

**Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* dalam Penggunaan Prakarsa  
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam  
Pembentukan Peraturan Daerah**

Skripsi



**Al Mukhollis Siagian**

**NIM. 17042001 / 2017**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL**

**UNIVERSITAS NEGERI PADANG**

**2022**

**PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI**

**Judul** : Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* dalam Penggunaan Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam Pembentukan Peraturan Daerah 2021

**Nama** : Al Mukhollis Siagian

**NIM / TM** : 17042001/2017

**Program Studi** : Ilmu Administrasi Negara

**Jurusan** : Ilmu Administrasi Negara

**Fakultas** : Ilmu Sosial

Padang, 08 Februari 2022

Disetujui Oleh  
Pembimbing

  
Bahmadani Yusran, S. Sos., M.Si  
NIP. 19730927 200501 1 004

**PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI**

Dinyatakan lulus setelah dipertahankan di depan tim penguji Skripsi

Jurusan Ilmu Administrasi Negara

Fakultas Ilmu Sosial

Universitas Negeri Padang




Pada hari Selasa, 08 Februari 2022 Pukul 15.00 WIB s/d 16.00 WIB

**Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* dalam Penggunaan Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam Pembentukan Peraturan Daerah 2021**

Nama : Al Mukhollis Siagian  
TM/NIM : 2017/17042001  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Jurusan : Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 08 Februari 2022

**Tim Penguji :**

	Nama	Tanda Tangan
Ketua	: Rahmadani Yusran, S. Sos., M. Si.	1. 
Anggota	: Afriva Khaidir, SH., M.Hum., MAPA., Ph.D.	2. 
Anggota	: Dr. Zikri Alhadi, S.IP., MA.	3. 

Mengesahkan:  
Dekan FIS UNP

  
**Dr. Siti Fatimah, M.Pd, M.Hum**  
**NIP. 19610218 198403 2 001**

## SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Al Mukhollis Siagian  
NIM/TM : 17042001/2017  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Jurusan : Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas : Ilmu Sosial

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul **Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* dalam Penggunaan Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam Pembentukan Peraturan Daerah 2021** adalah benar dan merupakan karya asli saya, kecuali kutipan yang disebutkan sumbernya, apabila ada kesalahan dan kekeliruan dalam skripsi ini, sepenuhnya merupakan tanggungjawab saya sebagai penulisnya.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Padang, 08 Februari 2022

menyatakan,



Al Mukhollis Siagian  
17042001/2017

## ABSTRAK

**Al Mukhollis Siagian**  
**2017/17042001**

**Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* dalam Penggunaan Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

**Pembimbing**

**Rahmadani Yusran, S. Sos., M. Si.**

Penggunaan prakarsa DPRD dalam membentuk rancangan peraturan daerah sering menuai masalah dalam hal kualitas dan kuantitas. Penggunaan prakarsa dalam kebijakan publik merupakan pikiran publik yang dimanifestasikan secara intstiusional untuk mengambil suatu kebijakan atau keputusan berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam hal kualitas, penggunaan prakarsa ditelaah dengan prinsip-prinsip *good governance*, sedangkan dari segi kuantitas dilakukan studi perbandingan setiap tahun dan juga perbandingan terhadap pemerintah daerah dalam tahun yang sama. Sehingga penelitian ini di desain untuk mengkaji penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penggunaan prakarsa oleh DPRD. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan dua pendekatan, studi lapangan dan studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DPRD dalam penggunaan prakarsanya tidak menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Kemudian ditarik kesimpulan substantif bahwa secara spesifik penggunaan prakarsa sering mengabaikan prinsip partisipasi, akuntabilitas, dan kepastian hukum yang berimplikasi terbentuknya peraturan daerah tidak berkualitas dan tidak *implemented*.

***Kata Kunci:*** *Prinsip-Prinsip Good Governance, Penggunaan Prakarsa DPRD, Kebijakan Publik*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT., yang telah memberikan anugerah berupa akal budi dan kekuatan untuk dapat menuliskan skripsi ini. Shalawat serta salam juga untuk Nabi besar Muhammad Saw., sebagai suri teladan yang dalam kehidupannya selalu menunjukkan nilai-nilai benar, baik, dan indah dalam dinamika kehidupan manusia. Adapun judul skripsi peneliti ini berbunyi: **Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* dalam Penggunaan Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam Pembentukan Peraturan Daerah.**

Pendidikan tinggi merupakan salah satu elemen kehidupan dengan kategori penting. Sebab pendidikan tinggi sebagai tempat menggembleng kualitas individu dalam menciptakan SDM yang profesional pada berbagai bidang, memproduksi beraneka macam ilmu dan pengetahuan, serta menjadi tempat mempelajari dan memetakan dinamika bangsa secara matang yang kemudian kita kenal dengan sebutan *miniatur negara*. Posisi pendidikan tinggi memang begitu urgen. Dan tidak heran jika kita menemui negara-negara maju di dunia memberikan perhatian khusus pada pendidikan tinggi dan selalu berupaya untuk meningkatkan kualitasnya.

Upaya peningkatan kualitas pendidikan tinggi selalu digiatkan oleh semua Negara, termasuk Indonesia. Tidak hanya terpaku pada skala nasional, melainkan juga sebagai peningkatan daya saing dalam kontestasi percaturan internasional. Oleh karenanya diadakan pemeringkatan pendidikan tinggi dengan standard dan taraf internasional untuk mengetahui kualitas pendidikan tinggi pada setiap Negara. Secara umum, pengukuran kualitas pendidikan tinggi skala dunia sering dilakukan oleh berbagai lembaga, mulai dari Academic Ranking of World, QS World University, dan Times Higher Education.

Apabila melihat jumlah lembaga pendidikan tinggi di Indonesia, kita memiliki 4.670 lembaga. Mulai dari Universitas, Institut, Sekolah Tinggi, Akademi, Akademi Komunitas, dan Politeknik baik itu negeri maupun swasta. Akan tetapi kuantitas lembaga pendidikan tinggi di Indonesia malah berbanding terbalik dengan kualitasnya. Bisa dilihat dari hasil pemeringkatan universitas terbaik versi Quacquarelli Symonds (QS) University Rankings 2019, dari 4.670 lembaga pendidikan tinggi Indonesia ternyata tidak satu pun memasuki 100 besar dunia. Bahkan dalam skala 500 besar dunia, hanya ada tiga lembaga pendidikan tinggi yang memasukinya, yaitu Universitas Indonesia pada urutan 296, UGM peringkat 320, dan ITB posisi 331.

Dalam hal ini, salah satu variabel penilaian penting dan menentukan kualitas pendidikan tinggi adalah jumlah publikasi dan riset ilmiah bertaraf internasional. Minimnya kuantitas dan kualitas publikasi ilmiah berskala internasional menjadi penyebab rendahnya peringkat pendidikan tinggi Indonesia. Sebagaimana pendidikan tinggi pada skala 100 terbaik di dunia yang masih didominasi oleh negara-negara Barat, seperti Inggris, Kanada, Amerika Serikat, Belgia, Swedia, Denmark, Belanda, Swiss, Jerman, Australia, dan Finlandia merupakan Negara dengan ekosistem pendidikan tinggi yang menggenjot riset dan publikasi berkualitas serta berdaya manfaat pada berbagai sektor kehidupan warga negaranya.

Sejatinya, riset berkaitan erat dengan kemajuan bangsa yang serba terhubung dan kompleksitas dimensi jamak. Akan tetapi, upaya memperjelasnya sering diabaikan dan menyusun stigma yang naif, misalnya memandang sinis alokasi anggaran negara untuk riset dalam mendorong kualitas riset dan memperbaiki daya saing bangsa. Padahal kita sadar bahwa setiap bangsa maju selalu diiringi dengan riset yang baik. Oleh karenanya salah satu landasan logis penyelesaian skripsi ini adalah bentuk kontribusi atas cita negeri melalui riset.

Selain itu, sebagai amanat Tri Dharma Perguruan Tinggi (pendidikan, pengabdian, dan penelitian/riset), maka tujuan dalam penulisan skripsi ini adalah untuk melengkapi salah satu persyaratan memperoleh gelar sarjana pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang. Dalam penyusunan skripsi ini penulis banyak mendapat bantuan baik moril maupun materil dari berbagai pihak. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Teristimewa kepada kedua orang tua saya: Almarhum Soleh Siagian (Ayah) dan Sayhati Daulay (Ibu) serta seluruh keluarga besar yang selalu mendo'akan dan memberikan dukungan moril, materil, serta kasih sayang yang tak ternilai harganya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.
2. Bapak Prof. Ganefri Ph.D., selaku Rektor Universitas Negeri Padang yang telah memfasilitasi penulis dalam menjalankan studi di perguruan tinggi di bawah kepemimpinan beliau.
3. Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang Ibu Dr. Siti Fatimah, M.Pd., M. Hum., serta para Wakil Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
4. Bapak Aldri Frinaldi, SH., M. Hum., Ph.D., dan Bapak Drs. Karjuni Dt. Maani, M.Si., selaku Ketua dan Sekretaris Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
5. Ibu Nora Eka Putri, S. IP., M.Si selaku dosen Penasehat Akademik (PA).
6. Bapak Rahmadani Yusran, S. Sos., M. Si., sebagai pembimbing yang telah banyak memberikan bimbingan, nasehat serta dukungan moral kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
7. Bapak Afriva Khaidir, SH., M. Hum., MAPA., Ph.D., selaku dosen penguji I yang telah memberikan saran dan masukan dalam pembuatan skripsi ini.



8. Bapak Dr. Zikri Alhadi, S.IP., MA., selaku dosen penguji II yang telah memberikan saran dan masukan dalam pembuatan skripsi ini.
9. Seluruh teman-teman seperjuangan mahasiswa Jurusan Ilmu Administrasi Negara tahun masuk 2017 Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang yang telah memberikan semangat dan dorongan.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis hanya fokus membahas mengenai penerapan prinsip *good governance* dalam penggunaan prakarsa DPRD dalam membentuk peraturan daerah. Olehnya, secara tersendiri membentuk kekurangan pada aspek dan dimensi lainnya, maka penulis sampaikan pula bahwa terbuka lebar kritik paradigmatic maupun pendalaman lebih lanjut berbasis riset yang membangun. Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan khususnya bagi penulis.

Padang, Februari 2022

Penulis

**Al Mukhollis Siagian**

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vi
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	x
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xi
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi Masalah.....	17
C. Batasan Masalah .....	18
D. Rumusan Masalah.....	19
E. Tujuan Penelitian .....	19
F. Manfaat Penelitian .....	20
<b>BAB II TINJAUAN KEPUSTAKAAN</b> .....	21
A. Kajian Teoritis .....	21
1. Konsep Kebijakan Publik.....	22
2. Konsep Perumusan Kebijakan.....	25
3. Konsep Implementasi Kebijakan.....	27
4. Konsep <i>Good Governance</i> .....	28
5. Konsep Penggunaan Prakarsa DPRD Provinsi Sumatera Barat	

dalam Pembuatan Peraturan Daerah.....	35
B. Kajian Penelitian yang Relevan .....	39
C. Kerangka Konseptual.....	53
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN .....</b>	<b>55</b>
A. Jenis Penelitian.....	55
B. Fokus Penelitian.....	55
C. Lokasi Penelitian.....	56
D. Informan Penelitian.....	57
E. Jenis, Sumber, Teknik dan Alat Pengumpul Data .....	57
F. Uji Keabsahan Data .....	60
G. Teknik Analisis Data.....	60
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>62</b>
A. Temuan Umum .....	62
1. Profil DPRD Provinsi Sumatera Barat 2019-2024.....	62
a. Tugas dan Wewenang DPRD Provinsi Sumatera Barat .....	62
b. Alat Kelengkapan DPRD Provinsi Sumatera Barat.....	63
1. Pimpinan DPRD Provinsi Sumatera Barat.....	64
2. Badan Musyawarah DPRD Provinsi Sumatera Barat .....	65
3. Badang Anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat .....	67
4. Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda)	
DPRD Provinsi Sumatera Barat .....	68
5. Badan Kehormatan DPRD Provinsi Sumatera Barat .....	69
6. Komisi-Komisi DPRD Provinsi Sumatera Barat .....	70

2. Penggunaan Prakarsa DPRD Provinsi Sumatera Barat dalam Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah 2021 .....	70
B. Temuan Khusus .....	76
1. Penerapan Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i> dalam Pembuatan Ranperda tentang Pembinaan serta Pengawasan terhadap Pengelolaan Zakat .....	76
a. Naskah Akademik Ranperda tentang Pembinaan serta Pengawasan terhadap Pengelolaan Zakat .....	82
b. Draft Ranperda tentang Pembinaan serta Pengawasan terhadap Pengelolaan Zakat .....	88
2. Konsep Pembuatan Perda Berkualitas dan <i>Implemented</i> berdasarkan Prakarsa DPRD Provinsi Sumatera Barat .....	92
C. Pembahasan.....	94
1. Penerapan Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i> Pembuatan Ranperda Prakarsa DPRD Provinsi Sumatera Barat.....	98
2. Penerapan Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i> dalam Pembuatan Ranperda Prakarsa DPRD tentang Pembinaan serta Pengawasan terhadap Pengelolaan Zakat .....	100
a. Prinsip Partisipasi .....	101
b. Prinsip Akuntabilitas Prinsip.....	102
c. Kepastian Hukum .....	103
3. Konsep Pembuatan Perda Berkualitas dan <i>Implemented</i> berdasarkan Prakarsa DPRD Provinsi Sumatera Barat .....	105

<b>BAB V PENUTUP</b> .....	113
A. Kesimpulan .....	113
B. Rekomendasi.....	113
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	115
<b>LAMPIRAN</b>	120

## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
Tabel 1.1 Ranperda Prakarasa DPRD Sumatera Barat 2021 .....	5
Tabel 1.2 Ranperda Prakarasa DPRD Sumatera Barat 2020 .....	5
Tabel 2.2 Penelitian tentang Penggunaan Prakarsa DPRD dalam Pembentukan Perda.....	40
Tabel 2.3 Penelitian tentang Penerapan Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i> dalam Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat .....	47
Tabel 2.4 Penelitian tentang Relasi Kebijakan Publik dan <i>Good Governance</i> .....	49
Tabel 3.1 Informan Penelitian.....	57
Tabel 4.1 Pimpinan & Keanggotaan Badan Musyawarah DPRD Provinsi Sumatera Barat .....	66
Tabel 4.2 Pimpinan & Keanggotaan Badan Anggaran DPRD Provinsi Sumatera Barat .....	67
Tabel 4.3 Pimpinan & Keanggotaan Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Provinsi Sumatera Barat .....	69
Tabel 4.4 Pimpinan & Keanggotaan Badan Kehormatan DPRD Provinsi Sumatera Barat.....	70
Tabel 4.5 Pimpinan & Anggota Komisi I.....	70
Tabel 4.6 Pimpinan & Anggota Komisi II.....	71
Tabel 4.7 Pimpinan & Anggota Komisi III .....	72
Tabel 4.8 Pimpinan & Anggota Komisi IV .....	72
Tabel 4.9 Pimpinan & Anggota Komisi V.....	73
Tabel 4.10 Ranperda Prakarasa DPRD Sumatera Barat 2021 .....	75
Tabel 4.11 Kerangka Penggunaan Prakarsa DPRD dalam Pembentukan Perda .....	108

## DAFTAR GAMBAR

### Halaman

Gambar 2.1 Kerangka Konseptual Penelitian.....	54
--	----

## DAFTAR LAMPIRAN

### Halaman

A. Rapat Paripurna DPRD Provinsi Sumatera Barat Mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembinaan Serta Pengawasan Terhadap Pengelolaan Zakat, 03 Desember 2021 .....	120
B. Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembinaan Serta Pengawasan Terhadap Pengelolaan Zakat .....	120
C. Draft Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembinaan Serta Pengawasan Terhadap Pengelolaan Zakat.....	151
D. Izin Pengambilan Data Penelitian .....	164
E. Formulir Permohonan Informasi Publik .....	165



## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam buku Shahfritz “Defining Public Administration (2000)” menjelaskan bahwa administrasi publik mengacu pada dua kegiatan yang berbeda tetapi memiliki kaitan erat, yaitu: (1) praktik profesional dan (2) bidang akademik yang berupaya memahami, mengembangkan, mengkritik, dan meningkatkan profesionalitas dalam penerapannya. Artinya cukup lugas, di satu sisi merujuk pada masalah administrasi yang pada prinsipnya berkaitan dengan masyarakat, negara, dan sub-bagiannya. Pengertian lebih sederhana adalah administrasi publik berkaitan dengan pengelolaan bidang pemerintahan dan aktivitas publik. Sehingga administrasi publik dapat diartikulasikan sebagai studi dan praktik mengenai formulasi profesional dan pengaruh kebijakan publik serta penerapan kebijakan pada basis reguler yang terorganisir.

Seiring dengan perkembangan diskursus administrasi publik, termasuk ruang lingkup dan paradigma tidak bisa lepas dari kondisi kekuasaan dimana administrasi publik dibicarakan maupun dijalankan (lokus). Mulai dari *Old Public Administration* (OPA), *New Public Administration* (NPA), *New Public Management* (NPM), dan *New Public Service* (NPS). Kekuasaan mengarahkan pada penafsiran dan pembentukan administrasi publik, termasuk sistem administrasi publik dan semua turunannya tergantung pada sistem suatu Negara. Konsepsi tentang keterkaitan yang jelas antara kekuasaan dan administrasi publik dikemukakan oleh Lasswell dan Kaplan (1950) dalam karyanya berjudul “Power and Society” yang mendefinisikan kekuasaan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pembuatan keputusan yang sah. Kemudian konsep ini menurunkan keputusan dengan memasukkan “pilihan” dan “kebijakan”.

Di Indonesia, diskursus tentang administrasi publik pada era kontemporer bisa dirujuk dari pemikiran Prof. Warsito Utomo dalam bukunya “Administrasi Publik Baru Indonesia” (2012) yang menjelaskan bahwa aktivitas atau profesi administrasi di dalam organisasi pemerintahan merupakan suatu proses atau kegiatan yang dapat dicirikan sebagai *unavoidable*, prioritas, kepatuhan, dan kegiatan-kegiatannya yang tidak dikendalikan pasar. Artinya adalah proses pembuatan dan penindaklanjutan kebijakan dengan mengartikulasikan sesuai tujuan dan sarana aktor.

Kebijakan dengan sendirinya menjadi tindakan yang berisi beberapa proses, betapapun buruknya identifikasi, justifikasi, formulasi, dan tujuan untuk dicapai. Banyak organisasi dan aktor membuat kebijakan, tetapi kebijakan “publik” dibuat oleh penyelenggara pemerintahan dan kondisi yang menjadi perhatian peneliti dalam hal ini adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi Sumatera Barat dari sisi badan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) tentang penggunaan hak khusus untuk mengubah atau mempertahankan beberapa aspek *status quo*. Badan legislatif sebagai salah satu unsur penting daerah memiliki posisi yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan kedudukan strategisnya. Eksistensi suatu daerah dalam kemandiriannya memenuhi kebutuhan masyarakat dapat diukur melalui bentuk kebijakan publik berkualitas yang dihasilkan (Anggraeni, 2014).

Kondisi daerah pasca reformasi Indonesia telah memberikan wewenang dan pembagian kekuasaan secara mandiri ke daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri yang dikenal dengan otonomi daerah maupun desentralisasi. Otonomi daerah merupakan prasyarat dalam membentuk tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Ini merupakan pintu untuk masyarakat memperoleh kebijakan lebih baik dan tanggap yang semakin mudah memenuhi kebutuhannya. Dengan adanya perubahan lingkungan strategis dalam sistem

pemerintahan daerah di Indonesia ditandai sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian berubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan peluang bagi daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai prakarsa mereka sendiri.

Hak prakarsa (inisiatif) bagi DPRD dalam pembuatan Perda merupakan hak istimewa. Dan salah satu permasalahan menarik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah penggunaan prakarsa DPRD yang berkaitan erat dengan kualitas kebijakan publik yang dihasilkan. Permasalahan ini seringkali menjadi dilema, di satu sisi mencerminkan bentuk respons DPRD dalam menangkap sejumlah isu yang berkembang di tengah masyarakat. Tetapi, pada sisi lain, terperangkap dalam masalah kemampuan kebijakan yang dihasilkan dalam menyelesaikan permasalahan. Gejala ini digambarkan Arter (2007) sebagai suatu kelemahan dan tidak ada satupun alat yang presisi dalam mengukur sejauh mana kekuatan legislatif membuat suatu kebijakan. Miftachus Sjuhad (2013) menilai adanya disfungsi prakarsa DPRD dalam menghasilkan sejumlah peraturan daerah. Padahal, prakarsa DPRD secara tegas diformulasikan dalam Pasal 107 (hak anggota DPRD Provinsi) dan Pasal 159 (hak anggota DPRD kabupaten/kota) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 serta Pasal 78 PP Nomor 12 Tahun 2018. Selain itu, prakarsa DPRD dalam pembentukan Perda merupakan hak lebih diutamakan dibandingkan hak Gubernur atau Bupati/Walikota dalam hal yang sama sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 62 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Peraturan daerah merupakan salah satu instrumen pelaksanaan otonomi daerah dalam menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah. DPRD Provinsi Sumatera Barat sebagai lembaga legislatif daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dituntut dapat

menghasilkan kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan tuntutan era ketika menggunakan prakarsanya. Artinya penggunaan prakarsa dalam membentuk peraturan daerah sangat menentukan kualitas tata kelola daerah provinsi Sumatera Barat. Siklus peraturan daerah dapat dicirikan sebagai sistem yang kompleks dan interaktif di mana masalah publik daerah administratif diidentifikasi dan diselesaikan dengan mengikuti proses perumusan peraturan daerah, implementasi peraturan daerah, sosialisasi peraturan daerah, evaluasi peraturan daerah dan tindak lanjut dari evaluasi tersebut. Ini merupakan siklus peraturan daerah yang melelahkan dan memakan waktu. Pembuatan peraturan daerah merupakan proses multi-langkah dan penuh dengan tantangan bagi para pembuat peraturan daerah. Mulai dari perumusan peraturan daerah hingga evaluasi peraturan daerah, berbagai dimensi harus dipertimbangkan agar suatu peraturan daerah lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pembuatan peraturan daerah bukanlah tujuan akhir karena implementasi peraturan daerah juga dapat menimbulkan banyak tantangan bagi pembuat peraturan daerah jika tidak dibingkai dengan benar. Sebagaimana permasalahan ini dapat dilihat dari publikasi Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia 2016 tentang Perda/Perkada yang dibatalkan/direvisi sebanyak 3.032 dengan komposisi Perda yang dicabut/direvisi sebanyak 1.765 Perda Provinsi dan 1.267 Perda kabupaten/kota. Untuk konteks selingkup daerah Sumatera Barat, Perda/Perkada yang dicabut/direvisi sebanyak 60.

Pada tahun 2021, DPRD bersama Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat menyetujui akan membahas 17 Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Pembuatan Peraturan Daerah (Propemperda). Dari 17 Ranperda ini, 11 berasal dari usulan Pemerintah Daerah dan 6 diantaranya merupakan prakarsa DPRD (Hidayat, 2020). Adapun keenam Ranperda prakarsa DPRD Sumatera Barat adalah:

**Tabel 1.1 Ranperda Prakarsa DPRD Sumatera Barat 2021**

No.	Judul Rancangan Peraturan Daerah	Pemrakarsa
1.	Ranperda Keterbukaan Informasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.	Komisi I
2.	Ranperda Tata Kelola Harga Komoditi Unggulan Daerah.	Komisi II
3.	Ranperda Perubahan Perda Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.	Komisi III
4.	Ranperda Perubahan Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.	Komisi IV
5.	Ranperda tentang Pembinaan Serta Pengawasan Terhadap Pengelolaan Zakat.	Komisi V
6.	Ranperda Perubahan Perda Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat.	Bapemperda

(Sumber: Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor: 21/SB/Tahun 2020 Tentang Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2021)

Pada tahun 2020, penggunaan prakarsa DPRD Provinsi Sumatera Barat dalam menginisiasi Ranperda sebanyak 5 dari 15 Ranperda yang dibahas. Adapun kelima Ranperda tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 1.2 Ranperda Prakarsa DPRD Sumatera Barat 2020**

No.	Judul Rancangan Peraturan Daerah	Pemrakarsa
1.	Perlindungan Perempuan dan Anak	DPRD
2.	Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas	DPRD
3.	Tata Kelola Harga Komoditi Unggulan Daerah	DPRD
4.	Perlindungan Nelayan	DPRD
5.	Pengutamaan Bahasa Indonesia dan Perlindungan Bahasa Daerah dan Sastra Daerah	DPRD

(Sumber: Keputusan DPRD Provinsi Sumatera Barat Nomor: 33/SB/Tahun 2019 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2020).

Penggunaan prakarsa DPRD Provinsi Sumatera Barat dalam pembuatan Perda terkesan meningkat dari tahun sebelumnya. Namun dari sisi inovasi kebijakan publik, Prakarsa DPRD pada tahun 2021 hanya memunculkan 2 Ranperda yang baru, yaitu Ranperda Keterbukaan Informasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Ranperda tentang Zakat. Sedangkan Ranperda Tata Kelola Harga Komoditi Unggulan Daerah adalah lanjutan dari

penggunaan prakarsa di tahun 2020. Dan tiga Ranperda lainnya merupakan kebijakan untuk perubahan terhadap perda yang telah ada.

Sisi menarik lainnya, selama dua tahun belakangan secara kuantitas jumlah Ranperda prakarsa DPRD lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah Ranperda usulan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat. Artinya, ada indikasi dalam prakarsa Ranperda didominasi oleh eksekutif daerah (pemerintah daerah). Fenomena ini menurut Yarni M., (2010) memperlihatkan semakin kurangnya peranan DPRD dalam menggunakan hak inisiatifnya. Hal ini disebabkan dari kualitas anggota DPRD, sangat sedikit anggota DPRD memiliki pengetahuan dan pengalaman yang menunjang kemampuan guna menyusun suatu Ranperda. Bahkan ada indikasi kurangnya pelatihan-pelatihan yang diperoleh untuk meningkatkan kualitas anggota. Padahal dalam Pasal 75 jo Pasal 76 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Pasal 7 PP Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditegaskan bahwa pembahasan Rancangan Peraturan Daerah prakarsa DPRD lebih diprioritaskan jika penyampaiannya bersamaan dengan Rancangan Perda yang berasal dari pemerintah daerah dalam suatu masa sidang.

Namun demikian, dalam konteks kualitas Perda berdasarkan prakarsa DPRD tidaklah dilihat dari kuantitasnya, tetapi dilihat dari materi, mekanisme, dan prinsip-prinsip dalam penggunaan prakarsanya. Sebagai bentuk dari penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai kebutuhan masyarakat yang *self-initiative*, partisipatif, dan kemandirian masyarakat daerah. Untuk mewujudkan tujuan ini, maka setiap institusi/lembaga termasuk DPRD dituntut melaksanakan *good governance* dalam peran, fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh, bertanggung jawab dan dilaksanakan secara efektif meningkatkan kesejahteraan dan

kemakmuran seluruh masyarakat dan warga negara. Adapun prinsip-prinsip *good governance* menurut UNDP (*United Nation Development Programme*) adalah: (1) partisipasi, (2) kepastian hukum, (3) transparansi, (4) tanggung jawab, (5) berorientasi pada kesepakatan, (6) keadilan, (7) efektifitas dan efisiensi, (8) akuntabilitas, (9) visi strategik. Dimana prinsip-prinsip *good governance* merupakan paradigma berskala global dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Prinsip-prinsip tersebut telah disesuaikan terhadap asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dimaktubkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 38 yang berisi kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan.

Walaupun begitu, dalam konteks *good governance*, kualitas “penggunaan prakarsa DPRD” tidaklah dilihat dari seberapa banyak gagasan DPRD yang termuat dalam Ranperda yang ditetapkan kemudian diukur dengan perkiraan bobot dalam persentase. Berbeda dengan pembuatan kebijakan publik dari paradigma pemerintahan sebelum-sebelumnya. Paradigma *Old Public Administration* (OPA) menekankan bahwa pembuatan peraturan dan pedoman, pembuatan kebijakan terpisah dari implementasi, dan menggunakan struktur organisasi hirarkis (Osborne, 2006). Sebagaimana Hood (1991) menyebutkan elemen kunci administrasi publik klasik (OPA) terkait kebijakan publik ditekankan pada tiga aspek, yaitu kombinasi *rule of law*, ketaatan atau fokus pada aturan yang telah ditetapkan, dan komitmen pada penganggaran yang bersifat *incremental*.

Paradigma *New Public Management* (NPM) konteks kebijakan publik sebagaimana dikemukakan oleh Donald Kettl (2000) bahwa pemerintah bisa menyempurnakan kemampuan untuk membuat dan merumuskan kebijakan, bagaimana pemerintah bisa memisahkan perannya sebagai pembeli pelayanan dan perannya sebagai pembeli pelayanan yang sesungguhnya.

Ketidakberhasilan OPA dan NPM mewujudkan administrasi publik yang berkeadilan sosial melahirkan pendekatan baru yang berorientasi kepentingan masyarakat, yaitu paradigma *New Public Service* (NPS) (Denhard & Denhardt, 2003). NPS menilai bahwa NPM dan OPA terlalu menekankan pada efisiensi dan melupakan atau mengabaikan masyarakat sebagai sasaran dari kebijakan publik.

Dalam paradigma *Good Governance*, kualitas Perda yang dihasilkan dapat dilihat dari proses penyusunannya, semisalnya secara normatif apakah disertai naskah akademik atau tidak (meskipun sifatnya *tentative*). Selain itu perlu pula dilihat apakah dalam proses penyusunannya dilakukan konsultasi publik dengan melibatkan para pemangku kepentingan. Tidak kalah pentingnya untuk diukur adalah manfaat perda itu sendiri, apakah untuk kepentingan internal DPRD, internal pemerintah daerah atau untuk kepentingan publik, apakah perda tersebut lebih mengarah pada upaya penggalan potensi PAD atau untuk rekayasa sosial yang mendorong kearah kemajuan masyarakat dalam mencapai kebahagiaan.

Terkait dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* oleh DPRD Provinsi Sumatera Barat dalam pembuatan Perda, terdapat beberapa permasalahan, yaitu:

Pertama, penggunaan prakarsa DPRD dalam perumusan Perda belum menerapkan prinsip fundamental *good governance*. Misalnya, Ranperda Ketahanan Pangan. Ranperda ini merupakan prakarsa DPRD Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2015. Penyusunan Ranperda ini dinilai tidak menerapkan prinsip partisipasi, kepastian hukum, dan akuntabilitas. Dilihat dari teknis penyusunan Ranperda dan substansinya tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 56 dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (sekarang telah digantikan dengan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah). Dalam



kaidah hukum, tindakan pembuat kebijakan baik formal maupun material merupakan hubungan sebab akibat yang disebut dengan istilah *sine qua non* yang artinya tindakan, kondisi, atau unsur yang sangat diperlukan dan penting. Dengan makna pengungkapan suatu kondisi “tanpanya tidak mungkin”, “tetapi untuk...” atau “tanpanya tidak akan ada apa-apa” (Oxford English Dictionary, 1989). Keabsahan peraturan daerah mempunyai aspek sangat mendasar karena menjadi *condition sine qua non* yang oleh karenanya tidak hanya menjadi kepentingan DPRD tetapi juga kepentingan seluruh masyarakat Sumatera Barat.

Masalah yang terdapat dalam Ranperda Ketahanan Pangan berdasarkan prinsip partisipasi dapat dilihat dari prakarsa yang tidak disertai dengan penjelasan atau keterangan dan atau naskah akademik. Dalam penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, semestinya DPRD Provinsi Sumatera Barat selaku pemrakarsa Ranperda Ketahanan Pangan juga menjadi “pemrakarsa dalam melakukan penyusunan naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi yang akan diatur dalam rancangan perda provinsi” (Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 22 ayat 4). Tuntutan dan proposisi terhadap partisipasi masyarakat yang lebih besar dan lebih tinggi dalam perumusan kebijakan publik praktis menjadi tema yang berulang dalam dinamika studi dan praktik administrasi publik. Selama bertahun-tahun, banyak yang telah dikatakan dan ditulis untuk menganalisis isu-isu yang tersebar di ruang publik dalam memobilisasi keterlibatan masyarakat mengenai dinamika pembuatan kebijakan publik.

Makna kata “dapat mengikutsertakan” mengandung artikulasi sesuatu yang diharuskan. Jelas bahwa ketika Ranperda yang diprakarsai tidak disertai dengan penjelasan atau keterangan

dan atau naskah akademik merupakan indikasi dari tidak diterapkannya prinsip partisipasi dari instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi. Prinsip partisipasi *good governance* yang dikemukakan oleh UNDP bermakna bahwa dalam proses pengambilan keputusan baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing. Arti daripada sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing adalah membuka ruang partisipasi dari masyarakat dan melibatkan ahli yang sesuai materi Ranperda.

Tidak disertainya naskah akademik dalam Ranperda Ketahanan Pangan juga ditanggapi oleh Gubernur Sumatera Barat Irwan Prayitno pada saat Rapat Paripurna DPRD Provinsi Sumatera Barat (20 Februari 2015) dengan agenda penyampaian tanggapan dari pemerintah daerah terhadap Ranperda Ketahanan Pangan yang dirilis pada website DPRD Provinsi Sumatera Barat, 23 Februari 2015 (<https://dprd.sumbarprov.go.id/home/berita/1/106>). Naskah Akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan perda provinsi atau perda kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat (Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 1 ayat 20). Pada Bab IV Bagian Kesatu Pasal 23 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengenai Penyusunan Rancangan Perda bahwa sudah harus ada penyelarasan terhadap sistematika dan materi muatan naskah akademik rancangan perda provinsi oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi. Berdasarkan tanggapan Gubernur Sumatera Barat Irwan Prayitno

pada saat Rapat Paripurna DPRD Provinsi Sumatera Barat (20 Februari 2015) terhadap Ranperda Ketahanan Pangan menunjukkan bahwa tidak dilakukannya penyesuaian.

Tidak melakukan penyesuaian terhadap Ranperda yang diprakarsai DPRD merupakan indikasi dari partisipasi secara vertikal maupun horizontal yang minim. Mengenai partisipasi aktif dan substantif dalam pembuatan kebijakan publik telah digunakan berbagai label untuk menggambarkan penyesuaian pemerintahan partisipatif, dan berbagai modalitas telah diusulkan untuk memberikan substansi partisipasi aktif bersifat vertikal maupun bersifat horizontal dalam pembuatan kebijakan publik. Istilah-istilah yang digunakan untuk menggambarkan proposisi sangat bervariasi meskipun makna dugaannya mempertahankan kesamaan dari ide yang sama. Mulai dari istilah sederhana dan lugas seperti “partisipasi” (UNESCO, 1986; Ilago, 2001; dan Alfiler, 2003), “partisipasi warga” (Arnstein, 1969; Whang, 1985; Fernando, 1985; Carino, 2005; Domingo, 2006; dan Reyes, 2009), “keterlibatan masyarakat” (UNDESA, 2008; Bryce, 2008; Robredo, 2008; Henkel, 2008; Musoni, 2008; Doyle, 2008, Oliver, 2008, Hoffman, Morton dan Renton, 2008), “pemerintahan partisipatif” (Osmani, 2008), “keterlibatan warga” (Raja dan Stivers, 2001), “kewarganegaraan aktif” (Stivers, 1990 dan Carino, 2005), “partisipasi publik” (Mc. Comas, Besley dan Black, 2010), “partisipasi rakyat” (Zialicita, dkk., 1995), “pemerintahan kolaboratif” (Ansell dan Gash, 2008), dan “aktivisme dan aktivasi warga Negara” (Rubin dan Miller, 1995). Penggunaan diksi partisipasi yang berkembang ini mencerminkan betapa pentingnya keterlibatan masyarakat dalam urusan pembuatan kebijakan publik.

Selanjutnya adalah prinsip kepastian hukum. Prinsip yang mengharuskan bahwa kerangka aturan hukum dan perundang-undangan dengan kepastian, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh. Sedangkan Ranperda Ketahanan Pangan sudah tidak sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 56 dan Permendagri

Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tentu Ranperda tersebut mengindikasikan tidak dengan kepastian kerangka aturan hukum. Pun pada bagian dasar hukum “mengingat” tidak memaktubkan PP Nomor 12 Tahun 2012 tentang Intensif Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan dan PP Nomor 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mengkonfirmasi bahwa kerangka hukum terhadap Ranperda Ketahanan Pangan tidak dapat ditegakkan dan dipatuhi secara utuh. Permasalahan kerangka hukum ini berkaitan erat dengan tidak disertainya naskah akademik Ranperda tersebut, dimana ketentuan dalam pembentukan naskah akademik harus disertai dengan landasan yuridis. Landasan yuridis berfungsi sebagai peninjauan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan judul naskah akademik Ranperda (hukum positif) sebagaimana diatur dalam pedoman penyusunan naskah akademik rancangan perundang-undangan.

Kemudian prinsip akuntabilitas, para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta dan masyarakat memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik. Akan tetapi pada Ranperda Ketahanan Pangan bagian peran dan kewajiban pemerintah provinsi, kabupaten/kota dan pemerintah nagari serta masyarakat, dalam nota penjelasan tidak ada ketentuan yang mengatur kewajiban pemerintah provinsi dan masyarakat. Tanpa mengatur kewajiban pemerintah provinsi dan masyarakat merupakan indikasi adanya peniadaan prinsip akuntabilitas dalam Ranperda Ketahanan Pangan. Mengatur ketentuan mengenai kewajiban dalam cakupan Ranperda adalah bentuk pengaturan terhadap pertanggungjawaban yang jelas. Atas dasar kondisi diatas, Gubernur Sumatera Barat Irwan Prayitno pada saat Rapat Paripurna DPRD Provinsi Sumatera Barat (20 Februari 2015) menyarankan DPRD melakukan pengkajian lebih mendalam dalam rangka penyempurnaan Ranperda Ketahanan Pangan. Tidak bisa dipungkiri bahwa kondisi ini tetap disebabkan tidak disertainya naskah akademik sebagaimana

bunyi daripada *sine qua non*. Posisi naskah akademik dalam penyusunan Ranperda adalah sebagai pedoman sebagaimana telah diatur dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 22 ayat 6.

Penelitian tentang *good governance* di daerah Sumatera Barat sudah banyak dilakukan, misalnya Dewirahmadanirwati (2018) mengkaji tentang “Implementasi Otonomi Daerah dalam Mewujudkan *Good governance* di Daerah Sumatera Barat” dengan hasil penelitian bahwa pemerintahan daerah Provinsi Sumatera Barat harus memperhatikan empat prinsip dari *good governance* dalam menjalankan otonomi daerah, yaitu; (a.) Transparansi, (b.) Akuntabilitas, (c.) Aturan Hukum, dan (d.) Keterbukaan. Begitu juga dengan Yoserizal dan Tovalini K., (2011) yang melakukan penelitian tentang “Implementasi Prinsip Akuntabilitas Publik dan Kaitannya dengan Reformasi Birokrasi di Sumatera Barat” mengemukakan bahwa “Pemerintah Provinsi Sumatera Barat hanya menguatkan aspek kelembagaan dan pengaturan tanpa melihat kebutuhan masyarakat yang berkembang”.

Mengingat posisi penggunaan prakarsa DPRD dalam pembentukan peraturan daerah begitu krusial dan keterkaitannya dengan *good governance* sebagai paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Dimana “penggunaan prakarsa DPRD” merepresentasikan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, penelitian tentang penerapan prinsip-prinsip *good governance* oleh DPRD Provinsi Sumatera Barat untuk menghasilkan kebijakan publik berkualitas (penggunaan prakarsa DPRD) belum ada. Sehingga dibutuhkan penyelidikan tentang penggunaan Prakarsa DPRD secara substantif dan komprehensif. Meskipun penyelidikan tentang penggunaan Prakarsa DPRD dalam pembuatan perda sudah banyak dilakukan para peneliti, misalnya Zahara, Yurita (2016); Bachmid, Nizar (2017); Bunga, Marten (2017), Marpaung, Lintje Anna (2018); Ishak, Widharto (2019); N., Arifuddin (2020); serta Saputra, Muhammad

Rizky dan Asmorojati, Anom Wahyu (2021). Penyelidikan yang telah dilakukan oleh para peneliti diatas sudah lebih dari cukup menegaskan tentang pentingnya “penggunaan prakarsa”. Para peneliti diatas masih menyisakan kelemahan yang hanya terpaku pada permasalahan kasat mata. Dan kajian inovatif-paradigmatik, secara umum para peneliti dan sarjana Sumatera Barat (bahkan Indonesia) masih memfokuskan kajian pada implementasi konsep maupun prinsip *good governance* dan kaitannya dengan pelayanan publik maupun tentang kinerja DPRD. Kinerja DPRD dan pelayanan publik adalah akibat, penelitian yang terfokus pada akibat tidak menysar apa-apa kecuali tambahan bahan bacaan semata. Tugas seorang peneliti adalah untuk menyelidiki penyebab, artinya permasalahan substantif secara radikal dan komprehensif hingga akar.

Oleh karena itu, berdasarkan permasalahan yang dikemukakan di atas, untuk mengetahui enam Ranperda prakarsa DPRD Provinsi Sumatera Barat yang telah masuk dalam Program Pembuatan Peraturan Daerah (Propemperda) 2021 perlu dianalisis penerapan prinsip-prinsip *good governance*, terutama prinsip partisipasi, kepastian hukum, dan akuntabilitas agar terbentuk peraturan daerah yang tidak hanya secara normatif sah, melainkan terbentuknya peraturan daerah yang sungguh-sungguh *implemented*. Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Kresnaliyska (2015) di Eropa tentang peran pemantauan kebijakan publik sebagai alat modern dalam pemerintahan yang baik. Pemantauan dalam hal ini dimaksudkan sebagai suatu kegiatan penelitian, analisis dan penggunaan informasi secara sistematis dan berkesinambungan untuk tujuan pengendalian manajemen, identifikasi dan melakukan tindakan korektif dalam perumusan peraturan daerah. Tujuan pemantauan adalah untuk mengoreksi penyimpangan dari tugas dan dengan demikian meningkatkan perumusan peraturan daerah serta memfasilitasi pengembangan proses lebih lanjut. Apabila sejarah merupakan kontinuitas dan perubahan, maka catatan sejarah

penggunaan prakarsa DPRD dalam pembuatan Perda pada tahun 2021 berpotensi tak menjanjikan banyak perbaikan. Artinya DPRD Sumatera Barat berpotensi kembali tidak menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam penggunaan prakarsanya yang berimplikasi pada kinerja yang buruk secara kuantitas maupun kualitas.

Elemen kunci dari kebijakan publik adalah pembuatan kebijakan yang dapat dianggap sebagai konsep dan model konseptual. Untuk memahami seluruh rangkaian kebijakan publik, perlu dilakukan analisis terhadap alat pembuatan kebijakan. Jumlah buku dan artikel tentang kebijakan publik dan pembuatan kebijakan telah muncul sejak periode pasca perang dunia kedua. Dalam literatur yang ada, pembuatan kebijakan dilihat dari berbagai pendekatan seperti model perilaku, model siklus kebijakan, pendekatan rasional, model inkremental, model kelompok, model pluralis dan model sistem politik.

Model-model ini berfokus pada berbagai aspek kehidupan publik dan karenanya berkonsentrasi pada karakteristik kebijakan yang terpisah. Para peneliti secara kritis meninjau model-model ilmu administrasi publik yang paling populer dan diterima secara umum untuk memberikan akses teoretis awal dalam pembuatan kebijakan. Setelah revolusi perilaku tahun 1950-an dan 1960-an, model siklus kebijakan membagi pembuatan kebijakan menjadi unit-unit yang berbeda untuk menggambarkan bagaimana kebijakan sebenarnya dibuat dan diimplementasikan. Setiap siklus kebijakan dimulai dengan identifikasi masalah masyarakat dan penempatannya dalam agenda kebijakan. Selanjutnya, proposal kebijakan dirumuskan untuk diadopsi. Singkatnya pada tahap selanjutnya, kebijakan yang diambil segera diputuskan untuk disahkan. Kemudian, dampak dari kebijakan dievaluasi. Tahap terakhir ini menunjukkan bahwa siklus kebijakan merupakan proses yang berkesinambungan dan tanpa akhir.

Para ahli menafsirkan proses pembuatan kebijakan dengan caranya sendiri. Oleh sebabnya definisi kebijakan dalam studi administrasi publik menjadi masalah utama yang bahkan tidak terpecahkan oleh konsep-konsep yang ada. Semua model dicirikan oleh pendekatan metodologis neopositivis, pendekatan metodologis inilah yang menjadi dasar analisis kritis para ilmuwan administrasi publik. Namun karena pendekatan itu juga mengantarkan peneliti dalam menemukan kekosongan penyelidikan para ilmuwan administrasi publik terkait alat yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau instrumen untuk membuat kebijakan. Dalam konteks penelitian ini, “hak prakarsa DPRD” merupakan “alat” salah satu penyelenggara pemerintahan daerah dalam membuat kebijakan substantif dan kebijakan prosedural.

Kekosongan penyelidikan tentang alat tersebut dalam paradigma *good governance* merupakan fenomena nilai, budaya kebijakan publik, manipulasi dan dampak media yang begitu kompleks sehingga tidak dapat dikaji dengan pendekatan positivis maupun neopositivis. Secara kasat mata permasalahan yang dikemukakan diatas seolah-olah menggiring pandangan publik pada kinerja DPRD Provinsi Sumatera Barat. Peneliti menilai bahwa ada persoalan lebih substansial, itulah inti penggunaan prakarsa yang dinilai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Dari 9 prinsip-prinsip *good governance* yang dikemukakan UNDP, World Bank, dan para peneliti juga masih memiliki pertarungan konsep. Misalnya Partisipatif, ada dengan menggunakan pelibatan masyarakat, pelibatan warga negara, partisipasi rakyat, dan istilah lainnya, kemudian setiap istilah itu akan menunjukkan paradigma apa yang digunakan oleh DPRD Provinsi Sumatera Barat. Meskipun setiap konsepsi penggunaan istilah partisipasi itu memiliki hakikat yang sama. Namun dari upaya yang dilakukan akan menunjukkan apakah prinsip partisipasi demikian malah menunjukkan paradigma *good governance*. Atau merupakan pengejawantahan dari paradigma OPA, NPM, atau yang lainnya. Begitu juga dengan prinsip



akuntabilitas dan kepastian hukum, jangan-jangan prinsip kepastian hukum yang digunakan perspektif hukum, bukan *good governance*. Oleh karena itu peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul: **Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* dalam Penggunaan Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam Pembentukan Peraturan Daerah.**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas dan melengkapi dari berbagai penelitian sebelumnya tentang penerapan prinsip-prinsip *good governance* pada pembuatan kebijakan publik (peraturan daerah) melalui prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat. Kondisi tersebut menjadi masalah secara teoritis dan praktik professional. Kemudian untuk memperjelas kajian yang peneliti bahas dalam penelitian ini, maka disarikan bahwa identifikasi masalah penelitian ini adalah:

1. Penggunaan Prakarsa DPRD Sumatera Barat lebih rendah dibandingkan penggunaan Prakarsa Pemerintah Daerah dalam pembuatan perda.
2. Semakin berkurangnya peranan DPRD Sumatera Barat menggunakan hak inisiatifnya (prakarsa) dalam pembuatan perda.
3. Penggunaan prakarsa DPRD Provinsi Sumatera Barat dalam pembuatan Perda terkesan meningkat dari tahun sebelumnya. Namun dari sisi inovasi kebijakan publik, Prakarsa DPRD pada tahun 2021 hanya memunculkan 2 Ranperda yang baru, yaitu Ranperda Keterbukaan Informasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Ranperda tentang Zakat. Sedangkan Ranperda Tata Kelola Harga Komoditi Unggulan Daerah

adalah lanjutan dari penggunaan prakarsa di tahun 2020. Dan tiga Ranperda lainnya merupakan kebijakan untuk perubahan terhadap perda yang telah ada.

4. Penggunaan prakarsa DPRD Sumatera Barat dalam Ranperda Ketahanan Pangan 2015 belum menerapkan prinsip partisipasi dalam bentuk tidak disertainya naskah akademik pada rapat paripurna bersama pemerintah provinsi pada tahun 2015.
5. Penggunaan prakarsa DPRD Sumatera Barat dalam Ranperda Ketahanan Pangan 2015 belum menerapkan prinsip kepastian hukum dalam bentuk tidak memaktubkan PP Nomor 12 Tahun 2012 tentang Intensif Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan dan PP Nomor 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada bagian dasar hukum “mengingat”.
6. Penggunaan prakarsa DPRD Sumatera Barat dalam Ranperda Ketahanan Pangan 2015 belum menerapkan prinsip akuntabilitas dalam bentuk tidak mengatur kewajiban pemerintah provinsi dan masyarakat.

### **C. Batasan Masalah Penelitian**

Agar penelitian dilakukan sesuai permasalahan yang diteliti, maka pembahasan difokuskan pada 3 pembahasan, yaitu:

1. Pertama, penelitian membahas penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penggunaan prakarsa DPRD Sumatera Barat pada Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembinaan serta Pengawasan terhadap Pengelolaan Zakat.
2. Kedua, pembahasan tentang penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penggunaan prakarsa DPRD Sumatera Barat pada pembuatan peraturan daerah

secara kualitas dibatasi menjadi tiga prinsip; partisipasi, akuntabilitas, dan kepastian hukum.

#### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas dan temuan awal di lapangan serta dari berbagai penelitian sebelumnya yang belum menjangkau prinsip-prinsip *good governance* diterapkan oleh DPRD Provinsi Sumatera Barat dalam perumusan peraturan daerah, maka rumusan masalah yang peneliti susun adalah:

1. Bagaimana penerapan prinsip-prinsip *good governance* oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembinaan serta Pengawasan terhadap Pengelolaan Zakat?
2. Bagaimana konsep pembuatan Peraturan Daerah dalam menghasilkan Peraturan Daerah berkualitas dan *implemented* berdasarkan prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat?

#### **E. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas tentang implementasi prinsip-prinsip *good governance* dalam usulan prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam pembentukan peraturan daerah, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis penerapan prinsip *good governance* dalam penggunaan prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembinaan serta Pengawasan terhadap Pengelolaan Zakat.
2. Menginterpretasikan konsep pembentukan peraturan daerah dalam menghasilkan Peraturan Daerah berkualitas dan *implemented* berdasarkan prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian tentang implementasi prinsip-prinsip *good governance* oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam perumusan peraturan daerah, maka penelitian ini bermanfaat untuk:

1. Manfaat teoritis

Memberikan kontribusi terhadap perkembangan ilmu administrasi negara umumnya dan kajian implementasi kebijakan dan kebijakan publik.

2. Manfaat Praktis

- a. Berkontribusi bagi penyelenggara pemerintah daerah dalam menyelesaikan permasalahan terutama yang berkaitan dengan prakarsa DPRD Provinsi Sumatera Barat yang berkualitas.
- b. Bahan pertimbangan bagi peneliti lainnya yang tertarik untuk melakukan penelitian dalam permasalahan serupa.