalam perencanaan dan pelaksanaan

* Lektor Kepala (Associate Professor) pada Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia. Email: teguh.kurniawan@ui.ac.id, Website: <http://www.kurniawans.net>

¹ Daerah yang inovatif merujuk kepada pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Mulgan dan Albury (2003) Baker (2002), serta IDeA (2005) sebagaimana dikutip oleh Prasajo, Kurniawan, dan Holidin (2007). Berdasarkan pendapat dari Mulgan dan Albury, maka daerah yang inovatif merupakan daerah yang mampu menciptakan baik proses, produk, jasa ataupun metode baru dalam kegiatan penyampaian layanan yang terbukti dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kualitas dari kegiatan penyampaian layanan tersebut. Sementara itu menurut Baker dan IDeA terdapat lima tipe inovasi, yaitu inovasi yang terkait dengan: (1) strategi/kebijakan misalnya misi, sasaran, strategi dan pertimbangan baru; (2) pelayanan/produk misalnya perubahan fitur dan desain dari pelayanan/produk; (3) penyampaian layanan misalnya perubahan atau cara baru dalam penyampaian layanan atau dalam berinteraksi dengan klien; (4) proses misalnya prosedur internal, kebijakan dan bentuk organisasi baru; serta (5) sistem interaksi misalnya cara baru atau perbaikannya yang berbasis pengetahuan dalam berinteraksi dengan aktor lain serta perubahan dalam cara menjalankan pemerintahan.

pembangunan daerah. Studi ini juga menemukan bahwa program inovasi yang dijalankan di Kota Parepare merupakan kombinasi dari ide orisinal walikota serta program yang dijalankan karena adanya bantuan dari lembaga donor maupun tindak lanjut dari kebijakan pusat. Selain itu, sejumlah program inovasi juga sudah tidak berjalan lagi atau berjalan secara tidak berkelanjutan.

PENDAHULUAN

Pemberlakuan kebijakan otonomi daerah di era reformasi telah memunculkan harapan akan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih akomodatif terhadap berbagai persoalan masyarakat di tingkat lokal sehingga dapat meningkatkan pelayanan publik yang lebih baik. Hal ini dapat dimungkinkan seiring dengan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah sehingga dapat membuat berbagai inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Hasilnya kemudian adalah munculnya sejumlah kecil daerah yang oleh berbagai pihak dinilai inovatif dan berusaha untuk mewujudkan *good governance*. Pada sisi yang lain, kebijakan otonomi daerah yang dijalankan di era reformasi juga memberikan wajah yang menyedihkan terkait dengan maraknya berbagai kasus korupsi oleh para penyelenggara pemerintahan daerah. Mengutip pandangan Prasojo dan Kurniawan (2008, 8), paradoks ini muncul sebagai akibat dari unit-unit desentralisasi yang masih belum mampu menjadi motor dan katalisator pembangunan dan perubahan di daerah. Unit-unit desentralisasi ini masih belum memahami bahwa kewenangan besar yang dimiliki merupakan instrumen demokrasi lokal dan partisipasi masyarakat dan tidak hanya sekedar sebagai instrumen maksimalisasi efisiensi pelayanan publik.

Salah satu daerah yang dinilai inovatif sekaligus memiliki berbagai kasus korupsi adalah Kota Parepare. Berangkat dari kondisi tersebut, merupakan hal yang menarik untuk melihat bagaimana paradoks dalam penyelenggaraan otonomi daerah ini terjadi khususnya di Kota Parepare. Untuk keperluan itu, studi ini bertujuan mengevaluasi secara kritis berbagai program inovasi yang ada di Kota Parepare dalam konteks *good governance*.

Untuk dapat mencapai tujuannya, studi ini menggunakan metode kualitatif yang meliputi *desk study* terhadap berbagai pustaka dan data-data yang relevan terkait pelaksanaan program inovasi maupun wawancara mendalam dengan sejumlah pemangku kepentingan di Kota Parepare seperti: Kepala Kantor Pelayanan Perizinan, Kepala Bagian Organisasi, Kepala Bagian Hukum, tokoh masyarakat (mantan politisi), penggiat LSM maupun akademisi lokal dan peneliti pada FIPO Makassar. Studi ini berangkat dari pemahaman bahwa praktek *good governance* yang tampak baik dari permukaan, *duality* antara *good* dan *bad practices* berlangsung karena adanya sejumlah “konteks” yang bekerja dalam implementasi agenda *good governance*. Konteks ini diantaranya adalah relasi kekuasaan antara aktor di daerah serta dinamika perebutan sumber daya (*resources*) diantara para aktor tersebut.

DINAMIKA EKONOMI, POLITIK DAN SOSIAL DI KOTA “BANDAR MADANI”

Salah satu asumsi yang menjadi dasar dalam pelaksanaan studi ini adalah bahwa pemilihan inovasi yang dijalankan oleh sejumlah daerah di Indonesia dipengaruhi oleh latar belakang yang ada di daerah tersebut. Untuk itu, bagian ini akan mencoba menggambarkan mengenai berbagai dinamika yang ada di Kota Parepare dalam hal ekonomi, politik dan sosial yang mungkin mempengaruhi pemilihan berbagai program inovasi yang ada maupun bagaimana berbagai program inovasi tersebut dijalankan. Pada bagian selanjutnya akan dapat terlihat bahwa sejumlah program inovasi yang dijalankan di Kota Parepare merupakan program yang memiliki kesesuaian dengan karakteristik Kota Parepare sebagai sebuah kota perdagangan dan jasa serta kota yang memiliki masyarakat yang berkarakter terbuka dan dinamis.

Struktur Perekonomian Kota Parepare

Secara geografis, Kota Parepare memiliki letak yang sangat strategis berada pada bibir pantai Selat Makassar di bagian tengah Propinsi Sulawesi Selatan dengan kondisi topografi yang berpantai dan berbukit. Dengan posisinya tersebut, Kota Parepare

merupakan titik silang jalur transportasi darat dari utara (daerah-daerah kaya akan hasil alam pertanian) dan dari selatan (daerah sentra jasa/perdagangan karena adanya ibukota Propinsi).

Mengingat posisi geografisnya tersebut, Kota Parepare merupakan kota yang identik dengan perniagaan dan jasa yang ditawarkan oleh masyarakatnya. Pusat Kota Parepare dipenuhi dengan banyaknya toko dan warung. Selain itu, Kota Parepare juga merupakan kota pelabuhan yang melayani arus lalu lintas antar pulau sebagai akibat dari posisinya yang tepat di pesisir Selat Makassar yang memisahkan Pulau Sulawesi dan Pulau Kalimantan. Pelabuhan di Kota Parepare menjadi pusat distribusi dari berbagai hasil bumi yang berasal dari daerah-daerah di sekitar Kota Parepare seperti Kabupaten Sidrap, Kabupaten Pinrang, dan Kabupaten Barru menuju ke wilayah-wilayah lain di Sulawesi, Jawa maupun Kalimantan.

Berdasarkan harga berlaku tahun 2010, maka Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Parepare adalah sebesar 1.796.670,56 juta rupiah dengan kontribusi terbesar diberikan oleh sektor perdagangan, hotel dan restoran yakni sebesar 25,07 persen kemudian disusul oleh sektor angkutan dan komunikasi dengan sumbangan sebesar 20,36 persen. Sementara itu, berdasarkan harga konstan 2000 pada tahun 2010, maka PDRB Kota Parepare adalah sebesar 767.162,91 juta rupiah atau naik sebesar 8,47 persen dari tahun sebelumnya.

Adapun PDRB perkapita Kota Parepare atas dasar harga konstan 2000 pada tahun 2010 adalah sebesar 5.147.193,00 rupiah sementara PDRB perkapita berdasarkan harga berlaku pada tahun 2010 adalah sebesar 12.453.542,00 rupiah. Secara berurutan, persentase PDRB Kota Parepare menurut Lapangan Usaha pada tahun 2010 adalah Perdagangan, Hotel dan Restoran (28,05%), Jasa-jasa (20,97%), Angkutan dan Komunikasi (20,36%), Keuangan, Sewa, dan Jasa Perbankan (14,84%), Bangunan (8,18%), Pertanian (6,69%), Industri (2,27%), Listrik, Gas, dan Air (1,34%), serta Penggalian (0,29%).

Berdasarkan data-data tersebut dapat dilihat bahwa sektor perekonomian yang dominan di Kota Parepare adalah sektor perdagangan, hotel, restoran, jasa, angkutan dan

komunikasi. Kondisi ini tentu saja tidak terlepas dari posisi geografis yang strategis dari Kota Parepare sehingga mendukung perannya sebagai pusat perniagaan, jasa dan distribusi di wilayah Propinsi Sulawesi Selatan.

Konstelasi Politik di Kota Parepare

Konstelasi politik di Kota Parepare dapat dilihat setidaknya melalui komposisi keterwakilan partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), afiliasi politik dari Kepala Daerah, serta soliditas birokrasi dan hubungan antar lembaga. Dari sisi komposisi keterwakilan partai politik maka dapat terlihat bahwa keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Kota Parepare untuk Periode 2009-2014 terdiri dari 25 orang anggota dewan yang berasal dari 12 partai politik yang dibagi dalam 4 fraksi. Komposisi anggota DPRD Kota Parepare berdasarkan partai politiknya untuk Periode 2004-2009 dan 2009-2014 dapat dilihat dalam tabel 1 berikut.

Tabel 1

Komposisi Keanggotaan DPRD Kota Parepare Menurut Partai Politiknya

No.	Partai Politik	Jumlah Anggota	
		2004-2009	2009-2014
1	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	2	1
2	Partai Golkar	11	6
3	Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN)	-	2
4	Partai Amanat Nasional	3	2
5	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	-	2
6	Partai Hanura	-	1
7	Partai Bulan Bintang (PBB)	3	1
8	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	-	1
9	Partai Pemuda Indonesia (PPI)	-	2

10	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	3	3
11	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK)	2	2
12	Partai Demokrat	-	2
13	Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)	1	-

Sumber: Kota Parepare Dalam Angka 2011 dan berbagai sumber lain (diolah kembali)

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa pada periode 2009-2014 terjadi kenaikan jumlah partai politik yang mampu menempatkan kadernya untuk duduk didalam keanggotaan DPRD Kota Parepare. Terdapat sebanyak 12 partai politik yang mampu menempatkan kadernya untuk duduk sebagai anggota DPRD Kota Parepare periode 2009-2014. Jumlah ini jauh lebih tinggi dibandingkan periode sebelumnya (2004-2009) yang hanya terdiri dari 7 partai politik. Keanggotaan DPRD Kota Parepare periode 2009-2014 juga ditandai dengan menurunnya jumlah kursi yang didapatkan oleh sebagian besar partai politik yang memiliki kursi di DPRD Kota Parepare pada periode 2004-2009. Tercatat ada sebanyak 5 partai politik yang mengalami penurunan perolehan kursi pada Periode 2009-2014 yakni Partai Golkar (5 kursi), Partai Persatuan Pembangunan (1 kursi), Partai Amanat Nasional (1 kursi), Partai Bulan Bintang (2 kursi), dan Partai Penegak Demokrasi Indonesia (1 kursi). Sementara 2 partai politik lainnya yakni Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan mampu mempertahankan jumlah kursi yang didapatkan seperti pada periode sebelumnya yakni masing-masing 3 kursi dan 2 kursi. Sebagai penggantinya, terdapat 6 partai politik yang mampu menempatkan kadernya sebagai anggota DPRD Kota Parepare periode 2009-2014 yakni Partai Peduli Rakyat Nasional (2 kursi), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (2 kursi), Partai Hanura (1 kursi), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (1 kursi), Partai Pemuda Indonesia (2 kursi), dan Partai Demokrat (2 kursi).

Kondisi yang ada di DPRD Kota Parepare berdasarkan keterwakilan partai politik yang memiliki kursi dapat mencerminkan situasi politik yang ada di Kota Parepare. Menurut sejumlah narasumber, Kota Parepare merupakan sebuah daerah dengan atmosfer atau nuansa politik yang tinggi. Tingginya situasi politik di Kota Parepare tidak dapat dilepaskan dari kecilnya wilayah kota maupun jumlah penduduknya serta peranan masyarakat terdidiknya yang umumnya kritis. Masyarakat Kota Parepare yang terdidik dan kritis ini umumnya mereka-mereka yang pernah mengenyam pendidikan di luar Kota Parepare dan kembali setelah menyelesaikan pendidikannya. Kritisnya masyarakat Kota Parepare dapat dilihat dari keberagaman pilihan mereka terhadap berbagai partai politik yang saat ini ada di DPRD. Terkait hal ini, terdapat juga suatu paradoks bahwa masih terdapat juga kepentingan masyarakat Kota Parepare yang masih dipengaruhi oleh preferensi dan dukungan terhadap figur yang mampu memberikan penawaran keuntungan sesaat pada saat pemilihan umum. Menurut seorang narasumber, masih relatif banyak masyarakat yang preferensinya dipengaruhi oleh politik uang, khususnya masyarakat miskin. Selain itu dukungan atas dasar primordialisme juga masih banyak terjadi di masyarakat. Berbagai kondisi tersebut sangat mendukung terhadap situasi politik yang saat ini ada di Kota Parepare. Kritisnya masyarakat Kota Parepare ditambah dengan banyaknya pihak-pihak berkepentingan membuat peta perpolitikan di Kota Parepare menjadi begitu dinamis.

Sementara itu, berdasarkan afiliasi politik dari Kepala Daerah maka dapat terlihat bahwa Pelaksana Tugas (Plt.) Walikota Parepare saat ini A. Syamsu Alam adalah merupakan Wakil Walikota yang berpasangan dengan Walikota M. Zain Katoe dalam Pemilihan Kepala Daerah pada tahun 2008 yang lalu. Mereka diusung oleh Partai Golkar. M. Zain Katoe sendiri saat ini telah diberhentikan sebagai Walikota Parepare sejak 25 September 2012 setelah sebelumnya berstatus non aktif sejak 26 November 2010 akibat terjerat dalam kasus korupsi pendirian perusahaan PT Pares Bandar Madani (PT PBM) yang menggunakan APBD Kota Parepare tahun 2004 sebesar 1,5 Milyar Rupiah. Pemilihan Kepala Daerah pada tahun 2008 merupakan pemilihan untuk masa jabatan kedua bagi M. Zain Katoe setelah pada pemilihan sebelumnya pada tahun 2003 M. Zain Katoe yang

berpasangan dengan Tadjuddin Kamisi dan diusung oleh Partai Golkar berhasil memenangkan Pemilihan Walikota yang pada waktu itu masih dilakukan oleh DPRD.

Sebelum menjadi Walikota Parepare, M. Zain Katoe pernah berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang kemudian berhenti dan beralih menjadi pengusaha. Adapun A. Syamsu Alam sebelumnya adalah pensiunan anggota Kepolisian RI (POLRI) yang kemudian menjadi anggota DPRD Kota Parepare selama 2 periode (1999-2004 dan 2004-2009) dari Partai Golkar. M. Zain Katoe sendiri sampai saat ini masih menjabat sebagai Ketua DPD Partai Golkar di Kota Parepare.

Apabila dilihat dari latar belakang dan afiliasi politiknya maka terdapat kesamaan afiliasi politik antara Walikota dan Wakil Walikota, sehingga seharusnya tidak memiliki perbedaan dalam pandangan dan koordinasi politik maupun dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan di Kota Parepare. Namun demikian, sejumlah situasi yang terjadi khususnya setelah adanya penonaktifan terhadap Walikota—akibat kasus korupsi yang menyimpannya—dapat menunjukkan terjadinya friksi diantara Walikota dan Wakil Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu situasi yang dapat menunjukkan ini adalah mutasi yang dilakukan oleh Plt Walikota terhadap pejabat teras di lingkungan Pemerintah Kota Parepare. Mutasi pejabat ini disinyalir sarat dengan kepentingan Plt Walikota yang tidak sejalan dengan Walikota non aktif dalam hal penempatan pejabat daerah. Mutasi ini sempat menimbulkan masalah karena dianggap tidak sesuai dengan mekanisme yang ada dalam birokrasi serta melampaui kewenangan Plt Walikota sehingga Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri) pun harus turun tangan. Mutasi pejabat ini menurut pandangan dari berbagai pihak disinyalir terkait dengan ketidaksesuaian Plt Walikota dengan penempatan pejabat yang sebelumnya dilakukan oleh Walikota non aktif selain juga karena kepentingan dari Plt Walikota untuk mengangkat kerabat dekatnya sebagai pejabat daerah. Menurut seorang narasumber, Plt Walikota berani melakukan mutasi karena telah mendapatkan lampu hijau dari kalangan DPRD yang juga memiliki kepentingan terhadap pergantian sejumlah pejabat di lingkungan Pemerintah Kota Parepare. Terkait masalah penempatan aparat birokrasi yang tidak sesuai dengan kompetensi yang banyak terjadi di

lingkungan Pemerintah Kota Parepare juga dikemukakan oleh salah seorang narasumber yang pernah melakukan penelitian mengenai proses rekrutmen birokrasi di Kota Parepare. Menurut hasil penelitian narasumber ini, dalam penentuan pejabat birokrasi di Kota Parepare, Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) seolah tidak memiliki kekuasaan sebagaimana fungsinya karena semua ditetapkan oleh Plt Walikota. Dampaknya kemudian menurut narasumber ini, terjadinya penempatan seseorang pada jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensi atau keahliannya. Berbagai situasi ini dapat memberikan gambaran betapa konteks politik juga turut memainkan peran penting dalam kehidupan birokrasi di Kota Parepare. Kondisi ini tentu saja dapat mempengaruhi netralitas serta profesionalitas dari birokrasi di Kota Parepare.

Kondisi Sosial Masyarakat

Berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 2010, jumlah penduduk di Kota Parepare adalah sebesar 129.542 jiwa yang terdiri atas 63.719 laki-laki dan 65.823 perempuan. Dilihat dari tingkat pendidikan yang dimiliki oleh masyarakat Kota Parepare, maka berdasarkan data Susenas 2009 diperoleh informasi bahwa sebanyak 28,22% penduduk Kota Parepare memiliki tingkat pendidikan SMU/ sederajat, 21,18% memiliki tingkat pendidikan SLTP/ sederajat, 20,50% memiliki tingkat pendidikan SD/ sederajat, 16,04% tidak memiliki pendidikan, dan sisanya 9,83% memiliki tingkat pendidikan perguruan tinggi.

Kota Parepare dikenal sebagai sebuah daerah yang memiliki masyarakat yang heterogen yang didominasi oleh empat etnis yaitu Bugis, Makassar, Mandar dan Toraja dengan budaya dan adat istiadat yang dominan adalah budaya bugis. Selebihnya merupakan penduduk dari etnis Jawa dan etnis lain di Indonesia serta keturunan Cina. Meskipun budaya Bugis dominan, keseharian masyarakat Kota Parepare sangat terbuka dengan kebudayaan atau kebiasaan baru dan komunitas lain.

Dalam bidang pendidikan khususnya pendidikan tinggi, terdapat sejumlah perguruan tinggi di Kota Parepare yakni Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri, Program Pendidikan Guru Sekolah Dasar Universitas Negeri Makassar, Universitas Muhammadiyah Parepare,

Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Amsir, Akademi Sekretari dan Manajemen Amsir, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Amsir, Akademi Keperawatan Fatima, Sekolah Tinggi Kesehatan Syekh Yusuf, dan Akademi Kebidanan Andi Makassar.

Selain relatif banyaknya institusi pendidikan tinggi, Kota Parepare juga merupakan kota yang memiliki jumlah lembaga swadaya masyarakat (LSM) maupun forum kemasyarakatan yang relatif banyak. Berdasarkan informasi yang ada, terdapat setidaknya sebanyak 40 LSM di Kota Parepare. Berbagai LSM tersebut telah membentuk Forum Koordinasi (FORSI) sebagai wadah kerjasama mereka. Selain FORSI terdapat juga sejumlah forum lain seperti Forum Masyarakat Sipil, Fraksi Balkon, Forum Masyarakat Miskin, Forum Delegasi Musrenbang (FDM), dan Forum Fasilitator Kelurahan (F2K). Berbagai forum ini melaksanakan sejumlah peran yang relatif signifikan dalam pemantauan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Kota Parepare. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya pengaduan yang dilakukan oleh berbagai kelompok ini sebagaimana dapat dilihat dalam sejumlah pemberitaan yang ada. Menurut seorang narasumber, terungkapnya kasus korupsi tunjangan perumahan anggota DPRD periode 2004-2009 adalah merupakan hasil laporan dari masyarakat kepada penegak hukum.

Peran yang cukup aktif dari masyarakat ini juga ditunjang oleh keberadaan berbagai perwakilan media massa di Kota Parepare. Bahkan salah satu media massa di Kota Parepare (Pare Pos) sangat aktif dalam menampung dan menyalurkan berbagai keluhan masyarakat Kota Parepare. Media massa lainnya yang banyak digunakan adalah melalui acara keluh kesah di sebuah stasiun radio lokal (Radio Mesra) yang ditayangkan selama lima hari dalam seminggu mulai pukul 08.00-10.00 waktu setempat. Perpaduan antara tingkat pendidikan masyarakat yang relatif tinggi, jumlah perguruan tinggi yang relatif banyak, lembaga swadaya masyarakat dan media massa yang cukup aktif membuat situasi politik di Kota Parepare menjadi semakin dinamis. Situasi yang dinamis dari masyarakat Kota Parepare ini pada satu sisi membawa pengaruh positif dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di Kota Parepare tetapi pada sisi lainnya masih belum mampu mendukung pula terhadap perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik tersebut.

BERBAGAI PROGRAM INOVASI YANG DIJALANKAN DI KOTA PAREPARE

Dari berbagai informasi yang diperoleh khususnya yang berasal dari hasil pengamatan dan kajian yang dilakukan oleh The Fajar Institute of Pro Otonomi (FIPO), terdapat sejumlah program inovasi yang ada di Kota Parepare sebagaimana dapat dilihat dalam tabel 2 berikut:

Tabel 2

Daftar Program Inovasi di Kota Parepare

No	Program Inovasi	Nominasi dan Award
1	Sistem Pelayanan Perizinan Satu Atap	FIPO Otonomi Award 2009, 2010, 2011 untuk Kategori Pelayanan Administrasi Dasar Kependudukan dan Perizinan
2	Peningkatan Pelayanan Puskesmas	Nominasi FIPO Otonomi Award 2009 untuk Kategori Pelayanan Kesehatan
3	Pengaduan Masyarakat melalui SMS dan Website	Nominasi FIPO Otonomi Award 2009, 2011 untuk Kategori Akuntabilitas Publik; Nominasi FIPO Otonomi Award 2012 untuk Kategori Partisipasi Publik
4	Pembuatan Perda melalui pendekatan RIA (Regulatory Impact Assessment)	Nominasi FIPO Otonomi Award 2009 untuk Kategori Partisipasi Publik dan Kestinambungan Politik
5	Perkampungan Orang Miskin	Nominasi FIPO Otonomi Award 2009 untuk Kategori Pemberdayaan Ekonomi dan Pengentasan Kemiskinan
6	Koordinasi Lingkungan Hidup	Nominasi FIPO Award 2009 untuk Kategori Pengelolaan Lingkungan Hidup
7	Pengelolaan Sampah Organik	Nominasi FIPO Award 2010, 2011, 2012

		untuk Kategori Pengelolaan Lingkungan Hidup
8	Perencanaan Anggaran Berbasis Masyarakat	FIPO Otonomi Award 2012 untuk Kategori Akuntabilitas Publik

Sumber: The Fajar Institute of Pro Otonomi (FIPO)

Berikut ini adalah deskripsi secara singkat mengenai berbagai program inovasi tersebut serta implementasi dan dampaknya sampai dengan saat ini.

Gambaran Singkat dari Program Inovasi

Berdasarkan informasi yang ada dapat terlihat bahwa program inovasi yang ada di Kota Parepare lebih banyak yang memiliki lokus di dalam (internal) Pemerintah Kota sendiri dibandingkan dengan yang memiliki lokus di luar (eksternal) dari Pemerintah Kota Parepare. Dari 8 program inovasi sebagaimana dapat dilihat dalam tabel 2, hanya program pengaduan masyarakat melalui sms dan website, perkampungan orang miskin, serta pengelolaan sampah organik saja yang lokus pelaksanaannya berada di luar institusi Pemerintah Kota Parepare sementara sisanya (5 program) merupakan program inovasi yang lokusnya berada di internal Pemerintah Kota Parepare.

Dilihat dari fokusnya, maka 2 program yakni sistem pelayanan perizinan satu atap dan peningkatan pelayanan puskesmas merupakan program yang memfokuskan pada pelayanan masyarakat, 4 program (pengaduan masyarakat melalui sms dan website, pembuatan Perda melalui pendekatan RIA, koordinasi lingkungan hidup, serta pengelolaan sampah organik) merupakan program yang memfokuskan pada penguatan kapasitas Pemerintah Kota. Adapun 2 program lainnya (perkampungan orang miskin serta perencanaan anggaran berbasis masyarakat) adalah program yang memfokuskan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dilihat dari sasarannya, maka 2 program (pembuatan Perda melalui pendekatan RIA serta koordinasi lingkungan hidup) merupakan program yang dilaksanakan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas aparat/organisasi Pemerintah Kota, sementara 6

program lainnya merupakan program yang dilaksanakan dalam rangka penanganan sejumlah permasalahan yang ada di masyarakat.

Dalam hal keterlibatan masyarakat dalam proses pelaksanaannya, maka hanya 1 program (koordinasi lingkungan hidup) yang tidak terlalu melibatkan masyarakat, sementara 7 program lainnya merupakan program yang banyak melibatkan masyarakat dalam pelaksanaannya.

Dari hasil penelusuran yang dilakukan, didapatkan informasi bahwa kecuali Sistem Perizinan Satu Atap, maka sebagian besar program inovasi yang ada di Kota Parepare merupakan program yang muncul karena adanya bantuan dari lembaga donor atau karena adanya pemberian penghargaan oleh Pemerintah Pusat. Sistem Perizinan Satu Atap pun meski awalnya merupakan ide dari Walikota pada saat itu (Basrah Hafid) tetapi dalam pengembangannya juga mendapatkan asistensi dari The Asia Foundation bersama-sama dengan dengan sejumlah daerah lain diantaranya Kabupaten Sragen.

Adapun deskripsi dan sejarah singkat dari masing-masing program inovasi adalah sebagai berikut:

Sistem Pelayanan Perizinan Satu Atap. Pemerintah Kota Parepare membentuk Sistem Perizinan Satu Atap melalui Keputusan Walikota No. 13 Tahun 2001. Berdasarkan keputusan ini, Kantor Sintap mulai beroperasi pada 1 Juni Tahun 2001 untuk memberikan pelayanan publik yang prima dan berstandar internasional dalam bidang perizinan dan non perizinan. Seluruh perizinan dan non perizinan diproses dalam waktu yang terukur, singkat, jelas dan secara komputerisasi dengan menggunakan konfigurasi IT berbasis jaringan *Local Area Network* (LAN). Melalui tahapan-tahapan yang sistematis dan prosedural dapat menutup kemungkinan adanya tindakan-tindakan yang tidak dikehendaki. Pembayaran biaya retribusi pelayanan juga dilakukan dengan menggunakan jasa perbankan sehingga tidak dimungkinkan adanya uang yang beredar didalam kantor pelayanan. Prosedur pemberian layanan juga diumumkan kepada masyarakat yang disertai dengan mekanisme pengaduan baik melalui kotak saran, telepon maupun sms. Program ini muncul dilatarbelakangi oleh risihnya Walikota Parepare pada saat itu (Basrah Hafid) terhadap

banyaknya pengaduan masyarakat melalui media massa yang mengeluhkan tentang proses perizinan di Kota Parepare. Walikota berpendapat bahwa jika kondisi ini diteruskan akan membuat lunturnya citra Kota Parepare sebagai kota perniagaan akibat dari menjauhnya investor untuk melakukan kegiatan usaha di Kota Parepare. Berangkat dari kekhawatiran tersebut, Walikota kemudian menugaskan kepada Kepala Bappeda dan Kepala Bagian Organisasi dan Tata Laksana (Ortala) untuk mendesain sebuah lembaga yang mampu melayani semua aspek pelayanan perizinan. Lembaga tersebut diharapkan dapat memangkas birokrasi yang berbelit-belit dan pelayanan yang tidak profesional. Lembaga ini juga diharapkan dapat mendorong tata kelola pemerintahan yang baik dalam pemberian pelayanan publik. Kemudahan pelayanan harus diberikan baik kepada individu maupun dunia usaha dalam proses pengurusan perizinan, biaya yang transparan, dan jaminan kepastian waktu.

Peningkatan Pelayanan Puskesmas. Pemerintah Kota Parepare berusaha untuk meningkatkan status puskesmas dari hanya melayani rawat jalan menjadi rawat inap serta membangun fisik puskesmas menjadi bertingkat. Program ini bertujuan untuk membuat fasilitas kesehatan yang ada menjadi lebih memadai sehingga dapat melayani masyarakat secara maksimal dan cepat. Program ini diinisiasi sebagai akibat dari kesadaran bahwa puskesmas merupakan tempat kunjungan pertama masyarakat dalam pemeriksaan kesehatan. Atas dasar itu, sejak tahun 2000 Pemerintah Kota Parepare menunjukkan keseriusannya untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan di puskesmas. Hingga tahun 2008, seluruh puskesmas di Kota Parepare telah berubah baik status maupun fisiknya.

Pengaduan Masyarakat melalui SMS dan Website. Pemerintah Kota Parepare melalui bagian humas menyiapkan sarana pengaduan masyarakat melalui SMS, email dan website. Masyarakat yang mempunyai keluhan yang terkait dengan pelaksanaan pemerintahan dapat menyampaikan pengaduannya melalui SMS ke No 081241350077, melalui email humas@pareparekota.go.id dan website <http://pengaduan.pareparekota.go.id>. Hasil pengaduan masyarakat ini diprint out tanpa diedit dan kemudian dilaporkan ke

Walikota atau Sekretaris Daerah. Walikota atau Sekretaris Daerah kemudian mengirimkan surat ke Instansi terkait untuk ditindak lanjuti. Pengaduan masyarakat ini juga akan dibahas dalam *Coffee Morning* yang rutin dilaksanakan setiap bulan. Program ini dilaksanakan dalam mendukung upaya transparansi dan pelaksanaan *good governance* serta dalam memaksimalkan penyediaan wadah aspirasi masyarakat sehingga Pemerintah Kota Parepare dapat mengetahui apa yang diinginkan oleh masyarakat (keluhan, tanggapan, saran, masukan) mengenai berbagai hal.

Pembuatan Perda melalui pendekatan RIA (*Regulatory Impact Assessment*).

Dengan menggunakan metode RIA, maka setiap rancangan Peraturan Daerah sebelum diajukan ke DPRD harus melibatkan partisipasi masyarakat melalui konsultasi publik. Pelaksanaan konsultasi publik yang terkait dengan Ranperda diadakan dalam bentuk pertemuan dengan melibatkan *stakeholder* yang akan memberikan saran dan pendapat baik lisan maupun tulisan. Penyusunan Rancangan Perda yang harus melalui konsultasi publik ini diatur dalam Peraturan Walikota No. 52 Tahun 2005. Ranperda yang telah dikonsultasikan dengan *stakeholder* kemudian dibahas oleh tim (kelompok kerja) yang dibentuk oleh Walikota berdasarkan Keputusan Walikota No. 507 Tahun 2006. Kelompok Kerja tersebut selanjutnya membahas dan merumuskan hasil konsultasi dengan *stakeholder* dalam bentuk dokumen hasil konsultasi rancangan Perda. Ranperda yang telah dibahas oleh tim nantinya akan disampaikan ke Pimpinan Unit Kerja terkait melalui Bagian Hukum untuk selanjutnya diajukan kepada Walikota sebelum disampaikan oleh Walikota ke DPRD untuk dibahas. Program ini dilaksanakan dalam rangka menghasilkan perda yang dapat mendukung pemerintahan yang baik, melalui penerapan metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) sebagai bentuk partisipasi dan komitmen semua pihak.

Perkampungan Orang Miskin. Pemerintah Kota Parepare membentuk "Gerbang Taskin" di mana sebanyak 25 keluarga miskin dikumpulkan di satu lokasi dan dibina secara penuh. Setelah keluarga miskin tersebut dianggap cukup mapan dan sudah bisa mandiri, maka warga penghuni Gerbang Taskin dikembalikan ke kelurahan masing-masing untuk melanjutkan aktivitas kehidupan secara normal dengan berbekal keterampilan dan

kompetensi yang telah mereka peroleh selama pembinaan. Setelah lokasi Gerbang Taskin ditinggalkan oleh keluarga miskin sebelumnya, maka Pemerintah Kota akan merekrut kembali 25 keluarga yang paling miskin. Program ini dilaksanakan dalam upaya mengatasi masalah kemiskinan yang ada di Kota Parepare. Melalui program ini sejumlah keluarga miskin dibina dengan berbagai keterampilan dan kompetensi sehingga bisa hidup mandiri.

Koordinasi Lingkungan Hidup. Pemerintah Kota Parepare membentuk kelembagaan Tim Pelaksana Adipura melalui Keputusan Walikota No. 59 Tahun 2008. Berdasarkan Keputusan Walikota ini ditegaskan mengenai tupoksi masing-masing dari sejumlah instansi terkait sehingga berbagai stakeholder tersebut dapat bekerja secara lebih efektif. Berdasarkan Keputusan Walikota tersebut, maka Dinas Kesehatan bertanggung jawab atas pengelolaan limbah medis dan limbah lainnya di rumah sakit dan puskesmas, Dinas Kebersihan dan Pertanaman bertanggung jawab atas kebersihan dan ruang terbuka hijau (RTH), Dinas Pertanian, Kehutanan, Perikanan dan Kelautan bertanggung jawab atas hutan kota. Program ini dilaksanakan dalam upaya Kota Parepare mempertahankan penghargaan Adipura. Melalui program ini dibentuk kelembagaan Tim Pelaksana Adipura yang berasal dari berbagai instansi terkait sehingga dapat bekerja secara efektif dalam mencapai Adipura.

Pengelolaan Sampah Organik. Pemerintah Kota Parepare pada tahun 2008 melalui Badan Lingkungan Hidup telah melibatkan Dinas Kebersihan, para camat dan lurah, PT Sun Liva serta masyarakat umum untuk melakukan upaya pengelolaan sampah organik ramah lingkungan menjadi kompos. Pengelolaan sampah organik dilakukan melalui 2 cara yakni melalui mesin/pabrik yang dilakukan langsung di TPA akhir, serta melalui budidaya cacing. Program ini dilaksanakan dalam upaya mengelola sampah kota yang semakin bertambah. Untuk mengurangi jumlah sampah yang dikelola di tempat pembuangan akhir, salah satunya dengan mengelola sampah organik secara ramah lingkungan sehingga dapat bermanfaat juga bagi masyarakat.

Perencanaan Anggaran Berbasis Masyarakat. Pemerintah Kota Parepare mendesain sebuah program perencanaan dan penganggaran yang lebih partisipatif, adil, dan merata

melalui sebuah program yang holistik dan multisektor. Desain program yang kemudian dituangkan kedalam Perda No. 1 Tahun 2010 ini mengusahakan hak usul masyarakat dalam musrenbang dapat terserap dan terakomodasi. Dengan demikian dapat memberikan kepastian dan jaminan bahwa program dan penganggaran yang diajukan dapat terealisasi. Model musrenbang yang digunakan memberikan nominal plafon anggaran pada setiap kelurahan yang akan digunakan untuk merancang dan menganggarkan program tahunannya. Nominal anggaran ini disebut pagu wilayah yang merupakan bagian dari pagu indikatif atau jumlah belanja langsung daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. Dalam pelaksanaan dan implementasi dari program yang diusulkan tetap ditangani langsung oleh dinas atau badan terkait. Guna kelancaran pelaksanaan program, pemerintah mengangkat dan menugaskan fasilitator di setiap kelurahan yang bertugas untuk mendampingi masyarakat dalam mengidentifikasi dan merancang program berdasarkan masalah yang dihadapi. Fasilitator juga bertugas memverifikasi program agar tidak keluar dari norma dan aturan hukum yang berlaku. Terdapat juga Forum Delegasi Musrenbang (FDM) pada tingkat kecamatan yang bertugas mengawal program yang diusulkan hingga mampu terealisasi dalam pengesahan. FDM terlibat dalam pelaksanaan forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan musrenbang kota serta memberikan masukan dalam rencana kerja daerah dan diberi ruang untuk mengkonsultasikan pembahasan Rencana APBD pokok dan perubahan. FDM secara aktif melakukan pendampingan terhadap program yang telah diusulkan masyarakat agar terakomodir sesuai dengan formasi program awalnya. Program ini dilaksanakan dalam rangka membuat perencanaan dan penganggaran pembangunan menjadi lebih partisipatif, adil, dan merata serta bersifat holistik dan multisektor. Dengan demikian, hak usul masyarakat dalam musrenbang dapat terserap dan terakomodasi sehingga dapat memberikan kepastian dan jaminan bahwa program dan penganggaran yang diajukan dapat terealisasi.

Implementasi dan Dampak dari Program Inovasi

Dari hasil penelusuran informasi yang dilakukan dapat terlihat bahwa dalam kenyataannya terdapat sejumlah program inovasi di Kota Parepare yang sudah tidak lagi berjalan saat ini ataupun tetap masih berjalan tetapi implementasinya tidak seperti yang diharapkan. Sejumlah program inovasi yang sudah tidak berjalan lagi saat ini adalah Pembuatan Perda melalui pendekatan RIA (*Regulatory Impact Assessment*) yang berjalan sampai dengan tahun 2006 saja serta Perkampungan Orang Miskin yang hanya berjalan selama 1 angkatan saja. Program lainnya sampai saat ini masih berjalan meskipun pada sejumlah program seperti pada program Perencanaan Anggaran Berbasis Masyarakat dianggap oleh sejumlah narasumber berjalan meskipun tidak sesuai dengan apa yang diharapkan.

Sistem Pelayanan Perizinan Satu Atap merupakan program inovasi yang paling terkenal dan telah mengangkat nama Kota Parepare sebagai salah satu kota inovatif di Indonesia. Program ini telah mampu memberikan banyak penghargaan terhadap Kota Parepare di tingkat nasional. Terakhir, pada tahun 2012 program ini berhasil mendudukkan Kota Parepare dalam urutan kedua dari instansi Pemerintahan Daerah dalam survey integritas yang dilaksanakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Untuk tingkat Sulawesi Selatan, selama 3 tahun berturut-turut (2009-2011), program ini selalu menjadi juara dalam ajang FIPO Otonomi Award, sehingga pada tahun 2012 tidak dapat diikutsertakan lagi untuk dinilai. Pandangan yang sangat positif terhadap program ini juga dikemukakan oleh berbagai narasumber yang ditemui. Para narasumber ini memiliki kesepakatan pendapat mengenai pandangan yang sangat positif terhadap pelaksanaan program. Hal yang menurut narasumber menjadi ganjalan dalam program ini adalah peran yang dominan dari pimpinan Kantor Pelayanan Perizinan (Sintap) saat ini terhadap keberhasilan pelaksanaan program selama ini. Banyak narasumber yang pesimis bahwa program ini tidak akan berjalan dengan baik apabila figur pimpinan Kantor Pelayanan Perizinan (Sintap) diganti oleh orang lain. Menurut mereka, pelaksanaan program sangat mungkin berbeda ketika pimpinan Kantor Pelayanan Perizinan (Sintap) diganti. Sentralnya peran dari pimpinan Kantor Pelayanan Perizinan (Sintap) saat ini tidak dapat dilepaskan dari

fakta bahwa beliau merupakan orang yang terlibat langsung sejak awal perencanaan program dan telah memimpin semenjak awal dilaksanakannya program. Figur tersebut juga dinilai oleh banyak narasumber sebagai orang yang memiliki komitmen dan dedikasi tinggi untuk melaksanakan dan mensukseskan program.

Adapun program lainnya seperti peningkatan pelayanan puskesmas, koordinasi lingkungan hidup, dan pengelolaan sampah organik juga merupakan program yang relatif berjalan baik berdasarkan informasi dari sejumlah narasumber. Menurut sejumlah narasumber ini, kesehatan dan kebersihan lingkungan memang menjadi hal yang diprioritaskan di Kota Parepare. Hal ini dapat dilihat dari perbaikan terhadap sarana puskesmas sehingga membuat tidak ada lagi puskesmas favorit yang ada di Kota Parepare. Menurut seorang narasumber, dahulu sempat terjadi masyarakat hanya mau berobat di puskesmas tertentu saja meskipun agak relatif jauh dari tempat tinggalnya. Sekarang masyarakat mau berobat di puskesmas yang dekat dengan tempat tinggal mereka. Selain itu menurut narasumber lainnya, alokasi yang disediakan oleh Pemerintah Kota terhadap program pelayanan kesehatan khususnya bagi rakyat miskin juga cukup besar. Adapun keberhasilan dari program koordinasi lingkungan hidup dan pengelolaan sampah organik dapat dilihat dari diraihnya Adipura selama 8 kali berturut-turut oleh Kota Parepare.

Sementara itu, program pengaduan masyarakat melalui SMS dan website saat ini relatif berjalan dengan baik. Berjalannya program juga didukung oleh adanya bantuan donor yang salah satu programnya adalah program yang terkait dengan pengaduan masyarakat ini. Bantuan lembaga donor ini semakin memperkuat program melalui kerjasama dengan harian Pare Pos yang dalam setiap terbitannya selalu memuat pengaduan masyarakat terhadap berbagai pelayanan publik di Kota Parepare serta jawaban dari pejabat instansi terkait terhadap pengaduan masyarakat tersebut. Selain pengaruh bantuan donor, maka keberhasilan pelaksanaan program menurut sejumlah narasumber juga dipengaruhi oleh figur yang menggawangi pelaksanaan program. Menurut seorang narasumber, program ini sempat mandeg ketika terjadi pergantian pejabat yang menjadi penanggungjawab program ini. Program kembali berjalan setelah sejumlah figur yang menjadi pelopor kembali

ditugaskan untuk menangani program ini. Selain itu, karakter masyarakat Kota Parepare yang terbuka dan berani untuk mengadu juga menjadi kunci keberhasilan program ini selain juga karena sosialisasi yang dilaksanakan sebelum dilaksanakannya program.

Program inovasi lainnya di Kota Parepare yang masih berjalan adalah program Perencanaan Anggaran Berbasis Masyarakat meskipun dalam prakteknya masih belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Program ini juga merupakan salah satu program yang kelahirannya tidak dapat dilepaskan dari peran lembaga donor. Berjalannya program ini juga tidak dapat dilepaskan dari keberadaan Perda No. 1 Tahun 2010 yang menjadi payung hukum dalam pelaksanaan program. Hanya saja dalam pelaksanaan Perda tersebut masih belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Dalam kenyataannya menurut seorang narasumber, pagu indikatif kewilayahan yang diatur dalam Perda ternyata tidak dilaksanakan secara konsisten oleh para pembuat kebijakan khususnya mereka-mereka yang duduk di lembaga legislatif. Selain itu, menurut narasumber lain, meskipun sebuah program yang diusulkan oleh masyarakat telah masuk dalam APBD, dalam kenyataannya belum tentu anggaran tersebut dapat dicairkan atau cair tepat waktu. Menurut narasumber ini, masih sering terjadi program yang didahulukan pelaksanaannya adalah program-program yang tidak menyentuh kepentingan masyarakat melainkan program-program yang dapat memberikan keuntungan tertentu kepada elit-elit lokal yang duduk di pemerintahan.

PARADOKS DALAM PELAKSANAAN PROGRAM INOVASI DI KOTA PAREPARE

Christensen dan Laegreid (2003, 3) pernah mengemukakan bahwa kebijakan reformasi administrasi sering dicirikan oleh sejumlah simbol yang ditujukan untuk memperkuat legitimasi dari kepemimpinan politik. Simbol-simbol ini dalam hal tertentu sangat diperlukan tetapi yang penting untuk dilakukan adalah bagaimana membuat simbol-simbol ini menjadi tindakan nyata yang substansial. Apa yang dikemukakan oleh Christensen dan Laegreid tersebut menjadi penting dalam konteks penilaian terhadap program inovasi yang ada di sejumlah daerah di Indonesia termasuk di Kota Parepare khususnya dalam melihat sejauhmana program inovasi yang dilakukan merupakan program

yang substansial dan tidak sekedar simbol. Untuk tujuan itu, bagian ini mencoba untuk memberikan analisis secara kritis terhadap program inovasi yang ada di Kota Parepare khususnya dilihat dari adanya sejumlah paradoks yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Parepare yang bertolak belakang dengan nilai dan semangat *good governance*.

Dari hasil penelusuran informasi yang dilakukan, dapat ditemukan adanya sejumlah paradoks dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Parepare yang bertolak belakang dengan nilai dan semangat *good governance*. Sejumlah paradoks yang muncul tersebut adalah tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh sejumlah elit politik termasuk walikota, kebijakan mutasi pejabat yang dinilai bermasalah termasuk oleh pihak Kementerian Dalam Negeri, serta inkonsistensi dalam implementasi program Perencanaan Anggaran Berbasis Masyarakat.

Korupsi oleh Sejumlah Elit Politik termasuk Walikota

Kota Parepare merupakan salah satu Daerah yang Kepala Daerahnya terlibat dalam tindak pidana korupsi dan telah diputus bersalah oleh pengadilan baik di tingkat pertama maupun di tingkat banding dan kasasi. Atas dasar putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap tersebut, maka Walikota Parepare, M Zain Katoe diberhentikan tetap sebagai Walikota melalui Kepmendagri No.131.73-682 Tahun 2012 pada tanggal 25 September 2012.

Kasus yang melibatkan M. Zain Katoe merupakan kasus korupsi dalam pendirian PT Pares Bandar Madani (PT PBM) yang menggunakan APBD Kota Parepare tahun 2004 sebesar 1,5 Milyar Rupiah. Kasus ini terjadi pada masa periode jabatan pertama M. Zain katoe sebagai Walikota Parepare (2003-2008). Dalam kasus korupsi ini, M. Zain Katoe dituduh melakukan penyalahgunaan wewenang dalam penyertaan modal kepada PT PBM dengan menggunakan APBD Kota Parepare Tahun 2004.

Walikota Parepare, M Zain Katoe kemudian divonis bersalah oleh Pengadilan Negeri Makassar pada 2 Juni 2010 dalam kasus tersebut dan dijatuhi hukuman satu tahun penjara

serta denda sebesar Rp 100 juta subsidair dua bulan kurungan. M. Zain Katoe dianggap terbukti secara sah melakukan pelanggaran pidana yakni penyalahgunaan wewenang, dan turut bersama-sama melakukan tindak pidana korupsi. Putusan Pengadilan Negeri Makassar ini kemudian diperkuat melalui putusan di tingkat banding oleh Pengadilan Tinggi Makassar pada 26 November 2010 dan putusan di tingkat kasasi oleh Mahkamah Agung RI pada 10 Agustus 2011.

Selain Walikota, maka Wakil Walikota A. Syamsu Alam yang saat ini menjabat sebagai Plt Walikota Parepare juga bukanlah figur pejabat yang bebas dari tuduhan korupsi. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari dugaan keterlibatan Plt Walikota dalam kasus korupsi tunjangan perumahan bagi anggota DPRD Kota Parepare periode 2004-2009. Pada saat itu, A. Syamsu Alam merupakan salah seorang anggota DPRD Kota Parepare yang diduga turut menerima dana tunjangan perumahan tersebut. Kasus ini sampai saat ini masih dalam proses penyidikan oleh pihak penegak hukum.

Selain kasus korupsi yang melibatkan sejumlah elit politik tersebut, terdapat sejumlah kasus korupsi yang terjadi di Kota Parepare. Dari hasil penelusuran yang dilakukan, tercatat terdapat sejumlah kasus dugaan korupsi yang saat ini sedang diproses oleh pihak penegak hukum. Kasus-kasus tersebut diantaranya adalah kasus pengadaan alat-alat Radio Bandar Madani, kasus pembangunan GOR Kota Parepare, dan kasus pengadaan alat-alat kesehatan yang bersumber dari APBD Kota Parepare tahun 2007, kasus pengadaan kendaraan pengendalian massa Satpol PP Kota Parepare yang bersumber dari APBD Kota Parepare tahun 2009, serta kasus pengadaan bibit sapi dan kandang sapi oleh Dinas Pertanian, Kehutanan, Peternakan, dan Kelautan (DPKP) yang bersumber dari APBD Kota Parepare tahun 2010. Berbagai kasus korupsi tersebut merupakan kasus korupsi yang terjadi dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. Terungkapnya berbagai kasus korupsi ini semakin mempertegas temuan dari Simanjuntak dan Akbarsyah (2008, 167-178) mengenai potensi praktek suap dan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kota Parepare. Kajian Simanjuntak dan Akbarsyah mengungkap bahwa pelaksanaan tender di Kota Parepare seringkali tidak

transparan dan pemenangnya adalah kolega atau kroni dari panitia tender atau keluarga dari penguasa.

Apa yang ditemukan oleh Simanjuntak dan Akbarsyah tersebut dalam prakteknya masih terjadi sampai saat ini. Hal ini dapat dilihat dari hasil penuturan sejumlah narasumber yang ditemui dalam pelaksanaan penelitian ini yang memperkuat temuan tersebut. Menurut seorang narasumber, proses pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kota Parepare saat ini masih belum dilaksanakan sepenuhnya secara online sehingga masih memungkinkan adanya permainan dalam prosesnya. Pihak yang mendapatkan keuntungan dari permainan ini adalah pihak penguasa dan kroni-kroninya. Narasumber lainnya juga mengungkapkan mengenai banyaknya program-program pembangunan yang keliru dan dibuat hanya sebatas pendekatan proyek saja. Program-program ini seringkali tidak pernah dibahas tetapi muncul dalam APBD. Menurut narasumber ini, munculnya program-program semacam itu tidak bisa dilepaskan dari keterlibatan oknum anggota DPRD dengan pihak eksekutif. Pihak-pihak ini merupakan pihak yang mendapatkan keuntungan dari berbagai program atau proyek tersebut.

Berangkat dari berbagai kondisi tersebut dapat dilihat betapa program-program inovasi yang dilaksanakan di Kota Parepare masih belum menyentuh masalah signifikan yang dihadapi oleh bangsa ini yaitu korupsi. Berbagai program inovasi yang ada di Kota Parepare dalam prakteknya masih diimbangi dengan maraknya berbagai kasus korupsi yang terjadi. Hal ini dapat mempertegas betapa program-program inovasi yang dibuat oleh berbagai pemerintah daerah merupakan program-program yang dalam banyak hal tidak menyentuh masalah mendasar dari pelaksanaan *good governance* di Indonesia. Program-program inovasi yang seharusnya dijalankan oleh daerah termasuk Kota Parepare adalah program-program yang dapat membantu upaya pencegahan korupsi. Pemilihan terhadap program-program inovasi yang dijalankan ternyata dalam banyak hal tidak menyentuh prinsip-prinsip *good governance* seperti akuntabilitas, transparansi dan partisipasi yang menurut banyak literatur dapat membantu dalam upaya pencegahan korupsi. Program-

program inovasi yang sekarang dijalankan lebih sekedar simbol sebagaimana dikemukakan oleh Christensen dan Laegreid.

Mutasi Pejabat Daerah yang Bermasalah

Paradoks lainnya yang dapat menggambarkan cerminan pelaksanaan good governance di Kota Parepare adalah terkait dengan permasalahan mutasi pejabat yang dilakukan oleh Plt Walikota yang dianggap bermasalah oleh berbagai pihak termasuk pihak Kementerian Dalam Negeri. Mutasi ini dilakukan setelah Wakil Walikota ditunjuk menjadi Plt Walikota sebagai akibat dari pemberhentian sementara M. Zain Katoe sebagai Walikota Parepare pada 25 November 2010.

Dalam kurun waktu satu tahun sejak menjabat sebagai Plt Walikota, A. Syamsu Alam telah melakukan tiga kali mutasi pejabat eselon II, III, dan IV di lingkungan Pemerintah Kota Parepare yakni pada 10 Januari 2011, 06 Februari 2011 (SK Walikota Parepare No. 821.21-03-2011, SK No. 821.22-04-2011, dan SK No. 821.23-05-2011), dan 22 Juni 2011 (SK Walikota Parepare No. 821.21-16-2011, SK No. 821.22-17-2011, dan SK No. 821.23-18-2011). Mutasi ini diduga telah melanggar Peraturan Pemerintah dan melanggar batasan dan kewenangan dari seorang Plt Walikota. Mutasi yang dilakukan oleh Plt Walikota oleh berbagai pihak dianggap telah melanggar ketentuan dalam PP No. 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural juncto PP No. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas PP No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural. Selain itu, Plt Walikota juga dianggap telah melampaui kewenangannya dalam melakukan mutasi. Sebagai seorang Plt Walikota, A. Syamsu Alam harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri apabila akan melakukan mutasi jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kota Parepare. Dalam melakukan tiga kali mutasi ini, Plt Walikota hanya sekali mengantongi ijin tertulis dari Menteri Dalam Negeri melalui Surat No. 853.212/4565/SJ tanggal 30 Desember 2010. Sebagai akibat dari tindakan mutasi pejabat tanpa ijin dari Menteri Dalam Negeri ini, Inspektur Jenderal Kementerian Dalam Negeri melalui suratnya No. X.356/179/11915/IJ tanggal 28 Desember 2011 telah

merekomendasikan kepada Gubernur Sulawesi Selatan untuk memerintahkan kepada Plt Walikota Parepare untuk meninjau kembali Surat Keputusan Walikota Parepare No. 821.21-16-2011, 821.22-17-2011, dan 821.23-18-2011. Keputusan ini kemudian ditindaklanjuti oleh Plt Walikota dengan memberhentikan dan melantik kembali para pejabat tersebut setelah Plt Walikota menerima persetujuan Menteri Dalam Negeri melalui Surat No. 873.212.2/1923/SJ tanggal 28 Mei 2012.

Terkait pelanggaran terhadap ketentuan dalam PP No. 100 tahun 2000 juncto PP No. 13 Tahun 2002, maka dalam melakukan mutasi Plt Walikota oleh berbagai pihak dinilai telah melanggar sejumlah ketentuan khususnya ketentuan dalam Pasal 5 mengenai persyaratan untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural, Pasal 6 mengenai kesenioritasan dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, serta hal pengalaman yang harus dimiliki, Pasal 7 mengenai pendidikan dan pelatihan kepemimpinan yang dipersyaratkan untuk jabatan, serta Pasal 7A mengenai waktu minimal yang harus ditempuh dalam jabatan untuk diangkat dalam jabatan struktural yang lebih tinggi. Menyangkut hal ini, hasil penelusuran menunjukkan bahwa penempatan pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Parepare banyak yang tidak sesuai dengan kompetensi dan latar belakang pegawai. Hal ini juga diperkuat dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Zulchaidir (2011, 364-365) yang menemukan bahwa proses rekrutmen pimpinan birokrasi di Kota Parepare tidak melalui proses uji kompetensi melainkan hanya melalui proses pengajuan oleh pimpinan calon pejabat yang bersangkutan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD), kemudian dinilai oleh Baperjakat untuk kemudian ditetapkan oleh walikota. Penelitian Zulchaidir juga menemukan bahwa Baperjakat seolah tidak memiliki kekuasaan sebagaimana fungsinya karena semua ditetapkan oleh Plt. Walikota. Harmonisasi antara Plt. walikota dengan Sekretaris Daerah (sekaligus sebagai ketua Baperjakat) menurut Zulchaidir tidak berjalan dengan baik yang dapat tergambarkan dari proses mutasi yang dilakukan oleh Plt Walikota yang tidak berdasarkan dari keputusan Baperjakat.

Hal-hal yang terjadi dalam proses mutasi pejabat di lingkungan Pemerintah Kota Parepare tersebut dapat kembali menggambarkan betapa *good governance* masih banyak

menghadapi masalah di Kota Parepare. Berbagai program inovasi yang digulirkan ternyata juga belum menyentuh permasalahan fundamental dalam pengelolaan birokrasi yang profesional di Kota Parepare. Program inovasi yang dilakukan baru menyentuh sebagian kecil saja profesionalitas dari birokrasi, khususnya dalam memberikan pelayanan perizinan melalui Kantor Pelayanan Perizinan (Sintap). Sementara itu, banyak hal lain yang mendukung profesionalitas birokrasi melalui sistem rekrutmen yang transparan, profesional dan bebas dari intervensi dan kepentingan politik masih belum dilakukan secara serius dan memadai. Kondisi ini kembali menunjukkan betapa program-program inovasi yang sekarang dijalankan oleh Pemerintah Kota Parepare lebih sekedar merupakan simbol sebagaimana dikemukakan oleh Christensen dan Laegreid. Padahal, program-program inovasi yang seharusnya dijalankan oleh Pemerintah Kota Parepare adalah program-program yang sesuai dengan sejumlah prinsip-prinsip *good governance* seperti efisiensi dan efektivitas serta berdasarkan kepada aturan hukum yang ada.

Inkonsistensi Implementasi Program Perencanaan Anggaran Berbasis Masyarakat

Paradoks terakhir yang diangkat untuk dapat menggambarkan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan *good governance* di Kota Parepare adalah inkonsistensi dalam implementasi Program Perencanaan Anggaran Berbasis Masyarakat sebagaimana diatur dalam Perda No. 1 Tahun 2010 tentang Perencanaan dan Penganggaran Daerah Berbasis Masyarakat. Berdasarkan ketentuan dalam Perda ini, maka diatur sejumlah hal yang diupayakan dapat membuat hak usul masyarakat dalam musrenbang dapat terserap dan terakomodasi sehingga dapat memberikan kepastian dan jaminan bahwa program dan penganggaran yang diajukan dapat terealisasi. Sejumlah hal yang diatur untuk mendukung hal tersebut adalah pagu indikatif wilayah serta keberadaan delegasi masyarakat kecamatan. Pagu indikatif wilayah merupakan pagu anggaran yang diperuntukkan bagi usulan-usulan prioritas melalui Musrenbang kecamatan. Sementara itu delegasi masyarakat kecamatan adalah perwakilan masyarakat kecamatan yang berasal dan dipilih oleh peserta musrenbang kecamatan sesuai jumlah kelurahan yang memiliki tugas untuk mengawal hasil

musrenbang kecamatan dalam musrenbang di tingkat kota. Delegasi masyarakat kecamatan ini kemudian akan bergabung dalam forum delegasi masyarakat yang akan mengikuti pembahasan musrenbang di tingkat kota, forum Satuan Kerja Perangkat Daerah, serta tahapan penganggaran dengan Tim Anggaran Pemerintahan Daerah.

Inkonsistensi dalam pelaksanaan Perda No. 1 Tahun 2010 ini dapat dilihat dari kekecewaan masyarakat Kota Parepare yang diekspresikan dengan membakar dokumen Perda No. 1 Tahun 2010 di Kantor Walikota Parepare pada 14 Maret 2012. Aksi pembakaran tersebut dilakukan sebagai bentuk protes atas sikap DPRD dan Pemerintah Kota yang dinilai pasif atas usulan anggaran dari masyarakat. Masyarakat merasa kecewa karena usulan masyarakat dari hasil musrenbang tidak sepenuhnya diakomodir.

Inkonsistensi dalam pelaksanaan Perda No. 1 Tahun 2010 ini juga dibenarkan oleh sejumlah narasumber yang ditemui. Menurut narasumber ini, terdapat usulan anggaran dari masyarakat yang dicoret dalam pembahasan yang dilakukan oleh Badan Anggaran DPRD dan Tim Anggaran Pemerintahan Daerah. Dicoretinya sejumlah anggaran oleh pihak DPRD ini oleh narasumber lain dianggap sebagai bentuk ketakutan sejumlah anggota DPRD dalam persaingan untuk memperebutkan pengaruh masyarakat. Narasumber juga mengungkapkan bahwa permasalahan ini terjadi sebagai akibat dari ketidaksepahaman persepsi mengenai boleh tidaknya usulan masyarakat untuk dicoret. Selain itu, meskipun usulan masyarakat telah masuk dalam APBD, dalam kenyataannya seringkali anggaran dari usulan tersebut pun susah untuk dicairkan. Pemerintah dianggap lebih mementingkan pencairan program-program yang dapat menguntungkan sejumlah elit tertentu dibandingkan program yang digagas oleh masyarakat.

Gambaran mengenai inkonsistensi pelaksanaan Program Perencanaan Anggaran Berbasis Masyarakat ini kembali menegaskan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan *good governance* di Kota Parepare. Program inovasi yang digulirkan pada kenyataannya masih belum didesain secara memadai sehingga menimbulkan celah bagi upaya dari segilintir elit untuk menghambat implementasinya. Celah ini dapat dilihat misalnya dari pengaturan yang tidak jelas mengenai boleh tidaknya pencoretan usulan dari

masyarakat serta ketidakterlibatan masyarakat dalam pembahasan Kebijakan Umum Anggaran-Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) antara Badan Anggaran DPRD dan Tim Anggaran Pemerintahan Daerah. Keterlibatan masyarakat hanya selesai pada saat konsultasi KUA-PPAS oleh Tim Anggaran Pemerintahan Daerah sebelum dokumen tersebut disampaikan ke DPRD untuk dibahas bersama antara Badan Anggaran DPRD dan Tim Anggaran Pemerintahan Daerah.

CATATAN PENUTUP

Sebagai penutup dapat diambil kesimpulan bahwa pelaksanaan berbagai program inovasi di Kota Parepare masih belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan *good governance*. Berbagai program inovasi tersebut dalam banyak hal ternyata masih belum menyentuh permasalahan signifikan yang dihadapi dalam pelaksanaan *good governance* seperti korupsi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, upaya penciptaan aparat birokrasi yang berintegritas dan profesional, serta keterlibatan masyarakat yang signifikan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah. Program-program inovasi yang dijalankan dalam banyak hal tidak menyentuh prinsip-prinsip *good governance* seperti akuntabilitas, transparansi, partisipasi, efektivitas dan efisiensi, serta aturan hukum. Program-program inovasi yang dijalankan lebih sekedar simbol sebagaimana dikemukakan oleh Christensen dan Laegreid.

Selain itu dapat terlihat bahwa program inovasi yang dijalankan di Kota Parepare merupakan kombinasi dari ide orisinal Walikota serta program yang dijalankan karena adanya bantuan dari lembaga donor maupun tindak lanjut dari kebijakan pemerintah pusat. Sejumlah program inovasi ternyata juga sudah tidak berjalan lagi atau dilaksanakan secara tidak berkelanjutan.

Berdasarkan hasil temuan di lapangan, studi ini menyarankan bahwa untuk mampu mendukung pelaksanaan *good governance* yang memadai, maka berbagai program inovasi yang dijalankan oleh Daerah termasuk Kota Parepare harus diarahkan untuk dilakukan atau menyentuh sektor-sektor yang signifikan seperti ditujukan untuk pencegahan dan

pemberantasan korupsi dalam berbagai bentuknya serta dalam menciptakan aparat birokrasi yang berintegritas dan profesional. Berbagai program inovasi juga harus dapat memastikan keterlibatan yang memadai dari masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Dengan kata lain, harus dapat dipastikan bahwa prinsip-prinsip *good governance* benar-benar dipertimbangkan dalam pemilihan program-program inovasi yang akan dijalankan. Terkait hal ini, Pemerintah Pusat dapat membuat panduan ataupun memberikan bimbingan dalam pemilihan dan pelaksanaan berbagai program inovasi yang dijalankan oleh Daerah sehingga dapat sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

REFERENSI

- Biro Pusat Statistik Kota Parepare, *Kota Parepare Dalam Angka 2011* (Parepare: Biro Pusat Statistik Kota Parepare, 2011)
- Eko Prasajo dan Teguh Kurniawan, "Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia", *Paper dalam the 5th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia* (Banjarmasin: Universitas Lambung Mangkurat, 22-25 Juli 2008), h. 1-15.
- Eko Prasajo, Teguh Kurniawan dan Defny Holidin, *Reformasi dan Inovasi Birokrasi: Studi di Kabupaten Sragen* (Jakarta: Yappika dan Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI)
- Frenky Simanjuntak dan Anita Rahman Akbarsyah (Editor), *Membedah Fenomena Korupsi: Analisa Mendalam Fenomena Korupsi di 10 Daerah di Indonesia* (Jakarta: Transparansi Internasional Indonesia, 2008)
- Redhi Setiadi (Editor), *Belajar dari Lapangan untuk Masa Depan Lebih Baik: Kumpulan 50 ringkasan kasus sukses pembangunan dengan inisiatif lokal* (CESS dan JPIP, 2005)
- Sukriansyah S Latief dan Nurdin Tappa, *Menggali Potensi Menumbuhkan Inovasi: Pemaparan Hasil Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah terhadap Kinerja Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan* (Makassar: The Fajar Institute of Pro Otonomi, 2009)

_____, *Prakarsa Memintas Pembangunan: Hasil Monitoring dan Evaluasi Kinerja Kabupaten/Kota se-Sulawesi Selatan* (Makassar: The Fajar Institute of Pro Otonomi, 2010)

_____, *Difusi Inovasi Daerah: Hasil Monitoring dan Evaluasi Kinerja Kabupaten/Kota se-Sulawesi Selatan dalam rangka Otonomi Awards 2011* (Makassar: The Fajar Institute of Pro Otonomi, 2011)

_____, *Metamorfosa Inovasi Daerah: Hasil Monitoring dan Evaluasi Kinerja Kabupaten/Kota se-Sulawesi Selatan dalam rangka Otonomi Awards 2012* (Makassar: The Fajar Institute of Pro Otonomi, 2012)

Tom Christensen and Per Laegreid, "Administrative Reform Policy: The Challenges of Turning Symbols into Practice", *Public Organization Review: A Global Journal*, Volume 3 (2003), h. 3-27.

Zulchaidir, "Proses Rekrutmen Pimpinan Birokrasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Sleman dan Kota Parepare", *Jurnal Studi Pemerintahan*, Volume 2, Nomor 2 (Agustus 2011), h. 353-370.

<http://birokrasi.kompasiana.com/2012/02/10/plt-walikota-diduga-menyalahgunakan-wewenang/>

<http://birokrasi.kompasiana.com/2012/06/29/plt-walikota-parepare-lantik-ulang-44-pns-dianulir-mendagri-474224.html>

<http://www.fajar.co.id/read-20121003004144-zain-katoe-mengaku-belum-terima-surat-mendagri>

<http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=1770&l=anggota-dewan-laporkan-dugaan-korupsi>

<http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=1771&l=jaksa-bentuk-tim-penyidik-dugaan-korupsi-sik>

<http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=1772&l=kasus-dugaan-korupsi-incinerator-dilimpahkan>

<http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=2961&l=korupsi-alat-kesehatan-kota-parepare-rekanan-dihukum-1-tahun-penjara>

<http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=6078&l=divonis-1-tahun-zain-katoe-terbukti-korupsi-apbd-parepare>

<http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=7003&l=kasus-korupsi-kpp-parepare-ke-pengadilan-2-dari-3-tersangka-dilimpahkan>

<http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=7405&l=sikapi-laporan-lsm-kejadi-parepare-janji-usut-korupsi-dana-nelayan>

<http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=8581&l=diduga-terjadi-markup-dana-proyek-gor-parepare-dilaporkan-lsm-ke-kejadi>

<http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=9475&l=dugaan-korupsi-23-mantan-anggota-dprd-parepare-terancam-dibui>

<http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=9834&l=polda-sulselbar-tolak-sp3-kasus-dugaan-korupsi>

<http://losarinews.blogspot.com/2009/02/walikota-pare-pare-zain-katoe-segera-di.html>

<http://makassar.tribunnews.com/2012/03/14/warga-parepare-bakar-draf-perda>

http://mediaajatappareng.blogspot.com/2011/12/mendagri-larang-plt-walikota-lakukan_07.html

<http://regional.kompasiana.com/2011/07/01/mutasi-ala-plt-walikota-parepare/>

<http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/content/view/449048/>