

BISNIS SEBAGAI KEKUATAN POLITIK: KAJIAN PENGEMBANGAN STRATEGI KOTA SURAKARTA DALAM PENGEMBANGAN INDUSTRI PARIWISATA (2005-2012)

Priyatno Harsasto

Abstract

The rapid shift from centralised–authoritarian to decentralised–democratic rule in Indonesia has been accompanied by a large shift in sub-national government policies across districts. Based on case study in Surakarta city comprising business surveys and in-depth interviews, this report argues that demand-side pressures from local business and associations as well as supply-side pressures from local government leaders can be attributed as the broad explanation for the Surakarta city’s performance in tourism industry. In Indonesia’s early transition to democratic governance, business pressures have been constrained by collective action problems and perverse political incentives. On the other hand, local government leaders with good vision, have strong powers and new incentives for policy reform. Local leaders have been playing crucial role in shaping political arena for business as well as civil society. In the name of political inclusion, they invite civil society as well business groups to involve in policy making process. This study’s findings suggest that government leadership is an important policy determinant that can shape the interests of business and the people. The ability of the leader to create economic growth has been determinant in bridging the interests of business as well as the society as a whole.

Keywords: business, CSO, local leaders networking

A. PENDAHULUAN

Otonomi yang terkandung dalam desentralisasi memungkinkan pemerintah di daerah secara leluasa mengelola problem, kebutuhan dan berbagai isu dalam kehidupan warga negara sekaligus secara lebih cepat meresponnya dalam kebijakan publik. Bisnis sebagai salah satu aktor dengan sumberdaya yang kuat memiliki potensi untuk mengendalikan siklus kebijakan. Kajian yang dilakukan Goss (2001: 63-68) menunjukkan kompetisi telah menjadi bagian dari rezim pemerintahan, kerjasama dan koordinasi telah menjadi bagian dari manajemen jaringan. 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).

Sebetulnya politik perkotaan lebih mencerminkan politik internal daripada tekanan eksternal. Ini yang mendorong pertanyaan penelitian dalam kajian politik perkotaan di Amerika biasanya berkisar tentang “Bagaimana dan di bawah kondisi seperti apa kemunculan koalisi perkotaan terjadi, melakukan konsolidasi, dan menjadi kekuatan hegemonik atau memudar dan melakukan transformasi?” (Lauria, 1997: 1-2). Pandangan-pandangan ini mengaitkan hubungan-hubungan dalam tata pemerintahan dalam politik perkotaan. Dalam sistem politik transisional seperti Indonesia, atau Kota Surakarta, tentu saja kajian tentang bagaimana dinamika pertumbuhan itu dibentuk menjadi lebih penting dipahami.

Ada beberapa alasan mengapa kajian ini penting. Pertama, peran pemerintah ditentukan oleh hubungan produksi yang dimilikinya. Hubungan ini menentukan kebutuhan pemerintah akan sektor swasta sebagai mitra untuk membangun kota, karena mereka menguasai sektor produksi dalam ekonomi.

Disamping itu, pemerintah lokal juga membutuhkan penghasilan dari pajak daerah, terutama dari PBB (Pajak Bumi dan Bangunan); ini mendorong pemerintah untuk menarik lebih tingginya investasi di bidang properti. Kedua, perilaku pemerintah bisa dipengaruhi oleh tiga kekuatan: bisnis, organisasi politik, dan gerakan sosial.

Jelas sekali ini bukan sekedar berbicara mengenai proses pelibatan pemangku kepentingan dalam *policy making* dan *service provision* dalam bentuk pelibatan (*inclusion*). Titik perhatian seperti ini secara langsung dan tidak langsung juga mendiskusikan kesiapan pemerintah untuk mencerna *voice* sebagai bagian dari *governing process*. Oleh karena itu, penelitian ini juga akan melihat pemerintah sebagai lembaga politik yang utama dalam merespon *voice* dari masyarakat. Bisnis dimaknai sebagai kekuatan pembanding dari pemerintah dalam proses-proses dalam *policy making* dan *public service provision* yang relevan.

Surakarta merupakan salah satu representasi dari *good practice* pemerintahan lokal yang makin mengokohkan diri sebagai kota budaya dan kreatif ditandai dengan pertunjukan *Indonesian Performing Arts (IPAM)* ke 5 tahun 2011. Dengan budaya sebagai ikon Kota Surakarta ini, kota ini yang semula menduduki peringkat ke 8 sebagai tujuan wisata di Indonesia, mulai tahun 2007 menjadi peringkat ke 4 dan tahun 2009 menjadi peringkat ke 3 setelah Bali dan Yogyakarta.

Fokus penelitian ini pada bagaimana peran bisnis dalam pembentukan strategi pemerintah dalam menghasilkan lingkungan dinamik bagi perkembangan bisnis pariwisata. Pertanyaan utama dalam studi ini adalah: "Bagaimana dan di bawah kondisi seperti apa kemunculan koalisi perkotaan terjadi, melakukan konsolidasi, dan menjadi kekuatan sinergis dalam membentuk strategi industri pariwisata?". Pertanyaan tersebut dapat dielaborasi lebih lanjut berikut:

1. Bagaimana pemerintah lokal mengembangkan strategi pengembangan industri pariwisata

untuk keperluan penciptaan dinamika ekonomi lokal di Surakarta?

2. Strategi seperti apakah yang digunakan untuk dapat menerjemahkan kompleksitas hubungan politik bisnis-pemerintah dan bagaimana hasilnya?

Sedangkan tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendapatkan pengetahuan tentang bagaimanakah proses terbentuknya struktur kelembagaan yang memfasilitasi terbentuknya hubungan bisnis dan kelompok-kelompok lain dalam pemerintahan
2. Untuk mendapatkan pengetahuan strategi pemerintahan yang terbentuk dalam mengatasi masalah-masalah ekonomi perkotaan dalam konteks hubungan tersebut
3. Untuk mendapatkan pengetahuan tentang kondisi kelembagaan yang diperlukan bagi munculnya strategi dinamisasi ekonomi dalam pemerintahan lokal.

Meskipun penelitian ini merupakan kajian akademik yang terlihat dalam perdebatan-perdebatan ekonomi politik, penelitian ini juga merupakan *evaluation research*, yaitu penelitian yang ditujukan untuk menelaah kegagalan maupun kesuksesan sebuah kebijakan, kemudian memetakan sebab-sebab penjas kesuksesan dan kegagalan tersebut. Oleh karena itu, secara praktis, penelitian ini juga memiliki manfaat sebagai *policy learning* tidak saja bagi daerah obyek penelitian, tetapi juga daerah lain dalam hal upaya pemerintah mengembangkan ekonomi kota.

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. 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. Berkaitan dengan kenyataan di ini, teori '*the growth machine*' memberikan awalan bagi diskusi mengenai pembangunan, hubungan kekuasaan dan manajemen perkotaan.

Ada ciri-ciri struktural yang mempertanyakan cara pandang tradisional pemerintahan kota. Satu hal penting dari hal ini adalah dominasi bisnis. Masyarakat berpenghasilan rendah menghabiskan keuangan lokal, dan sebaliknya ciri dari ekonomi kapitalis adalah kontrol produksi oleh swasta. Dapat dikatakan, dengan demikian, bahwa masyarakat pada

umumnya tergantung kepada investasi dan keuntungan swasta untuk bisa bekerja. Pada gilirannya hal ini menerangkan mengapa negara dan pemerintah lokal harus memfasilitasi akumulasi untuk memajukan kepentingan material warga. Posisi bisnis dalam suatu politik perkotaan tidak dapat ditinggalkan, seperti dikatakan Stone: "*Although the nature of business involvement extends from the direct and extensive to the indirect and limited, the economic role of businesses and the resources they control are too important for these enterprises to be left out completely*" (Stone, 1989: 7).

Kota mempengaruhi berbagai cara dari faktor produksi yang dipercaya menghubungkan dengan investasi yang mendorong pertumbuhan kota. Mereka dapat mengurangi biaya korporasi melalui kebijakan yang dikeluarkan. Anggota komunitas bisnis lokal, terutama dalam sektor investasi dan pembangunan property merupakan partisipan utama dalam politik perkotaan. Ditambah kenyataan bahwa upaya mobilisasi pertumbuhan melibatkan pemerintah, elit pertumbuhan lokal memainkan peran utama dalam pemilihan politisi lokal, melakukan control atas aktivitas mereka dan bahkan mengawasi detail administratif. Tekanan masyarakat, terutama kalangan ekonomi kecil dan menengah membentuk suatu dorongan terhadap pemerintah untuk meningkatkan kinerja mereka. Pada saat yang sama struktur kelembagaan juga memainkan peran yang sangat penting dalam menciptakan arena pertumbuhan bersama. Sejumlah studi di Asia (Mahbubani, 2007; Rodrik, 1996), Latin Amerika (Grindle, 2004; 2007) dan Afrika (Gray dan McPherson, 2001) memperlihatkan peran pemerintah dalam menjalankan strategi supervisi birokrasi dalam menciptakan iklim bisnis yang dinamis.

Meskipun kepentingan bisnis merupakan pusat dari motivasi gerakan pertumbuhan ekonomi kota, ada hambatan dari kekuatan voting masyarakat yang dipengaruhi organisasi politik dan gerakan sosial. Hambatan ini menggerakkan pemerintah untuk bertindak dalam posisi yang lebih dapat mengakomodasikan kepentingan-kepentingan dari tiga

kekuatan tersebut secara lebih seimbang. Dalam melakukan hal ini penciptaan dinamika ekonomi lokal menjadi kepentingan bersama.

Inti dari pendekatan ini adalah pengakuan bahwa masalah tidak mungkin diselesaikan semata-mata oleh pemerintah atau mekanisme pasar, tetapi harus melibatkan organisasi-organisasi yang memiliki kontrol terhadap sumberdaya yang diperlukan (Stoker, 2000: 98). Sumberdaya tersebut bisa berasal dari organisasi pemerintah atasan maupun organisasi privat. Manfaat didefinisikan oleh partisipasi dari organisasi yang terlibat dalam network. Pemimpin lokal menjadi "interface management". Pemimpin diharapkan dapat menjamin bahwa tiap-tiap sektor dapat memenuhi fungsi sosial mereka dan pada saat yang sama harus bertanggungjawab akan adanya eksternalitas negatif (pengangguran,

B. PEMBAHASAN

Kota Surakarta terkenal dengan kebijakan yang progresif seperti pemindahan PKL secara manusiawi, revitalisasi pasar tradisional, relokasi penghuni bantaran kali ke tempat yang lebih baik, dan berbagai kebijakan yang kemudian banyak dicontoh di tempat lain. Surakarta kaya akan unsur budaya dan tradisi Jawa, di kota ini terdapat banyak peninggalan\ sejarah dan budaya yang harus dilestarikan. Sektor perdagangan mendominasi perekonomian Surakarta sebesar 25.72 persen dan sektor jasa sebesar 13.72 persen. Jumlah tersebut semakin meningkat dari tahun 2001 sampai tahun 2011 (BPS Surakarta, 2011). Surakarta muncul sebagai cerita sukses dalam hal penciptaan atmosfer bisnis yang lebih baik. Banyak upaya yang dilakukan untuk itu, termasuk reformasi birokrasi untuk mengurangi korupsi dan pelayanan perijinan satu pintu yang sangat mempermudah perijinan pembukaan bisnis baru.

Keberhasilannya membangun kota Surakarta melalui berbagai terobosan inovasi kebijakan mengantarkan walikota Joko Widodo sebagai salah satu penerima penghargaan majalah Tempo bersama 9 pemimpin daerah berprestasi lain (Tempo, Desember 2008). Beberapa inovasi

kemiskinan, masalah lingkungan dll). Studi tentang pemerintahan lokal di Amerika menunjukkan pemerintah kota berupaya untuk mengembangkan koalisi diantara aktor-aktor public, privat dan masyarakat (Stoker, 1995; 2000; Stone,1995).

Masalah utama dari pendekatan ini adalah kepentingan bersama seringkali bersifat elitis, seperti kata ahli pemerintah kota: "common interests are now most often the interests broadly perceived to be "common" by elites and organized interests" (Le Galès, 2002: 264). Oleh karena itu pemerintah harus mengupayakan pengembangan koalisi informal ditransformasikan ke dalam tatapemerintahan yang lebih luas (Stoker, 2000). Untuk menghindari kesulitan dalam pelaksanaan maka "the only option open is to mix and match strategies in a never-ending attempt to provide the capacity to act" (Stoker, 2000: 94).

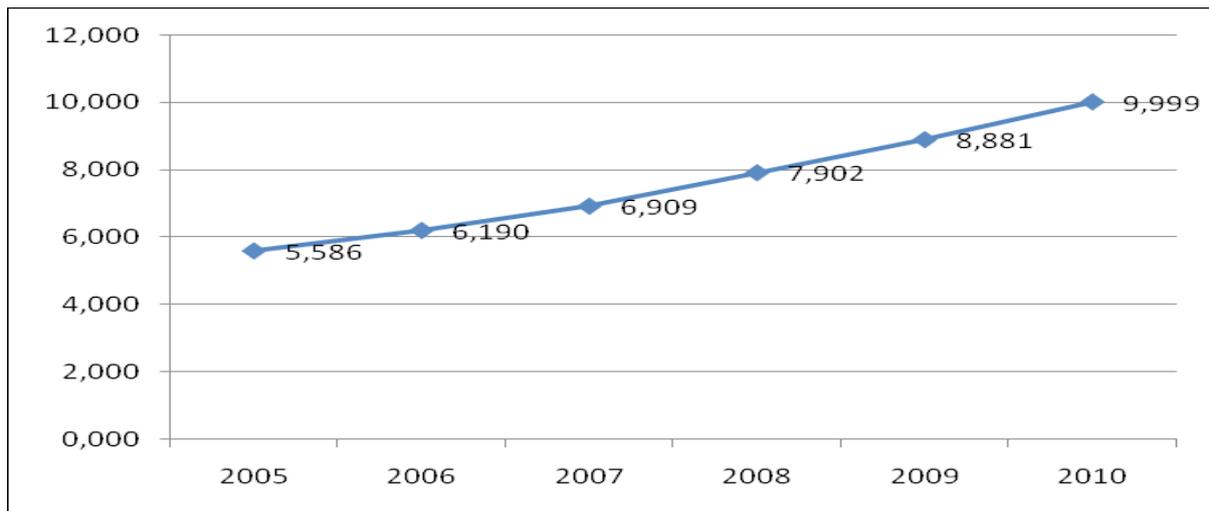
kebijakan yang dijalankannya adalah pemindahan PKL dengan cara yang manusiawi, pembangunan pendidikan melalui Taman Cerdas bagi anak-anak tidak mampu sehingga bisa memperoleh akses sumber informasi melalui computer dan perpustakaan, pelaksanaan program kesehatan yang baik (PKMS). Program relokasi PKL mendapatkan penghargaan nasional maupun internasional. Sebuah organisasi yang didanai komisi Eropa, DELGOSEA, memilih program relokasi PKL dari kota Surakarta ini untuk direplikasi di Negara lain: kota Pakkred di Thailand dan kota Choam Chao Sangkat di Kamboja (Phelps, 2013: 18).

Kepemimpinan Joko Widodo di Surakarta juga menyebabkan index korupsi (CPI) kota Surakarta membaik dari 5.53 pada tahun 2008 menjadi 6.00 pada tahun 2010 (Transparansi Internasional, 2010). Reformasi birokrasi yang dilakukan Joko Widodo membuat birokrasi menjadi lebih responsive dan lebih bersih, yang membawanya mendapatkan penghargaan anti korupsi Bung Hatta (Oktober 2010). Melalui tiga jenis reformasi yaitu manajemen produk, manajemen merek (brand) dan manajemen pelayanan, Surakarta mampu menjalankan pelayanan publik yang sangat baik (Bank

Dunia,2010). Berdasarkan evaluasi kinerja pemerintah daerah (EKPPD) dari Kementerian Dalam Negeri, Surakarta berhasil menduduki ranking pertama dalam kategori Kota dengan Tata Kelola Pemerintahan Terbaik (Media Indonesia,2011). Kinerja ekonomi yang menonjol dapat disimak dari

perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari Rp.35 Miliar di tahun 2005 menjadi Rp.146 miliar tahun 2010. Perkembangan GDP di kota Surakarta juga sangat signifikan. Dalam 5 tahun pertama kepemimpinannya, Joko Widodo mampu GDP kota Surakarta hampir 2 kali lipat.

Gambar 1.1
Perkembangan GDP Kota Surakarta 2005-2010



Kinerja yang dicapai Joko Widodo sebagai walikota Surakarta menurut Prihantika dan Harjosukarto (2011: 80) terutama karena Joko Widodo memiliki tujuan membangun kota yang secara ekonomi kompetitif. Untuk mencapai tujuan tersebut, Joko Widodo mencanangkan 7 strategi:

1. Kompetensi ekonomi. Perkembangan GDP yang terlihat dari figure di atas merupakan bagian dari strategi ini. Reformasi birokrasi merupakan langkah pertama dari strategi ini. Diikuti tiga langkah pembangunan (manajemen produk, merek dan pelayanan). Untuk menjalankan tiga langkah manajemen pembangunan ini, tiap SKPD didorong untuk mengembangkan program-program yang memiliki dampak yang signifikan, dan diberi alokasi anggaran yang besar. Terutama program-program ini berkenaan dengan pembangunan infrastruktur: pasar tradisional, terminal, taman dll.
2. Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dan tenaga kerja. Ini dilakukan dengan membuat OSS (one

stop service) bagi semua jenis pelayanan publik, dan mengembangkan Solo Techno Park sebagai upaya untuk mendorong kota Surakarta sebagai pusat inovasi dan pendidikan vokasi di Indonesia.

3. Membuat atmosfer bisnis yang baik. Laporan Bank Dunia (2010) menempatkan Surakarta sebagai kota nomor dua untuk menjalankan bisnis.
4. Kualitas infrastruktur dan lingkungan. Program ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas infrastruktur penunjang kehidupan masyarakat seperti jalan, jembatan, sanitasi, air bersih, manajemen sampah, penghijauan dan perumahan. Termasuk dalam program ini adalah relokasi hunian di bantaran Bengawan Solo.
5. Sistem keuangan, perbankan maupun non-perbankan untuk membantu aktivitas ekonomi masyarakat. Hasilnya, Surakarta menempati posisi tertinggi secara nasional pada indikator lembaga keuangan dan perbankan.

6. Inovasi. Banyak inovasi dihasilkan, baik dari aspek manajemen produk, manajemen merek maupun manajemen pelayanan.
7. Internasionalisasi dan aksesibilitas terhadap sumberdaya global. Strategi ini dijalankan dalam 2 langkah, yaitu fisik maupun non-fisik. Untuk itu Joko Widodo berusaha keras untuk menjadi anggota organisasi internasional kota warisan dunia, dan diterima pada tahun 2006. Untuk menunjang program ini, kegiatan internasional dijadikan kegiatan rutin setiap tahun: kegiatan kesenian seperti festival music dunia dan festival tari tradisional dunia, serta konferensi internasional seperti konferensi menteri perumahan dunia.

Kalau kita perhatikan dengan cermat, dari 7 strategi pencapaian tujuan pembangunan kota Surakarta, hanya 2 strategi yang secara langsung berhubungan dengan kepentingan rakyat kecil, yaitu strategi nomor 4 dan 6. Sedangkan sisanya lebih condong kepada kepentingan bisnis. Tidak mengherankan kalau para aktivis LSM di Surakarta beranggapan bahwa Joko Widodo memang lebih “mementingkan” bisnis daripada rakyat kecil. Munawir dari LSM Pattiro berpendapat bahwa “pemerintah lebih memihak bisnis menengah dan atas daripada UKM” (wawancara 25 Mei 2011). Pendapat senada diberikan oleh Achbarudin Arif dari Kompip berpendapat bahwa:

..Pekot menata kota dengan menutup mata pencaharian orang-orang kecil, kasusnya ini merupakan dampak dari pembangunan yang mengakibatkan adanya marginalisasi kelompok miskin. Adanya berbagai perbaikan dan kemudahan baru untuk perijinan dan badan usaha baru..(wawancara 24 Mei, 2011).

Akan sangat disukai bila visi bisnis difokuskan untuk menengah kebawah yang perlu dipikirkan kedepannya. Namun pemerintah saat ini masih memihak kepada pengusaha menengah ke atas (wawancara 24 Mei 2011)

Pandangan-pandangan di atas tidak melenceng dari teori mesin pertumbuhan kota (*urban growth machine*) yang menekankan bias kebijakan kota terhadap bisnis. Namun, apakah memang benar kebijakan pemerintah kota Surakarta memarjinalkan kelompok miskin? Data yang ada menunjukkan hasil yang sebaliknya. Berbagai program yang dijalankan memiliki arti terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Tingkat kesejahteraan masyarakat menunjukkan perkembangan yang baik. Dengan menggunakan konsep keluarga sejahtera sebagai acuan, dapat disimpulkan bahwa terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Masyarakat dengan tingkat kesejahteraan yang paling rendah mengalami penurunan. Jumlah KS III mengalami peningkatan dari 28.039 KK di tahun 2005 menjadi 35.274 KK di tahun 2009. Hal serupa juga terjadi untuk KS III+ yang mengalami peningkatan dari 13.706 orang (12,02%) pada tahun 2005 menjadi 18.175 KK pada tahun 2008. Sebaliknya, terjadi penurunan taraf kesejahteraan dari status Keluarga Sejahtera (KS) I menjadi keluarga pra sejahtera. Jumlah keluarga pra sejahtera pada tahun 2005 hanya sebanyak 10.348 KK, pada tahun 2009 telah mencapai 11.952 KK. Sementara itu, jumlah KS I pada tahun 2005 sebanyak 32.529 KK, dan pada tahun 2009 turun menjadi 24.893. Jumlah KS II secara kuantitas juga menurun dari sebanyak 29.405 KK pada tahun 2005 menjadi 29.194 KK pada tahun 2009. Data perkembangan unit usaha dan penyerapan tenaga kerja di bawah ini memperkuat penyangkalan terhadap pendapat aktivis LSM tentang adanya marginalisasi penduduk miskin di Surakarta. Perkembangan penyerapan tenaga kerja pada kelompok bisnis kecil merupakan segmen bisnis yang paling pesat berkembang, bahkan dibandingkan dengan segmen non-formal. Penyerapan tenaga kerja pada segmen non-formal nampak tidak berkembang. Sebaliknya kelompok segmen usaha kecil meningkat pesat. Ada kemungkinan jumlah tenaga kerja dari segmen non-formal masuk ke segmen formal, usaha kecil.

Tabel 1.1
Jumlah Unit Usaha dan Penyerapan
Tenaga Kerja di Kota Surakarta
Tahun 2009 dan 2010

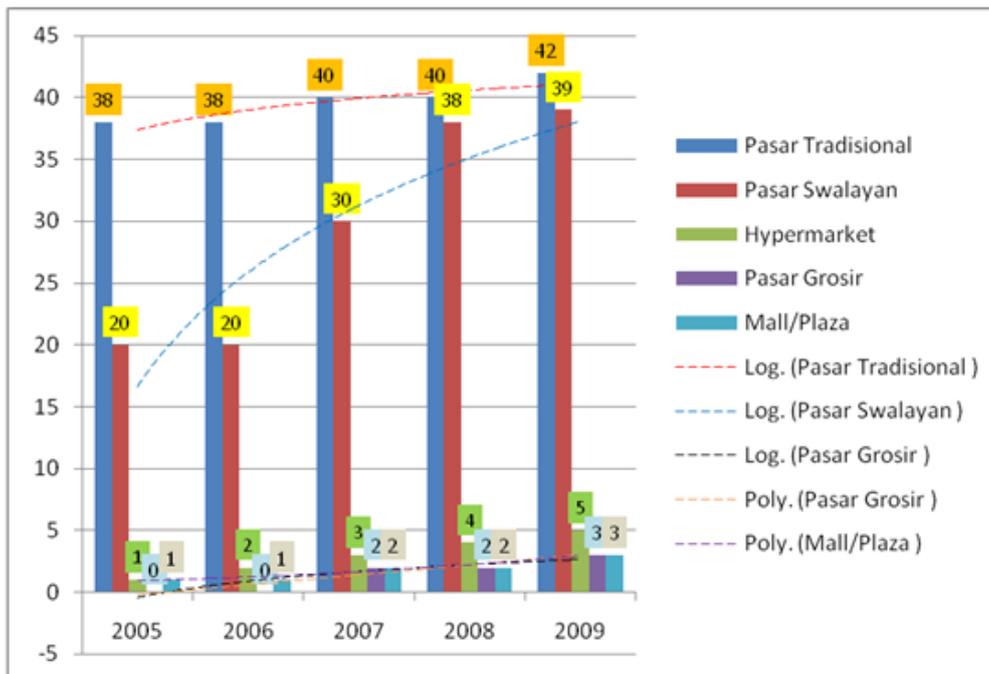
No	Jenis Usaha	Unit Usaha		Tenaga Kerja	
		2009	2010	2009	2010
1	Besar	53	55	8,893	9,143
2	Menengah	100	106	7,957	8,159
3	Kecil	1,310	1,437	26,656	27,363
4	Non-Formal	4,449	4,509	13,032	13,152
		5	9,126	10,756	53,857

Sumber: BPS Surakarta, 2011

Peningkatan daya serap tenaga kerja secara cerdas dilakukan oleh Joko Widodo dengan mendorong PKL (pedagang kaki lima) menjadi pedagang formal. Dalam wawancara dengan penulis Jokowi mengatakan,

Itu lho pak... seperti buka night market.. Boga in street.. kuliner kita itu.. kemudian buka pasar. Pasar itu kita berikan gratis.. tapi kalo ada sisa kios itu juga kita jual..tapi yang lama kita berikan secara gratis.. ya kita bisa bangun itu karena PAD nya dari situ gede.. kayak hotel itu misalnya..hampir 4M.. reklame 3,5M. kita konsentrasi disitu dengan manajemen planning yang benar-bener diatur. Di daerah manapun engga ada yang gratis. Saya jamin... paling disubsidi aja.. bayar 70%...ya tetep mahal..kalo disini semuanya gratis... seperti pasar itu.. saya beri seragam juga penjualnya... (wawancara 9 Agustus 2009).

Gambar 1.1
Perkembangan Sarana Perdagangan di Kota Surakarta
Tahun 2005-2009 (dalam satuan unit/buah)



Sumber : Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Surakarta dalam SIPD 2009

Fakta bahwa Joko Widodo adalah seorang pengusaha mebel sebelum menjadi walikota, tidak berarti ia akan memiliki kebijakan yang bias terhadap bisnis. Kalau kita memperhatikan perkembangan bisnis besar lebih terjadi pada bidang pariwisata, terutama hotel dan apartemen. Pertumbuhan hotel di kota Surakarta lebih dari 250% saat ini. Ini lebih berkaitan dengan visi kota Surakarta

yang dicanangkan Jokowi sebagai “Solo masa lalu adalah Solo masa depan”. Secara lebih lengkap Jokowi menjelaskan penerjemahan visi tersebut,

Kota ini kan perlu ada sebuah kemasan. Menyiapkan produk-produknya..kemudian dikemas dengan baik, kemudian dilakukan positioning.. kota ini mau diposisikan di sebelah mana..ini menurut saya

penting sekali. Positioning itu penting sekali. Didudukkan dimana. Lha ni solo ini saya dudukkan di “ solo masa depan adalah solo masa lalu. Solo past is solo future. Dengan karakter solo masa lalu nya ya itu..karakter jawanya. Itu track kita itu yang mau kita bangun itu. Positioningnya itu disitu nanti. Juga sebagai diferensiasinya dengan kota lain itu juga disitu. Saya enggak mau solo sama dengan Semarang. Solo sama dengan jogja. Solo sama dengan klaten. Harus beda. Ini yang nanti akan menggampangkan kita kalau sudah positioning. Sudah diferensiasi. Gampang untuk membranding kotanya. Mau bangun promosinya gampang. Mau membangun networkingnya gampang. (wawancara 9 Agustus 2009).

Dengan bertumpu pada visi tersebut, Surakarta di arahkan untuk menjadi kota tujuan wisata internasional. Berbagai even internasional, musik, tari, pertemuan, berskala internasional digelar secara rutin setiap tahun. Jadi jelas sekali kecenderungan pembangunan kota Surakarta yang memberikan kesempatan bisnis untuk berkembang bukan karena tekanan bisnis terhadap walikota, tetapi lebih merupakan penerjemahan visi kota Surakarta yang mau tidak mau menempatkan bisnis sebagai pemain penting dalam konstelasi pembangunan ekonomi lokal.

Tabel di bawah ini menunjukkan bahwa keberadaan bisnis di kota Surakarta memiliki arti yang penting dibandingkan dengan kota-kota yang lain. Menarik untuk dicatat bahwa keberadaan fórum pemerintah dan swasta/civil society juga menduduki tempat yang sangat kuat. Sejalan dengan keterbukaan politik yang ada, perencanaan pembangunan diamanatkan oleh undang-undang (yang

baru) untuk dijalankan melalui mekanisme dari bawah (*bottom-up*).

Tabel 1.2
Perbandingan Angka Keberadaan Bisnis di Kota Besar Indonesia

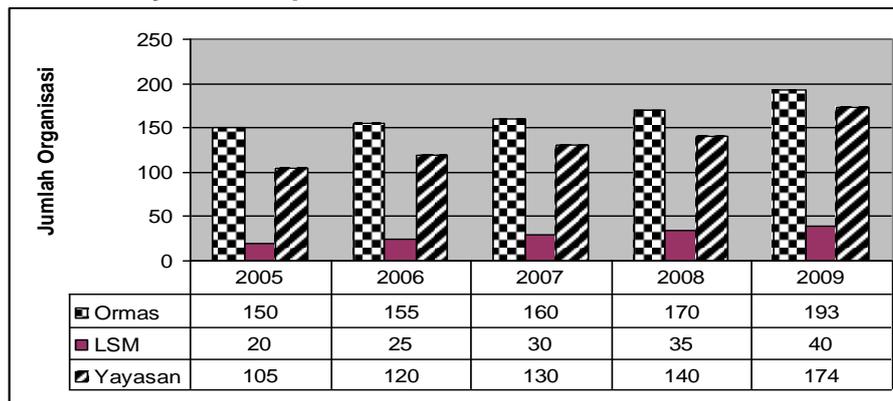
Kota	Anti Korupsi	Keberadaan kel bisnis	Public-private forum
Surakarta	72.6	35.3	35.3
Denpasar	66	28	10
Jakarta	26	20	24
Malang	37.3	21.6	5.9
Kupang	54	18	14
Makasar	62.0	20	36
Manado	30	11.8	29.4
Surabaya	22.2	31.5	16.7
Yogya	64	38	40

Sumber: KPPOD 2008

Proses perencanaan dimulai dari kalurahan naik ke tingkat kecamatan, dan baru naik lagi pada level kota. Tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Kota Surakarta cukup tinggi, baik melalui tingkat kelurahan maupun melalui kelembagaan lokal. Organisasi kemasyarakatan di Kota Surakarta cukup berkembang dan jumlahnya terus meningkat dalam kurun waktu 5 tahun, yaitu dari sebanyak 150 organisasi (2005) menjadi 193 organisasi (2009). Lembaga Swadaya masyarakat juga terus bertambah dari sebanyak 20 LSM (2005) menjadi 40 LSM (2009). Kondisi yang sama juga terjadi pada jumlah yayasan yang meningkat dari sebanyak 105 yayasan (2005) menjadi 174 yayasan (2009).

Perkembangan masyarakat sipil yang sangat pesat merupakan berkah bagi Jokowi yang menggunakan strategi inklusi dalam pengambilan kebijakan di kota Surakarta. Inklusi kebijakan ini secara kuat berakar dari komunitas. Setidaknya ada tiga aras inklusi yang penting, yaitu Musrenbang/Muskelbang, *public hearing* dengan komunitas dan media, dan inisiasi LSM.

Gambar 1.2
Masyarakat Sipil di Kota Surakarta Tahun 2005-2009



Sumber: Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Kota Surakarta

Pertama, inklusi melalui Musrenbang/muskelbang. Akbarudin Arif, direktur LSM Kompip menyatakan bahwa mekanisme musrenbang dan semacamnya di Surakarta memang dapat berjalan. Fungsi musyawarah bagi perencanaan kebijakan ini berjalan sejak level RT, desa, kecamatan sampai kabupaten. Meski masih terdapat beberapa kelemahan, Akbarudin Arif menilai bahwa mekanisme ini di Surakarta termasuk yang dapat berjalan dengan baik. Di daerah lain, Musrenbang seringkali tidak jalan dan penyaluran aspirasi warga dalam perencanaan pembangunan dan kebijakan, termasuk di sektor pendidikan tidak berfungsi.

Kedua, melalui *public hearing* dengan komunitas dan media. *Public hearing* adalah hal yang umum dan sering di Surakarta. *Public hearing* ini bisa dilakukan berdasarkan inisiatif pemerintah kota, dan dilakukan di balai kota. Bisa juga dilakukan atas inisiatif warga. *Public hearing* menjadi sarana pemerintah kota menyampaikan gagasannya kepada masyarakat dan sebaliknya, menjadi sarana warga menyampaikan aspirasinya. Komunitas warga berbasis pada peguyuban-paguyuban, yang disebut juga sebagai kelompok informal.

Sementara itu, media, menjadi salah satu pelaku yang penting dalam upaya inklusi kebijakan, melalui pewartaan berita seputar kebijakan dan pelayanan

pemerintah, yang tidak mesti bisa dijangkau oleh semua warga. Sebaliknya, pemerintah juga terbantuan oleh media untuk mensosialisasikan kebijakannya kepada warga masyarakat, mengingat pemerintah seringkali tidak mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat untuk menyebarkan kebijakannya. Didik Ikrob, wartawan Harian Joglo Semar, menegaskan hal ini dalam wawancara yang dilakukan Alfirhaus dan von Luebke pada Mei 2010.

Ketiga, inisiasi LSM. Tidak dapat dipungkiri, LSM merupakan bagian penting dalam proses-proses pemerintahan di Kota Surakarta. Akbarudin Arif, misalnya, dalam wawancara Mei 2010, menyatakan bahwa inisiatif Jokowi melalui berbagai kebijakannya, sangat tidak bisa dilepaskan dari peran LSM. Jokowi terbantu oleh LSM-LSM yang kritis yang secara formal maupun informal sering melakukan pendekatan terhadap walikota dan wakil walikota supaya kebijakan pemerintah kota tidak hanya melulu bersifat pro-investasi, tetapi juga pro-poor. Kebijakan pendidikan, seperti BPMKS sendiri, sebagaimana Budi Santoso, kepala kantor Suara Merdeka Cabang Surakarta, tidak lepas dari kawalan NGO dalam proses pemerintahan. Budi Santoso mencontohkan Pattiro sebagai salah satu NGO yang aktif mengajukan dan mengawal inisiatif kebijakan pendidikan pemerintah kota.

C. PENUTUP

Pada dasarnya kekuatan bisnis tidak merupakan kekuatan satu-satunya dalam pembentukan kebijakan di Kota Surakarta. Ada keseimbangan diantara kekuatan pemerintah dan masyarakat sipil, termasuk bisnis. Pada dasarnya kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat memiliki kekuatan untuk menuntut, tetapi mereka terlalu beragam sehingga mereka cenderung saling mengawasi; ini terutama terjadi pada kelompok LSM terhadap kelompok bisnis. Peran walikota sangat penting dalam menjembatani kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Persepsi LSM tentang kecenderungan walikota Jokowi terhadap bisnis, lebih disebabkan sudut pandang yang tidak sama. Bagi Jokowi perkembangan bisnis merupakan kondisi yang diperlukan untuk pertumbuhan ekonomi kerakyatan. Itulah sebabnya Jokowi mendorong perkembangan bisnis, dari level besar, menengah sampai kecil (UMK). Strateginya adalah mendorong kelompok ekonomi informal (PKL) menjadi formal (pedagang) dengan menyediakan lokasi, ijin usaha,

dan bantuan pelatihan dll. Posisi Jokowi yang unik membuatnya tidak mudah dikuasai kelompok manapun. Strategi inklusi-responsif yang dijalankannya sangat efektif dalam menggalang koalisi kebijakan. Secara singkat 3 hal penting yang dapat disimpulkan dari penelitian ini adalah:

1. *Networking*: Walikota Surakarta sejak Jokowi mengembangkan mekanisme yang didesain untuk membantu terjadinya keterhubungan diantara pemerintah, swasta dan masyarakat, yg pada gilirannya dapat dijadikan arena *problem solving*.
2. *Executive Coaching*: Kepemimpinan kota Surakarta mengembangkan pola pembangunan ekonomi kota pro-poor sekaligus pro-bisnis sebagai landasan pembangunan ekonomi berbasis pariwisata.
3. *Action Learning*: Pemkot mengembangkan kepemimpinan yang menekankan kepada peningkatan penyelesaian masalah. Strategi inklusi berjalan efektif untuk meredam kekuatan politik bisnis.

DAFTAR PUSTAKA

- Goss, Sue. 2001. *Making Local Governance Work: Network, Relationship and the Management of Change*. New York: Palgrave.
- Jessop, B. 2000. *Governance Failure*, in G. Stoker (ed.), *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke: Macmillan, pp. 11–32.
- Lauria.M (ed.) 1997. *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Le Galès, P. 2002. *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Phelps, Nicholas A.et.al. 2013. *Urban Inter-Referencing Within and Beyond a Decentralized Indonesia*, Asia research Institute Working Papers Series No. 202 June 2013.
- Prihantika, Ita dan Harjosukarto, Suhartono. 2011. *Journal of Administrative Science & Organization* Volume 18, Number 1 January 2011, Page 74-87.
- Rhodes, R. 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Stoker, G. 1995. *Regime Theory and Urban Politics*, in D. Judge (ed.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage, pp. 54–71.
- Stoker, G. 2000. *Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance*, in J. Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 91–109.
- Stone, C.N. 1995. *Political Leadership in Urban Politics*, in D. Judge (ed.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage, pp. 96–116.