

Menuju Kesejahteraan Rakyat Melalui Rute Desentralisasi

Sutoro Eko

sutoro@ireyogya.org

Tema di atas mempunyai makna pertanyaan, harapan dan kenyataan. Apakah cita-cita menuju kesejahteraan di Indonesia harus menunggu pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan pelebagaan negara kesejahteraan (*welfare state*)? Mungkinkah kesejahteraan dibangun dari lokal melalui pintu desentralisasi? Faktor-faktor kunci apa yang memungkinkan (*enabling*) terbukanya jalan kesejahteraan di aras lokal? Adakah daerah-daerah yang telah merintis jalan kesejahteraan dan dapat dijadikan contoh-contoh terbaik? Apa pelajaran penting yang dapat kita ambil dari pengalaman di banyak daerah?

Sederet pertanyaan yang hendak dijawab makalah ini didasarkan pada harapan dan kenyataan. Semua pihak tentu berharap bahwa tujuan akhir desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia adalah untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Tetapi secara empirik praktik-praktik otonomi daerah sejak 1999 masih jauh dari harapan dan janji-janji kesejahteraan. Sebagian besar daerah tidak mempromosikan kesejahteraan, antara lain karena komitmen pemimpin daerah yang rendah, anggaran daerah yang dihabiskan oleh birokrasi dan elite daerah, serta birokrasi daerah yang lamban berkarya. Di tengah-tengah ironi desentralisasi ternyata ada sebagian kecil daerah, baik melalui kebijakan yang menyeluruh maupun kebijakan yang parsial, mempromosikan kesejahteraan rakyat. Tentu pengalaman-pengalaman berbagai daerah yang beragam itu menjadi pelajaran berharga bagi upaya-upaya promosi kesejahteraan melalui pintu desentralisasi, yang hendak kami beberkan dalam makalah ini.

Desentralisasi dan Kesejahteraan

Desentralisasi (politik, administratif dan fiskal) adalah penyerahan kekuasaan, kewenangan, sumberdaya, keuangan dan tanggungjawab dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah mempunyai “hak” jika berhadapan dengan pusat, sebaliknya ia mempunyai “tanggungjawab” mengurus barang-barang publik untuk dan kepada rakyat. Secara teoretis tujuan antara desentralisasi adalah menciptakan pemerintahan yang efektif-efisien, membangun demokrasi lokal dan menghargai keragaman lokal. Tujuan akhirnya adalah menciptakan kesejahteraan rakyat.

Di Indonesia, desentralisasi dan otonomi daerah telah berjalan sejak 1999, setelah daerah menunggu dan menuntut otonomi dan keadilan selama beberapa dekade. Selama tujuh tahun terakhir daerah menikmati bulan madu otonomi daerah, yakni bergulat dengan keleluasaan daerah, keragaman lokal dan “pesta” demokrasi lokal. Daerah terus-menerus sibuk melakukan penataan kelembagaan secara internal, sekaligus bertempur dengan pusat yang mereka nilai tidak rela menjalankan otonomi daerah. Pada saat yang sama pemerintah daerah menghipi

harapan dan tuntutan masyarakat yang melambung tinggi. Di tempat lain kalangan aktivis dan organisasi masyarakat sipil menyambut otonomi daerah dengan cara berbicara tentang demokrasi lokal, transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan pemberdayaan rakyat. Mereka terus-menerus melakukan kajian dan kritik terhadap buruknya penyelenggaraan otonomi daerah. Tetapi pada saat yang sama, publik bahkan orang awam terus bertanya (jika tidak bisa disebut kecewa) apa relevansi otonomi daerah dan demokrasi lokal bagi kesejahteraan rakyat.

Pertanyaannya, bagaimana desentralisasi membuat kesejahteraan? Bagaimana “tujuan antara” mencapai “tujuan akhir” desentralisasi, atau bagaimana “janji politik” menciptakan “janji kebijakan” untuk kesejahteraan? Serangkaian pertanyaan ini tentu mudah dijawab dengan skema teori.

Negara merupakan aktor pertama dan utama yang bertanggungjawab mencapai janji kesejahteraan. Pemerintah daerah, sebagai representasi negara, dapat menggandeng swasta (sektor kedua) untuk memacu pertumbuhan ekonomi sekaligus memfasilitasi elemen-elemen masyarakat lokal dalam menggerakkan ekonomi rakyat untuk menciptakan pemerataan. Pertumbuhan dan pemerataan itu merupakan dua skema untuk membangun kemakmuran. Di sisi lain pemerintah daerah dapat melancarkan reformasi pelayanan publik dan kebijakan (pembangunan) sosial untuk mencapai kesejahteraan sosial. Pelayanan publik yang paling dasar adalah pendidikan dan kesehatan, sementara pengurangan kemiskinan merupakan aksi mendasar dalam kebijakan sosial.

Dari perspektif *governance*, misalnya, desentralisasi menyajikan janji perbaikan pelayanan publik dan pengurangan kemiskinan. Desentralisasi memperbaiki *governance* dan penyelenggaraan pelayanan publik dengan meningkatkan: (a) Efisiensi alokasi (*allocative efficiency*) melalui penyesuaian secara lebih baik pelayanan publik terhadap preferensi lokal dan (b) efisiensi produksi (*productive efficiency*) melalui peningkatan akuntabilitas dan responsivitas pemerintah lokal kepada warga negara, birokrasi yang lebih ramping, dan pengetahuan yang lebih baik tentang *local costs* (Bank Dunia, 2001).

Keduanya bisa dicapai antara lain melalui beberapa saluran. *Pertama*, mekanisme partisipasi warga (*voice*, akses dan kontrol) warga terhadap penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pelayanan dan anggaran. *Kedua*, rencana pengelolaan sektor publik dan anggaran daerah yang meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas, misalnya kebijakan kepegawaian yang berbasis-manfaat, program-program aksi yang konkret, serta peraturan maupun perencanaan yang meningkatkan akuntabilitas dan membatasi korupsi.

Gagasan itu relevan dengan ide dasar desentralisasi, yakni membawa negara lebih dekat dengan masyarakat lokal, antara lain melalui perencanaan partisipatif dan perbaikan pelayanan publik. Pemerintah lokal yang partisipatoris umumnya mengetahui lebih baik tentang kebutuhan dan pilihan penduduk lokal daripada pemerintah pusat, sehingga memungkinkan pemberian pelayanan publik relevan dengan kebutuhan lokal. Pemerintah lokal yang terpilih secara demokratis mungkin secara umum lebih akuntabel dan lebih tanggap terhadap rakyat dan lebih baik melibatkan partisipasi rakyat dalam proses politik. Pembuatan keputusan pada tingkat lokal memberikan tanggung jawab, kepemilikan, dan jadi dorongan yang lebih banyak kepada pelaku lokal, dan informasi lokal dapat sering

mengidentifikasi cara-cara penyediaan barang publik yang lebih murah dan lebih tepat (Bardhan, 1997). Dalam sebuah sistem desentralisasi, monitoring dan kontrol pelaku lokal oleh komunitas lokal tentu lebih mudah ketimbang dalam sistem yang terpusat (sentralistis).

Desentralisasi juga relevan dengan agenda pengurangan kemiskinan. Besley (1997), misalnya, mengidentifikasi pendekatan desentralisasi terhadap pengurangan kemiskinan ke dalam dua alternatif: *technocratic* atau *institutional*. Yang pertama menekankan target dan menyelidiki bentuk program yang mencoba untuk mengarahkan sumberdaya-sumberdaya yang terbatas kepada rakyat miskin. Pendekatan kedua mencatat, bahwa rakyat miskin kekurangan kekuasaan politik (*powerless*), dan bahwa ketidakcakapan administratif dan penyakit korupsi mengganggu penyelenggaraan pelayanan pemerintah. Oleh karena itu pengurangan kemiskinan memerlukan pengembangan institusi, dan perubahan struktur politik, perbaikan tata pemerintahan, dan perubahan sikap terhadap rakyat miskin. Desentralisasi mempunyai implikasi untuk dua-duanya dari dua pendekatan yang luas ini. Desentralisasi mungkin memfasilitasi bentuk program *technocratic* yang lebih efektif, seperti mempermudah penargetan daerah, memperkuat akuntabilitas birokrasi, dan peningkatan pengelolaan program pengurangan kemiskinan. Desentralisasi juga dapat menawarkan kerangka kerja legal dan bertindak sebagai sebuah alat pendekatan institusi terhadap pengurangan kemiskinan., seperti halnya desentralisasi meningkatkan kekuasaan politik (*empowerment*) rakyat miskin melalui partisipasi yang meningkat.

Dengan demikian pemerintah daerah yang akuntabel dan responsif, sekaligus partisipasi rakyat, merupakan dua kata kunci desentralisasi yang memungkinkan terjadinya proses pengurangan kemiskinan, termasuk agenda promosi kesejahteraan rakyat. Namun selalu muncul pertanyaan apakah partisipasi lokal dalam sistem pelayanan dan barang publik tata pemerintahan akan benar-benar mempunyai sebuah pengaruh positif pada kaum miskin? Partisipasi, agar bisa berjalan, memerlukan pertama, pendidikan minimum, kemampuan dasar, akses informasi dan persamaan berdasarkan jender. Kedua, pemberdayaan rakyat pada tingkat lokal. Seringkali, prasyarat ini tidak diberikan. Elite lokal sering mempunyai akses langsung terhadap dan pengaruh atas para pejabat lokal, dan menolak *sharing* kekuasaan dalam kebijakan partisipasi dan desentralisasi (Narayan *et al.*, 2000). Jika masyarakat dan negara tidak dapat mempengaruhi atau mengendalikan tindakan dan kekuasaan kepemimpinan lokal, maka ini seringkali mengarah pada investasi yang menguntungkan kepentingan elite dan investasi yang rendah dalam pelayanan dan barang publik bagi rakyat miskin. Ada juga fakta bahwa pada banyak *setting*, manfaat kebijakan sosial justru diserobot oleh elite lokal (*local captured*) (Bardhan, 1999, Galasso dan Ravallion, 2000). Karena itu Mahal *et al.* (2000) menekankan bahwa desentralisasi dan demokratisasi yang meningkat pada tingkat lokal akan mempengaruhi secara positif terhadap pengurangan kemiskinan jika keadaan sosial ekonomi, organisasi masyarakat sipil, kapasitas birokrasi dan *local capture* oleh kelompok elite dapat dikendalikan.

Agenda Kesejahteraan

Praktik desentralisasi dan otonomi daerah selama tujuh tahun terakhir memperlihatkan dua kenyataan yang berbeda. Kenyataan pertama: sebagian besar daerah (kabupaten/kota) tidak melakukan atau gagal mempromosikan kesejahteraan. Kenyataan kedua: sebagian kecil daerah (kabupaten/kota) yang terus-menerus mempromosikan kesejahteraan.

Kenyataan pertama umumnya digambarkan oleh kondisi pemerintahan daerah yang berjalan apa adanya (*taken for granted*), atau yang paling ekstrem anggaran daerah digunakan sebagai ajang bancakan KKN oleh elite daerah. Sebuah gambaran umum juga menunjukkan bahwa anggaran daerah (APBD) lebih banyak dialokasikan untuk belanja aparatur (rutin) ketimbang untuk belanja publik (pembangunan). Di atas kertas memang anggaran daerah dikemas dalam skema anggaran kinerja (yang dikembangkan beberapa tahun terakhir) yang menampakkan anggaran publik lebih besar daripada anggaran aparatur. Akan tetapi secara substantif dan struktural, birokrasi daerah (yang sebelumnya menyedot anggaran rutin lebih besar) belum berubah, sehingga memaksa sebagian besar anggaran publik dialokasikan untuk Belanja Administrasi Umum (BAU). Dalam pos belanja publik, BAU dapat diserap dalam bentuk gaji dan tunjangan pegawai, biaya barang dan jasa, biaya makanan dan minuman, biaya perjalanan dinas, hingga biaya pemeliharaan bangunan gedung, alat angkut, serta alat kantor dan rumah tangga. Sebagai contoh, temuan Jawa Pos Institute Pro Otonomi Daerah (JPIP) di Jawa Timur memperlihatkan bahwa dari 28 kabupaten/kota, belanja administrasi umum rata-rata menyerap 76,5 persen belanja aparatur dan 51,89 persen belanja publik. Dari jumlah itu, misalnya, hanya Kabupaten Sampang, Kabupaten Magetan, dan Kota Mojokerto yang menyerap BAU belanja publik di bawah lima persen. Empat daerah yang menyerap BAU belanja publik tertinggi (di atas 80%) adalah Kabupaten Ngawi (83,95%), Kabupaten Mojokerto (81,38%), Kabupaten Nganjuk (81,03%), dan Kabupaten Blitar (80,13%).

Bagaimana dengan kenyataan kedua? Sayang sejauh ini kita belum memperoleh informasi yang mendalam dan komprehensif tentang pengalaman sejumlah daerah yang masuk dalam kategori ini, baik melalui laporan daerah, hasil monitoring dan evaluasi pemerintah pusat, media, website maupun hasil-hasil penelitian independen. Pemerintah pusat, baik melalui Depdagri atau Menpan, mungkin sudah secara rutin melakukan monev terhadap seluruh daerah, tetapi belum ada publikasi secara memadai yang bisa diakses publik. BPK juga sudah melakukan audit keuangan kepada seluruh APBD daerah, tetapi hasilnya dalam bentuk data mentah dan itupun tidak terpublikasi kepada publik karena untuk keperluan internal. Daerah-daerah sendiri juga tidak melakukan *up date* data secara memadai dalam *website* resmi mereka. The Asia Foundation, melalui proyek IRDA, telah melakukan *rapid appraisal* yang berharga, tetapi hanya mengungkap inovasi parsial dalam pelayanan publik yang dilakukan sejumlah pemerintah daerah.

Kenyataan kedua tampaknya ditunjukkan dengan perubahan dari sebuah daerah ke daerah lain yang semakin menggembirakan. Setiap daerah, sekecil apapun, mempunyai kebijakan/program secara parsial yang mempromosikan kesejahteraan, yang sering mereka sebut sebagai “program unggulan”. Sebab pada

dasarnya semua pejabat dan perangkat daerah sudah paham akan amanat Undang-undang bahwa tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Lebih dari sekadar amanat undang-undang, intervensi dari luar maupun pembelajaran antardaerah juga mendorong perubahan yang semakin bermakna. Kabupaten Solok dan Jember, misalnya, merupakan dua kabupaten terkecukupan yang selalu dikunjungi serta dijadikan contoh pembelajaran dan replikasi oleh daerah-daerah lain. Kalangan sebagian perguruan tinggi, NGOs dan lembaga-lembaga internasional juga berpartisipasi mendorong perubahan, seraya membawa pengalaman-pengalaman terbaik dari daerah terkemuka seperti Solok dan Jember untuk bahan replikasi di daerah-daerah lain. Demikian juga, tidak sedikit kepala daerah yang baru terpilih melalui pilkada langsung segera melakukan agenda-agenda reformasi, mulai dari pemberantasan korupsi, penataan ulang birokrasi daerah maupun promosi kesejahteraan.

Kebijakan/program yang mempromosikan jalan kesejahteraan memang sangat beragam. *Pertama*, kebijakan/program yang mengarah pada pengurangan kemiskinan. Sejauh ini memang program pengurangan kemiskinan menjadi agenda nasional, misalnya melalui pembentukan institusi sekretariat penanggulangan kemiskinan di Jakarta maupun di setiap daerah, serta implementasi program-program lain yang sangat terkenal seperti PPK dan P2KP. Mungkin daerah-daerah merasa beruntung memperoleh kucuran kedua program itu, tetapi tampaknya setiap daerah mempunyai agenda tersendiri dalam pengurangan kemiskinan. Di setiap Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) selalu terdapat klausul pengurangan kemiskinan yang menargetkan pengurangan kemiskinan secara signifikan dalam tempo 5 tahun.

Kedua, paralel dengan agenda pengurangan kemiskinan adalah pengembangan (pemberdayaan) ekonomi lokal. Setiap daerah tentu mempunyai agenda mesti mempunyai agenda pemberdayaan ekonomi lokal, meski skema yang ditempuh bervariasi dan sebagian besar berlangsung secara parsial. Beberapa skema yang muncul antara lain pengembangan dana bergulir (*micro finance*), koperasi, industri kecil (UKM), pasar tradisional, pertanian organik, agrowisata, dan lain-lain. Tidak sedikit daerah juga membuka masuknya modal besar untuk memacu pendapatan daerah dan membuka lapangan kerja.

Ketiga, kebijakan/program perbaikan pelayanan publik. Pendidikan, kesehatan, perumahan dan administrasi merupakan tiga isu utama dalam perbaikan pelayanan publik. Reformasi pelayanan publik pada umumnya mencakup perbaikan mekanisme dan prosedur pelayanan, perbaikan kualitas layanan, alokasi anggaran yang lebih besar pada pendidikan dan kesehatan, perbaikan sarana dan prasarana, pengembangan kapasitas aparat pelayanan, serta mempermudah akses kaum miskin pada layanan kesehatan dan pendidikan. Bidang administrasi mencakup perbaikan sistem-prosedur pelayanan administrasi, pendataan kependudukan, kinerja birokrasi, kultur pelayanan, dan lain-lain.

Keempat, kebijakan/program alokasi dana desa (ADD) yang secara umum berorientasi pada penguatan otonomi desa. UU dan peraturan pemerintah sudah memerintahkan kepada kabupaten/kota melaksanakan ADD, tetapi sejauh ini baru ada sekitar 60-an kabupaten/kota (dari total 325 kabupaten dan 91 kota) yang menelorkan ADD. Angka ADD per kabupaten bervariasi mulai dari 50 juta rupiah

hingga 500 juta rupiah per desa per tahun. Angka ini secara nominal memang kecil tetapi cukup bermakna bagi desa. Pengalaman di banyak kabupaten memperlihatkan bahwa ADD membawa banyak manfaat dan hasil: mendukung perbaikan infrastruktur (jalan dan irigasi), peningkatan kesejahteraan perangkat desa, perbaikan administrasi dan pelayanan desa, peningkatan kemampuan perangkat desa, perbaikan pelayanan publik seperti pemeliharaan Posyandu dan beasiswa bagi anak sekolah, dukungan pengembangan dana bergulir dan lain-lain.

Jika semua daerah melaksanakan keempat kebijakan itu secara komprehensif maka promosi kesejahteraan rakyat akan semakin terlihat hasilnya secara inkremental dan berkelanjutan. Tetapi kita sulit menemukan daerah-daerah yang bertindak menyeluruh. Dengan alasan prioritas (karena keterbatasan anggaran) dan keinginan membuat program unggulan, daerah “terpaksa” melancarkan program-program yang bersifat parsial. Meski ada banyak daerah melancarkan reformasi pelayanan publik, tetapi tidak semua aspek pelayanan publik disentuh, sehingga jarang kita temukan kebijakan yang radikal dan menyeluruh. Tabel 1, misalnya, menggambarkan peta (yang masih parsial dan kasar) daerah-daerah yang mempromosikan kesejahteraan rakyat.

Tabel 1
Peta kasar daerah-daerah yang mempromosikan kesejahteraan

No	Daerah	PK	PE	Kes	Pend	Adm	Per.	ADD
1	Kota Yogyakarta			**	*	*	*	
2.	Bantul	*	**		*			
3.	Gunungkidul	*	*		*			*
4.	Kebumen			*	*			*
5.	Sragen	*	*			***		
6.	Kota Blitar				**	**	**	
7.	<i>Musi Banyuasin</i>				***			
8.	Tanah Datar			*	***	**		*
9.	Sumedang	*		*	*			**
10.	Solok	*	**	*	**	***		**
11.	<i>Kutai Kartanegara</i>		*		**			*
12.	Jembrana			***	***	**		
13.	Sidoarjo	*	*	*	**	**		*
14.	Kota Balikpapan	**		*	*	**		
15.	Sinjai	*	*	*	*	**		

PK: pengurangan kemiskinan; PE: pengembangan ekonomi; Kes: Kesehatan; Pend: Pendidikan; Adm: Pelayanan Administrasi; Per: Perumahan dan ADD: Alokasi Dana Desa.

*moderat (soft), **unggulan dan menonjol, ***radikal.

Kabupaten Musi Banyuasin, Sumatera Selatan, melancarkan program unggulan dalam bentuk “pendidikan gratis”. Sejak tahun 2004, Muba memberlakukan pendidikan gratis dengan membebasakan biaya SPP bagi warganya untuk semua sekolah negeri dan swasta serta madrasah. Khusus sekolah swasta dan madrasah di daerah penghasil migas terbesar di Sumsel itu, pendidikan gratis baru diberikan pada tahun 2006 ini. Berdasarkan data pada Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Muba, total jumlah siswa di sana 120.537 orang. Siswa SD berjumlah 111.583 orang, sedangkan siswa SMP, MTs, SMA, dan MA, berjumlah 8.954 orang. Mutu pendidikan juga mengalami peningkatan dan banyak siswa dari Muba yang mampu berprestasi di tingkat Provinsi Sumsel. Minat siswa yang melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi naik 25%.

Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat, juga tidak ketinggalan memperbaiki pelayanan publik dan menelorkan ADD. Pendidikan merupakan program unggulan dalam periode 2000-2005. Masriadi, Bupati Tanah Datar berpendapat, idealnya seorang guru membina maksimal 25 murid supaya terjadi komunikasi intensif dalam proses belajar-mengajar. Guru tak hanya mengajar, tapi tahu betul keadaan murid di rumah dan lingkungannya. Nisbah jumlah guru dan murid itu di Tanah Datar sejak Masriadi bupati: SD 1: 23, SLTP/SLTA 1: 28, sedangkan sekolah unggul 1 : 24. Hal ini dilatarbelakangi adanya sekitar 40% rakyat dalam kategori miskin. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dianggarkan Rp 600 juta untuk beasiswa anak cerdas dari keluarga tidak mampu. Mengingat pentingnya pendidikan, di Tanah Datar, 54 persen dari APBD (Rp 251 miliar) dianggarkan bagi pembangunan pendidikan, 57 persen di antaranya adalah untuk gaji guru. Dengan program-program ini, selain kualitas pendidikan meningkat, juga ada sekitar 9.000 anak dari keluarga tak mampu dibebaskan dari kewajiban membayar SPP.

Pemerintah Kota Blitar telah menjalankan sebuah kebijakan untuk menangani salah satu permasalahan kemiskinan dengan cara membangkitkan kembali semangat kegotongroyongan dalam kultur hidup masyarakat yang akhir-akhir ini memudar karena perkembangan zaman. Bentuk kongkrit kebijakan dimaksud adalah dilakukan melalui kegiatan rehabilitasi secara gotong royong rumah milik warga masyarakat miskin yang oleh masyarakat sekitar dinyatakan kumuh. Secara formal, kebijakan ini diformulasikan dengan nomenklatur Bantuan Revitalisasi Rumah Kumuh (BR2K). Program BR2K mempunyai tujuan utama untuk menggalang dan membangkitkan kembali solidaritas sosial yang dilandasi semangat kegotong royongan yang dewasa ini sudah semakin luntur di tengah kehidupan masyarakat melalui kegiatan rehabilitasi rumah kumuh atau tidak layak huni milik warga miskin. Program ini dijalankan dengan pola partisipatif yang mengedepankan semangat kegotong-royongan dan swadaya masyarakat, sehingga secara keseluruhan, penerapan program disamping diharapkan mampu menumbuhkembangkan kembali solidaritas sosial dan semangat kegotongroyongan masyarakat, juga diharapkan dapat betul-betul meringankan beban kehidupan masyarakat utamanya warga masyarakat miskin yang pada akhirnya dapat membantu menyelesaikan salah satu permasalahan kemiskinan di Kota Blitar. Pelaksanaan program BR2K menggunakan pola partisipatif yang memberikan ruang yang luas bagi keterlibatan masyarakat dalam proses rehab rumah kumuh di

lingkungannya. Implementasinya di lapangan adalah dengan dibentuknya Kelompok Pelaksana BR2K, yang berasal dari masyarakat sekitar lokasi penerima bantuan. Di dalam kelompok pelaksana tersebut dapat terdiri atas unsur RT, RW, wanita, pemuda, dan tokoh masyarakat.

Tipologi Daerah

Pengalaman antardaerah yang beragam tentu menghasilkan potret yang beragam pula. Dengan menggunakan perspektif kesejahteraan, kita bisa melihat dengan jelas potret tentang posisi dan capaian daerah dalam mewujudkan cita-cita desentralisasi. Saya berupaya membuat tipologi daerah dengan menggunakan dua indikator, yakni besaran pendapatan daerah (APBD dan PDRB) dengan besaran belanja kebijakan sosial, untuk mengukur derajat kesejahteraan daerah. Tipologi itu disajikan dalam bagan 1.

Bagan 1
Tipologi daerah menurut
perspektif kesejahteraan

Pendapatan (APBD dan PDRB)	Tinggi	Daerah Pelit (3)	Daerah Sejahtera (4)
	Rendah	Daerah Lemah (1)	Daerah Budiman (2)
		Rendah	Tinggi

Belanja Kebijakan Sosial

Sumber: diadaptasi dan dimodifikasi dari Edi Suharto (2006).

Catatan: tipologi ini bisa digunakan untuk melakukan penilaian tentang posisi “kemajuan” daerah dalam mencapai tujuan-tujuan kesejahteraan rakyat. Dengan menganalisis besaran APBD dan PDRB serta belanja kebijakan sosial, kita bisa membuat rating indeks kesejahteraan rakyat. Tetapi dalam tulisan ini, saya belum sampai mengarah kesana, melainkan untuk melihat dimana posisi Jembrana saat ini.

Kombinasi antara besaran pendapatan dan besaran belanja kebijakan sosial itu menghasilkan empat tipe daerah. *Pertama*, tipe (1) daerah lemah yang ditandai dengan rendahnya pendapatan daerah (APBD dan PDRB), dan belanja kebijakan sosial yang rendah juga. *Kedua*, tipe (2) daerah budiman yang ditandai dengan rendahnya pendapatan daerah tetapi pemerintah daerah sanggup melakukan

distribusi belanja sosial yang tinggi. *Ketiga*, tipe (3) daerah pelit adalah daerah yang mempunyai pendapatan tinggi atau daerah kaya tetapi mengeluarkan belanja sosial yang rendah. Tipe ini memperlihatkan bahwa pemerintah daerah tidak mempunyai komitmen terhadap pelayanan publik dan pembangunan sosial. *Keempat*, tipe (4) adalah daerah sejahtera yang mempunyai APBD dan PDRB tinggi sekaligus mengalokasikan belanja kebijakan sosial yang tinggi. Artinya daerah sejahtera ditopang dengan pertumbuhan dan pendapatan yang tinggi, sekaligus pemerataan yang memadai. Akan tetapi daerah yang memiliki APBD tinggi dan belanja sosial yang tinggi pula, belum tentu daerah itu mempunyai predikat daerah sejahtera, apabila PDRB yang dicapai rendah. Daerah-daerah seperti ini hanya mengandalkan penerimaan pemerintah, terutama dari sumberdaya alam, tetapi pendapatan masyarakat (PDRB) rendah.

Tipologi di atas tentu mempunyai keterbatasan, yakni cenderung melakukan simplifikasi. Daerah yang memiliki APBD tinggi, PAD tinggi, PDRB tinggi dan sanggup melakukan distribusi sosial secara memadai, dengan mudah dapat dikatakan sebagai daerah sejahtera. Kategori ini bisa memunculkan jebakan yang serius. Sebagai contoh, ada sebuah daerah "A" kaya-raya yang dipimpin oleh bupati otoriter dan "royal" yang sanggup memberikan apa saja permintaan rakyat, termasuk sekolah dan kesehatan gratis. Untuk mengatakan suatu daerah masuk dalam kategori daerah sejahtera secara substantif tentu tidak sesimpel itu. Daerah sejahtera merupakan gambaran *human well being* yang membutuhkan prasyarat demokrasi politik dan pembangunan berkelanjutan. Karena itu, daerah A tersebut tidak pantas disebut sebagai "daerah sejahtera" tetapi lebih pantas memperoleh predikat "daerah royal", yang notabene kaya dan pemurah, tetapi tidak mengindahkan prinsip-prinsip demokrasi politik dan keberlanjutan pembangunan.

Namun tipologi di atas sangat berguna untuk melihat dan mengukur prestasi daerah dalam mewujudkan cita-cita desentralisasi. Dengan tipologi itu kita bisa memperoleh gambaran posisi daerah-daerah secara beragam. Keragaman empat tipe di atas tentu disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, variasi kekayaan sumberdaya alam (SDA). Di Indonesia, ada sebagian daerah yang memiliki kekayaan alam luar biasa, terutama sektor pertambangan. Beberapa daerah kaya penghasil tambang seperti Kutai Kartanegara, Balikpapan, Kutai Timur, Natuna, Bengkalis, Mimika, Aceh Utara, dan lain-lain memperoleh dana bagi hasil dari Jakarta sehingga menopang APBD dalam jumlah besar, yakni lebih dari 1 triliun rupiah per tahun. Pertambangan yang bekerja di daerah-daerah itu juga menggairahkan sektor ekonomi dan tenaga kerja sehingga memacu peningkatan PDRB. Sebaliknya daerah yang tidak mempunyai SDA pertambangan, seperti Jembrana, tidak memperoleh dana perimbangan dalam jumlah besar sehingga nilai APBD-nya relatif kecil.

Kedua, variasi kemajuan mobilitas sosial dan pembangunan daerah. Sebagian besar daerah di Indonesia berpredikat sebagai daerah agraris, yang mengandalkan sektor pertanian sebagai basis penghidupan bagi penduduk. Daerah-daerah agraris, apalagi yang sudah mengalami involusi, umumnya lambat dalam menggerakkan pertumbuhan ekonomi, sehingga PDRB yang diraihinya relatif rendah (kecil). Sebagian kecil daerah lainnya (seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, Semarang, Gresik, Sidoarjo, Tangerang, Bekasi, Gianyar, Badung, Makassar,

Medan, dan lain-lain) telah berkembang menjadi daerah nonagraris (industri, jasa, dan pariwisata). Kondisi ekonomi di daerah-daerah ini sangat bergairah dan mempunyai PDRB yang tinggi. Tetapi daerah-daerah industri selalu disertai masalah-masalah sosial yang serius. Migrasi, urbanisasi, marginalisasi, kejahatan dan segregasi sosial merupakan kata-kata kunci yang menjelaskan secara gamblang proses polarisasi geografi sosial dan ekonomi-politik di daerah industri. Industrialisasi gampang menimbulkan masalah-masalah akut itu ketika demokrasi, *social inclusion*, dan kebijakan redistribusi sosial sangat rapuh (Madanipour, 1998; dan Moulart, Swyngedouw dan Rodriques, 2003).

Variasi kepemilikan sumberdaya alam dan PDRB, tentu membuat ketimpangan ekonomi antardaerah. Daerah miskin tentu memiliki PAD dan PDRB yang rendah. Tetapi toh daerah-daerah miskin tidak serta-merta jatuh miskin. Sebagai konsekuensi negara kesatuan, pemerintah pusat telah memainkan peran distribusi surplus ekonomi dari daerah-daerah kaya kepada daerah-daerah miskin agar tidak terjadi ketimpangan yang tajam. Peran distribusi antara lain ditempuh pemerintah dengan kebijakan pembagian dana perimbangan, terutama melalui Dana Alokasi Umum (DAU). DAU yang diterima antardaerah tentu sangat bervariasi, tergantung pada indeks potensi penerimaan daerah (PDRB SDA dan sektor industri maupun jasa) dan indeks kebutuhan fiskal daerah (jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan wilayah, keadaan geografis dan penduduk miskin). Suatu daerah yang mempunyai kebutuhan besar, tetapi potensi dan kapasitas ekonominya rendah, bahkan mempunyai jumlah penduduk miskin yang besar, maka daerah itu akan memperoleh porsi DAU yang besar. Karena itu daerah-daerah miskin (yang mempunyai kebutuhan besar tetapi berkapasitas rendah) mengandalkan sokongan dari DAU untuk menopang APBD-nya, guna membiayai belanja aparatur dan belanja publik, termasuk program-program kesejahteraan rakyat.

Ketiga, variasi tatakelola pemerintahan daerah (*local governance*), yakni tatacara mengelola kebijakan, keuangan daerah, birokrasi, swasta dan masyarakat. Dalam konteks kekinian, desentralisasi akan lebih bermakna bila ditopang dengan *democratic local governance*, yakni yang mengutamakan akuntabilitas, transparansi, efisiensi-efektivitas, responsivitas dan partisipasi masyarakat (Tendler, 1997; Crook dan Manor, 1998; Manor, 1999). Prinsip-prinsip inilah yang menjadi fondasi bagi pemerintahan lokal, yang memungkinkan tujuan-tujuan desentralisasi (terutama tujuan kesejahteraan rakyat) bisa dicapai secara meyakinkan.

Di Indonesia, berbagai prinsip yang lebih populer disebut *good governance* itu sebenarnya sudah familiar di atas kertas dan sering diucapkan oleh para pejabat. Tetapi, secara empirik, praktik tatakelola pemerintahan lokal di Indonesia sungguh bervariasi. Lebih banyak daerah yang masih mempunyai predikat *bad governance*. *Bad governance* antara lain ditandai dengan penyelenggaraan pemerintahan yang berjalan apada adanya (*taken for granted*), pemimpin daerah yang miskin komitmen, birokrasi daerah yang inefisien dan inefektif, pengelolaan kebijakan dan keuangan yang tertutup, ruang-ruang partisipasi yang terbatas, korupsi merajalela, dan seterusnya. Daerah-daerah yang mempunyai predikat *bad governance* pasti tidak menciptakan *human well being* bagi rakyat.

Faktor-faktor Kunci

Faktor-faktor apa yang membuat sukses atau gagal promosi kesejahteraan di daerah? Bank Dunia sering mengemukakan tentang pentingnya disain institusional (pembagian kewenangan, transfer keuangan, perencanaan daerah, kelembagaan birokrasi daerah, monitoring dan evaluasi, dll) penyelenggaraan desentralisasi sebagai sebuah faktor kunci bagi keberhasilan desentralisasi, baik untuk perbaikan pelayanan publik maupun pengurangan kemiskinan. Tetapi argumen ini tidak sepenuhnya benar. Vedi Hadiz (2003), misalnya, melontarkan kritik terhadap kelemahan pendekatan institusional yang gagal menangkap pergulatan ekonomi politik dalam praktik otonomi daerah. Bagaimanapun lahirnya kebijakan yang mempromosikan kesejahteraan sangat ditentukan oleh kemenangan koalisi *pro-poor* melawan koalisi *pro-elite*.

Ketersediaan dana (anggaran) tentu merupakan faktor kunci yang penting, dan daerah-daerah sering “mengeluhkan” keterbatasan anggaran mereka yang bisa digunakan untuk mempromosikan kesejahteraan. Setiap ide dan tuntutan reformasi selalu dijawab dengan “keterbatasan anggaran”. Jika argumen ini diikuti maka ketersediaan anggaran kelihatannya merupakan faktor utama bagi promosi kesejahteraan. Semakin kaya daerah, maka dia semakin sejahtera. Demikian juga sebaliknya. Tetapi “keterbatasan anggaran” adalah wacana sepihak yang sering dikemukakan pejabat. Publik sering mencibir wacana itu, mereka selalu bertanya tentang transparansi dan kebijakan alokasi anggaran. Karena itu anggaran memang faktor penting, tetapi ia bukan faktor penentu utama untuk mempromosikan (mencapai) kesejahteraan. Data juga menunjukkan bahwa banyak daerah (kabupaten/kota) kaya (di Aceh, Riau, Kalimantan Timur, maupun Papua) yang mempunyai APBD lebih dari 1 triliun rupiah tetapi tidak sukses mempromosikan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan penelitian banyak pihak dan *appraisal* kami, setidaknya ada tiga faktor kunci yang memungkinkan keberhasilan dan kegagalan promosi kesejahteraan melalui skema otonomi daerah. *Pertama*, komitmen yang kuat elite lokal. Di masa-masa transisi menuju perubahan, sistem atau disain kelembagaan tidak secara otomatis berjalan, sehingga butuh kehadiran aktor yang mempunyai prakarsa kuat untuk melakukan crafting atas disain kelembagaan dan mewujudkan perubahan. Hasil studi Susannah Hopkins Leisher dan Stefan Nachuk (2006) di beberapa kabupaten/kota, misalnya, mengambil kesimpulan serupa bahwa kepemimpinan lokal merupakan faktor kunci utama bagi reformasi pelayanan publik. Ini ditunjukkan dengan kegigihan para bupati/walikota, misalnya di Solok, Tanah Datar, Musi Banyuasin, Jembrana, Blitar, dan lain-lain.

Kedua, komitmen politik pemimpin lokal itu diteruskan dengan reformasi birokrasi dan anggaran daerah. Solok dan Tanah Datar misalnya, selama periode 2000-2005 telah menciptakan birokrasi yang lebih efisien, insentif yang lebih memadai, struktur birokrasi yang ramping, transparansi dan akuntabilitas. Di Tanah Datar, restrukturisasi ditempuh dengan memotong 21 dinas menjadi 8 dinas dan 9 lembaga teknis daerah, sehingga menghemat keuangan daerah menjadi 10 M/tahun. Reformasi ini tentu berhasil memotong *high cost bureaucracy* (yang

sudah tertanam sebelumnya), sehingga anggaran bisa direlokasi untuk keperluan yang lebih produktif, termasuk membiayai pelayanan publik untuk rakyat.

Contoh yang lain juga terlihat secara radikal di Jembrana. Kabupaten ini mempekerjakan 4.628 personil pegawai negeri (termasuk guru), sejumlah 3.084 personil diantaranya menduduki posisi fungsional. Jumlah pegawai negeri ini telah menurun dengan tidak dilakukannya penggantian terhadap pegawai yang pensiun, menetapkan sanksi terhadap perilaku yang tidak disiplin, dan dengan melalui mutasi pegawai. Studi banding dan pertukaran pelajar ke Jepang juga memberikan ide-ide perubahan di Jembrana. Para pegawai harus melakukan absensi empat kali sehari melalui cap jari elektronik, sanksi bagi pegawai yang absen juga diperkenalkan dengan cara memotong jumlah hari cuti tahunan mereka. Dalam kasus-kasus yang lebih ekstrem, banyak pegawai Jembrana dirumahkan atau dipensiunkan. Kehadiran dan kinerja yang baik diberikan penghargaan melalui insentif gaji sejumlah Rp. 1 juta di penghujung tahun. Reorganisasi dilakukan melalui penyatuan dinas-dinas teknis, sehingga mengakibatkan berkurangnya 125 posisi manajemen (eselon). Kerja-kerja administratif tertentu juga didelegasikan ke tingkat kecamatan, seperti pengelolaan sampah. Semua kecamatan saling terhubung dengan kabupaten melalui Local Area Network (LAN) sehingga pertukaran informasi dapat dilakukan dengan cepat dan efisien.

Ketiga, partisipasi masyarakat. Meski tindakan pemimpin lokal merupakan faktor kunci, tetapi partisipasi masyarakat juga memberi kontribusi penting bagi upaya-upaya promosi kesejahteraan. Partisipasi masyarakat tentu hadir dalam berbagai bentuk yang beragam: desakan, keterlibatan dalam perencanaan kebijakan, dukungan atas kebijakan maupun aksi-aksi sukarela dalam implementasi di lapangan. Sekarang hampir semua daerah sangat peka terhadap persoalan partisipasi, sekaligus melembagakan bahwa partisipasi untuk membuat kebijakan yang aspiratif atau sesuai dengan kebutuhan lokal dan membuat kebijakan lebih tepat dan *legitimate* di mata masyarakat. Pelembagaan partisipasi antara lain ditempuh dengan pembentukan lembaga-lembaga ekstra negara (seperti komisi kesehatan, dewan pendidikan, komite sekolah dan lain-lain), membuka konsultasi publik dengan tokoh masyarakat maupun organisasi masyarakat, memperbaiki perencanaan dari bawah (mulai dari Musrenbangdes hingga Musrenbangda), serta memperbaiki keterbukaan dan ketersediaan informasi.

Temuan IRDA The Asia Foundation, misalnya, memperlihatkan bahwa partisipasi komisi-komisi ekstra negara melakukan desakan kepada pemerintah daerah untuk memperbaiki pelayanan publik. Demikian juga dengan partisipasi kaum perempuan yang melahirkan kepekaan kebijakan pada kesehatan ibu dan anak di banyak daerah. Di beberapa daerah, termasuk di Jembrana, berbagai elemen masyarakat memberikan dukungan terhadap prakarsa Bupati meski di tahap-tahap awal reformasi birokrasi dan pelayanan publik di kabupaten ini menghadapi resistensi dari birokrasi. Di sisi lain, partisipasi dalam bentuk swadaya dan sukarela dari warga memungkinkan pelayanan Posyandu bekerja secara efektif untuk mendukung pelayanan kesehatan bagi ibu dan anak.

Pengalaman Jembrana

Dimana dan bagaimana posisi Jembrana saat ini jika dibaca dengan tipologi daerah di atas? Saya menempatkan Jembrana sebagai "Daerah Budiman", mengingat daerah ini termasuk dalam kategori "miskin" tetapi pemerintah daerah mempunyai spirit budiman (jika bukan *benevolent*) melakukan distribusi sosial atas APBD untuk kesejahteraan rakyat. Banyak orang mengatakan bahwa Jembrana adalah "daerah miskin yang sejahtera". Secara topologis, Jembrana mempunyai kinerja APBD dan PDRB yang relatif rendah, tetapi mengalokasikan belanja kebijakan sosial yang relatif memadai. Dari tiga kekayaan daerah yang disebut di atas (SDA, pertumbuhan ekonomi nonpertanian dan *governance*), Jembrana tidak memiliki yang pertama dan kedua. Jembrana tidak mempunyai kekayaan alam yang melimpah sehingga dana perimbangan yang dia terima dari Jakarta relatif rendah. APBD yang dikelolanya di bawah rata-rata APBD daerah-daerah lain di seluruh Indonesia. Katakanlah, rata-rata APBD seluruh daerah pada tahun 2005 sebesar 400-an miliar rupiah, Jembrana hanya mengelola APBD sebesar Rp 234.957.648.400. Demikian juga, rata-rata APBD yang meningkat menjadi 600-an miliar rupiah pada tahun 2006, karena kenaikan Dana Alokasi Umum, Jembrana hanya mengelola APBD Rp 353.272.425.085,50.

Jembrana bukan juga daerah industri atau daerah pariwisata (yang membedakan dengan kabupaten/kota lain di Provinsi Bali), melainkan sebagai daerah agraris yang mengandalkan sektor pertanian sebagai basis penghidupan bagi penduduk setempat. Struktur perekonomian (termasuk PDRB) Jembrana sungguh amat kontras dengan di Provinsi Bali secara keseluruhan. Struktur perekonomian Bali bertumpu pada industri pariwisata, sebagai *engine of growth* bagi sektor-sektor lain yang berkaitan seperti perdagangan, hotel dan restoran, angkutan, keuangan dan jasa. Sektor-sektor ini memberikan kontribusi yang besar dalam pembentukan PDRB Bali. Tetapi sebaliknya, kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB Bali mengalami penurunan. Kontribusi sektor pertanian tahun 2002 mencapai 20,77% namun pada tahun 2003 mengalami penurunan menjadi 20,56%. Sedangkan kontribusi sektor non pertanian mengalami peningkatan dari 79,23% tahun 2002 menjadi 79,44% tahun 2003. Secara keseluruhan PDRB Bali tahun 2003 sekitar 24 triliun rupiah sedangkan PDRB perkapita pada tahun yang sama sebesar Rp 7.146.746,89.

Meski memiliki APBD dan PDRB yang rendah, tetapi Jembrana sanggup melakukan distribusi (belanja) sosial yang memadai, khususnya di sektor pendidikan dan kesehatan. Sejak tahun 2001 sampai 2004, Jembrana telah memperbaiki hampir semua gedung SD yang rusak dengan total dana Rp. 8,9 miliar. Untuk mendanai "sekolah gratis", Jembrana telah mensubsidi Rp. 14,7 miliar, atau hampir Rp. 3,7 miliar per tahun, dalam kurun waktu 2001-2004. Dengan perhitungan sekitar 44 ribu siswa SD sampai SMU negeri, maka tiap siswa rata-rata disubsidi sebesar Rp. 85 ribu per tahun. Siswa sejumlah 44 ribu orang ini merupakan 19% dari total penduduk Jembrana. Sejak tahun 2003 Jembrana juga menyediakan beasiswa untuk siswa sekolah swasta yang membutuhkan. Beasiswa telah diberikan kepada sekitar 3.800 siswa dengan total dana sebesar Rp. 437 juta. Dengan demikian, besar beasiswa mencapai Rp. 115 ribu per siswa per tahun.

Di sektor kesehatan, Jembrana menggulirkan kebijakan Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ). Sejak 2003, Jembrana melakukan relokasi subsidi kesehatan, yakni mengalihkan subsidi yang semula diberikan untuk biaya obat-obatan RSUD dan Puskesmas, kemudian digunakan untuk membayar premi (iuran) asuransi bagi seluruh rakyat. Semua penduduk yang punya KTP Jembrana langsung mendapat kartu anggota JKJ, yang diperoleh secara gratis. Dengan menunjukkan kartu itu, setiap orang bisa mendapat perawatan dan obat di manapun, termasuk rumah sakit, puskesmas, poliklinik, praktik dokter, dokter gigi, dan bidan, baik yang swasta maupun yang negeri, secara gratis. Demikian juga untuk warga miskin, yang digratiskan dari biaya rawat-inap di RSUD. Untuk mendukung JKJ, Pemda Jembrana mengeluarkan dana premi asuransi sebesar Rp. 3 miliar, atau sekitar Rp. 12.500 per orang, pada tahun 2003. Angka itu meningkat menjadi Rp 4,5 miliar pada tahun 2004.

Bagaimana kita memahami cerita sukses Jembrana? Jembrana jelas menghadapi keterbatasan SDA dan sumber ekonomi nonpartaian, sehingga APBD dan PDRB juga terbatas. Tetapi Jembrana mempunyai kekayaan di sektor tatakelola pemerintahan (*governance*). Setidaknya ada tiga kekayaan dalam tatakelola pemerintahan lokal di Jembrana. *Pertama*, komitmen politik yang kuat bupati terhadap reformasi birokrasi, pembangunan daerah dan kesejahteraan. Bupati Jembrana, I Gde Winasa, merupakan sosok yang peka (responsif) terhadap berbagai masalah kenegaraan dan kerakyatan, seraya tampil secara bersahaja untuk menjadi teladan kepemimpinan dan efisiensi birokrasi. "Negara kita ini kaya dan subur, tetapi kenapa banyak yang miskin dan menganggur, atau kualitas hidupnya tidak bagus. Lebih rendah dari Malaysia dan negara-negara lainnya di Asia. Demikian pula yang saya lihat di Jembrana," demikian ujar Bupati Jembrana, suatu ketika. Atas dasar itu, Bupati menelorkan ide-ide dan kebijakan yang berorientasi reformasi birokrasi, pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat dan kesejahteraan rakyat.

Kedua, reformasi birokrasi dan anggaran yang membuat efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bupati melakukan perampingan struktur organisasi secara signifikan. Jembrana menata ulang berbagai Badan, Dinas, Kantor, dan Bagian, termasuk sistem kepegawaiannya. Semula ada 21 unit, kemudian dipotong menjadi 11 lembaga (2 badan, 2 kantor, dan 7 dinas). Pada tahun 2000/2001, Jembrana memiliki eselon I sebanyak 1 orang, eselon IIb 14 orang, eselon IIIa 74 orang, eselon IIIb 4 orang, eselon IVa 313 orang dan eselon IIb 56 orang. Setelah PP No. 8/2003 dijalankan, jumlah eselon mengalami penurunan, terutama pada eselon IIb menjadi 12 orang, eselon IIIa menjadi 57 orang, eselon IIIb tidak ada sama sekali, dan eselon IVa turun drastis menjadi 152 orang. Pada saat yang sama, Jembrana tidak melakukan penerimaan pegawai baru dan tidak mengganti pegawai negeri yang pensiun. Presensi pegawai memakai sistem sidik jari, dan menerapkan sanksi bagi pegawai yang mangkir. Pemda juga memberikan tunjangan tambahan bagi seluruh pegawai negeri dan penghargaan bagi mereka yang berprestasi.

Proyek dan pengadaan barang, yang biasa melakukan *maximizing budget*, menjadi target penting bagi reformasi birokrasi. Untuk menghindari penggelembungan harga dalam pengadaan barang, pemda membentuk Tim

Standarisasi Harga yang anggotanya terdiri dari beberapa pegawai lintas instansi. Tugas utamanya melakukan kontrol harga ke supermarket seperti Makro setiap tiga bulan. Hasilnya, harga yang harus dibayar pemerintah tidak jauh berbeda dengan harga di pasar. Untuk menghindari penggelembungan harga dalam proyek-proyek, dibentuk tim independen dari Universitas Udayana untuk menentukan biaya. Pemda menyebutnya tim independen karena tidak ada anggota yang berasal dari instansi. Tim ini dinamakan Tim Owner,s Estimate yang ditugaskan resmi oleh Pemda dengan SK Bupati, yang bertugas membuat rincian biaya dengan menghitung ulang volume pekerjaan proyek berdasar gambar dan harga satuan sesuai harga standar Jembrana. Tim juga melaporkan hasil perhitungan kepada Bupati. Strategi ini mengurangi terjadinya kolusi untuk menggelembungkan harga antara pejabat dengan pengusaha. Selain itu, untuk perbaikan gedung sekolah, pemda memberi dana langsung kepada kelompok masyarakat terkait, dengan tujuan untuk menghindari penyunatan, meningkatkan pemerataan dan pemberdayaan.

Pelajaran berharga apa yang bisa diambil dari reformasi birokrasi dan efisiensi anggaran? Seperti di daerah-daerah lain, Jembrana semula sebenarnya menghadapi problem serius, yakni birokrasi yang lebih banyak menghabiskan daripada menghasilkan. Pada saat yang sama, pemda Jembrana juga melakukan peran “konsumsi” APBD (yang sebagian besar berasal dari Jakarta) dalam jumlah besar (bahkan terbesar), ketimbang berperan mengembangkan ekstraksi, investasi dan distribusi. Konsumsi yang terlalu besar jelas menghambat peran-peran lain, terutama peran distribusi sosial untuk rakyat. Bupati Jembrana memandang bahwa konsumsi merupakan masalah dasar yang harus dibenahi pertama kali. Reformasi birokrasi dan efisiensi anggaran daerah tentu dimaksudkan untuk memotong peran konsumsi. Efisiensi anggaran yang dihasilkan dari pemotongan konsumsi itulah yang kemudian direlokasi untuk distribusi sosial dalam bentuk pendidikan dan kesehatan gratis untuk rakyat. Dengan demikian, peran distribusi sosial yang dilakukan tidak berbasis pada peran ekstraksi (misalnya peningkatan APBD melalui pajak dan retribusi) dan peran investasi (peningkatan PDRB), melainkan diawali dengan efisiensi atas konsumsi APBD oleh birokrasi daerah.

Ketiga, Jembrana memiliki sistem demokrasi lokal yang sentrifetal dan stabil sekaligus didukung oleh modal politik (*political capital*) yang kuat. Sejak 1999, kepartaian dan parlemen di Jembrana didominasi oleh PDIP, dimana I Gede Winesa (Bupati) juga bertindak sebagai ketua DPC PDIP. Sistem yang sentrifetal (jika bukan dominatif) ini memungkinkan proses politik formal dalam tubuh eksekutif-legislatif berjalan secara mulus, tanpa gangguan politik yang mengarah pada demokrasi sentrifugal. Pilkada langsung 2005 yang lalu, misalnya, menghasilkan kemenangan sang *incumbent* secara mutlak. Meski sentrifetal, Jembrana tidak menampilkan seorang bupati sebagai “penguasa tunggal”, melainkan memperoleh political capital (kepercayaan dan legitimasi) dari banyak pihak: parlemen, partai politik, birokrasi, tokoh adat, organisasi masyarakat sipil dan berbagai elemen masyarakat.

Mungkinkah Jembrana dikembangkan menjadi “daerah sejahtera” kedepan? Tujuan-tujuan desentralisasi, terutama tujuan kesejahteraan yang membuat “daerah sejahtera”, tentu sangat tergantung pada kapasitas negara dalam mengelola

regulasi, konsumsi, ekstraksi, investasi dan distribusi. Kapasitas negara (*state capacity*) secara teoretis bisa dilihat dari sisi output, kinerja dan keberlanjutan. Kasus Jembrana memperlihatkan bahwa pemerintah mampu menghasilkan output dan kinerja kebijakan sosial yang baik, tetapi banyak orang selalu bertanya tentang aspek keberlanjutan. Apakah kesejahteraan, misalnya dalam bentuk sekolah dan kesehatan gratis, di Jembrana akan bertahan secara berkelanjutan? Demikianlah sebuah pertanyaan yang sering muncul dari banyak kalangan yang sempat melakukan studi banding atau pihak-pihak lain yang melakukan kajian terhadap Jembrana.

Keberlanjutan mencakup dua persoalan: kelembagaan (komitmen, kebijakan dan regulasi) dan dukungan keuangan. Dari aspek kelembagaan, banyak pihak bertanya apakah program-program kesejahteraan di Jembrana apakah bisa berlanjut ketika Bupati Winasa tidak berkuasa lagi dan ketika partai pendukungnya (PDIP) kalah. Pertanyaan ini masuk akal, mengingat program-program kesejahteraan di Jembrana bersifat *bupati-driven*, belum ditopang dengan kerangka regulasi yang mantap. Banyak orang risau tentang hal ini. Tetapi saya tidak terlalu merisaukannya. Ketika *political capital* di Jembrana sangat kuat, sangat kecil kemungkinannya bupati kedepan memberangus agenda-agenda kesejahteraan yang sudah berjalan selama satu dekade. Bupati kedepan tidak akan mempunyai biaya politik yang cukup untuk menghentikan agenda kesejahteraan, bahkan dia akan menghadapi risiko politik yang besar jika berbuat mundur. Argumen ini sama dengan kekhawatiran akan bangkitnya otoritarianisme pasca Orde Baru. Meskipun demokratisasi saat ini berjalan sulit, tetapi saya berkeyakinan bahwa penguasa pasca Orde Baru tidak mungkin mengembalikan otoritarianisme karena penguasa tidak lagi mempunyai biaya politik yang cukup.

Masalah keberlanjutan kesejahteraan di Jembrana tampaknya akan berpusat pada kemampuan anggaran. Berdasarkan teori evolusi, kita bisa katakan bahwa jumlah penduduk akan meningkat sesuai dengan “deret ukur”, sementara kemampuan finansial hanya meningkat sesuai “deret hitung”. Data memperlihatkan bahwa penduduk yang dicakup JKJ mencapai 63%, sementara penduduk sakit yang memperoleh perawatan di Jembrana mengalami peningkatan dari 40% (2003) menjadi 90% (2004). Sementara penduduk miskin yang dicakup oleh JKJ mengalami peningkatan dari 29% menjadi 80%. Ini menunjukkan bahwa kebutuhan akan JKJ meningkat secara drastis, yang mencakup orang miskin dan nonmiskin, tetapi besaran dan kapasitas keuangan hanya meningkat sangat lambat.

Studi Arya Gaduh, Susannah Hopkins Leisher dan Stefan Nachuk (2006), misalnya, juga mempertanyakan apakah JKJ berkelanjutan. Mereka dengan tegas menjawab: “Tidak!”. Mengapa? Mereka menunjukkan sejumlah argumen dan data. *Pertama*, belanja untuk membiayai JKJ meningkat secara drastis. Pada tahun 2003, Jembrana membelanjakan Rp 3,7 miliar untuk JKJ, atau kurang dari 2% total APBD. Tetapi pada tahun 2004, biaya JKJ meningkat drastis hampir 300%, yakni sebesar Rp 9,5 miliar. Angka ini mendekati 4% dari total APBD Jembrana, yang tentu jauh lebih tinggi ketimbang belanja kesehatan pemerintah nasional (2,9% dari total APBN pada tahun 2003). *Kedua*, masuknya penduduk nonmiskin dalam skema JKJ menambah biaya dalam jumlah besar, karena skema JKJ yang diterapkan sangat fleksibel. Dari angka Rp 9,5 miliar untuk JKJ, ternyata 95%

penggunanya adalah warga yang tidak miskin, sebagian besar mereka sebenarnya mampu membiayai pemeliharaan kesehatan sendiri. *Ketiga*, investasi yang tidak memadai dalam kerangkakerja administrasi-birokrasi menjadi ancaman bagi keberlanjutan dampak JKJ. *Keempat*, proyeksi anggaran JKJ tidak dibuat secara akurat sehingga memiskinkan perencanaan finansial. Sebagai contoh, proyeksi anggaran JKJ 2004 dibuat sebesar Rp 5,5 miliar, tetapi realisasinya membengkak sampai Rp 9,5 miliar. *Kelima*, kerangka regulasi yang tidak pasti juga menjadi tantangan tersendiri bagi keberlanjutan.

Lalu bagaimana merawat keberlanjutan kedepan? Tentu ada solusi jangka pendek dan jangka panjang untuk merawat keberlanjutan program-program kesejahteraan (pendidikan dan kesehatan), sekaligus untuk mengembangkan “daerah sejahtera” di Jembrana. Dalam jangka pendek antara lain dibutuhkan pengelolaan data yang akurat, perencanaan anggaran yang mantap, kerangka kelembagaan (kebijakan, regulasi dan skema) yang lebih pasti, serta penerapan pendekatan *targeting* yang memprioritaskan penduduk miskin meski kedepan harus juga ditempuh pendekatan *universal* untuk semua penduduk.

Untuk keperluan jangka panjang, guna membangun “daerah sejahtera”, tentu membutuhkan “pembangunan seimbang” (*balanced development*) yang berkelanjutan. Konsep *balanced development* ini mengandung beberapa ide yang masih abstrak. *Pertama*, membuat keseimbangan antara peran pemerintah daerah dalam hal regulasi, konsumsi, ekstraksi, investasi dan distribusi. Kedua, membuat keseimbangan yang meningkat antara APBD, PDRB dan belanja sosial. *Ketiga*, membuat keseimbangan peran negara (pemerintah daerah), swasta dan masyarakat.

Ketiga ide itu saling terkait. Transformasi menuju daerah sejahtera tidak mungkin bersandar pada *state driven*, yang di Jembrana dilakukan dengan cara efisiensi konsumsi birokrasi atas APBD, yang kemudian digunakan untuk membiayai distribusi. Meski Jembrana telah melakukan pemberdayaan ekonomi rakyat, substansi dasarnya masih mengarah pada distribusi (pemerataan) pada kekuatan ekonomi lemah, belum mengarah pada penguatan kapasitas ekstraksi dan investasi yang lebih besar. Di satu sisi, pemerintah daerah dan kekuatan swasta bisa bersinergi untuk meningkatkan ekstraksi dan investasi. Sebagian dana APBD maupun dana dari swasta bisa dikembangkan untuk memacu pertumbuhan ekonomi (PDRB), terutama di sektor-sektor nonpertanian (misalnya pariwisata, perdagangan dan jasa). PDRB meningkat berarti pendapatan masyarakat juga meningkat. Pendapatan masyarakat yang meningkat akan memperbaiki kualitas maupun akses pendidikan dan kesehatan warga, sehingga beban pemerintah daerah tidak terlalu besar. Meningkatnya PDRB juga akan meningkatkan pajak dan retribusi daerah, yang keduanya akan memperbesar penerimaan daerah (APBD).

Skema di atas memberi pesan bahwa negara bukanlah aktor tunggal, dan masyarakat bukan semata sebagai *beneficiaries target* yang pasif, tetapi juga sebagai aktor penting dalam transformasi kesejahteraan. Pengalaman di negara-negara kesejahteraan memperlihatkan sebuah *active citizenship*, yang tidak hanya hadir dalam bentuk partisipasi aktif, tetapi juga ditunjukkan dengan keseimbangan hak dan kewajiban warga serta keseimbangan antara negara dan warga. Pajak dari warga merupakan instrumen konkret keseimbangan itu, juga sebagai arena kontrak

sosial antara negara dan warga, serta alat yang tepat untuk meningkatkan anggaran negara, PDB dan kesejahteraan. Negara-negara kesejahteraan, misalnya, mengambil (ekstraksi) pajak warga dalam jumlah besar, yang kemudian digunakan untuk membiayai pendidikan dan kesehatan secara gratis, jaminan hari tua, tunjangan anak, dan seterusnya). Pajak tentu akan semakin meningkat secara progresif seiring dengan peningkatan PDB (dari industri, perdagangan, jasa, pertanian, dan lain-lain). Pajak juga menjadi komponen utama penerimaan anggaran negara bila dibandingkan dengan kontribusi dari hasil perdagangan SDA yang tidak berkelanjutan.

Tetapi skema pajak sangat problematis dan dilematis dalam konteks Indonesia. Sejauh ini pajak belum menjadi instrumen untuk membangun kontrak sosial dan kesejahteraan secara berkelanjutan. Masyarakat cenderung antipajak, karena masyarakat tidak memperoleh kontraprestasi secara jelas di bidang pelayanan publik. Banyak jenis pajak yang dipungut oleh negara tetapi pendidikan dan kesehatan sangat mahal. Karena itu masyarakat akan cenderung menuduh “predator” jika negara hendak melipatgandakan pajak. Pajak yang membentuk anggaran negara (APBN dan APBD) tidak cukup signifikan untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan, tetapi sebagian besar digunakan untuk membayar pejabat negara dan aparat birokrasi. Saya pun bisa berhitung secara kasar bahwa pajak (PBB, PPh, PPN, pajak penerangan, airport tax, fiskal, cukai rokok, dan lain-lain) yang saya kontribusikan kepada negara digunakan oleh negara untuk membayar birokrasi sebesar 70%, pelayanan publik (jalan, transportasi, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain) sebesar 20% dan untuk subsidi kaum miskin sebesar 10%. Di sisi lain, program-program kesejahteraan yang diluncurkan negara tidak sepenuhnya menggunakan dana pajak. Contohnya adalah program Jamsostek dan ASKES, yang anggarannya bersifat *contributory*, artinya dana kedua asuransi itu berasal dari pekerja/karyawan, dengan dibayar oleh si pemilik kerja/perusahaan.

Apa makna ilustrasi di atas bagi Indonesia umumnya dan khususnya Jembrana? Kedepan, pajak jelas menjadi instrumen yang konkret dan berkelanjutan untuk menyokong anggaran negara dan meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui belanja sosial. Tetapi Jembrana tidak mungkin meningkatkan pajak (peran ekstraksi) secara instan dan seperti “predator” dengan menggunakan perda-perda “bermasalah”. Yang relevan untuk dilakukan Jembrana adalah menciptakan keseimbangan belanja daerah untuk investasi ekonomi guna meningkatkan PDRB dan belanja untuk distribusi sosial. Reformasi pajak tentu merupakan agenda nasional, yang kedepan harus dilakukan jika republik ini hendak menuju negara kesejahteraan.

Penutup

Jalan menuju kesejahteraan bisa ditempuh melalui tiga rute yang berbeda. *Pertama*, rute pelebagaan negara kesejahteraan (*welfare state*) dari aras nasional. Ide negara kesejahteraan tentu merupakan sebuah keniscayaan bagi Indonesia, mengingat ide itu sebenarnya sudah ditanamkan oleh para founding fathers dalam konstitusi. Kini kita butuh pembukaan, pendalaman, perluasan dan sampai pelebagaan ide, wacana dan aksi negara kesejahteraan, misalnya menjadi

welfare state papers seperti halnya *federalist papers* di USA. Namun jalan menuju negara kesejahteraan akan berhadapan dengan dua hal besar: ideologi dan institusional. Secara historis negara kesejahteraan berakar pada ideologi demokrasi sosial (jika bukan sosialisme) yang mempromosikan kapasitas negara (yang kuat, aktif dan protektif tetapi tidak otoritarian) untuk memainkan peran-peran redistribusi sosial kepada warga.

Kedua, rute kapitalisme melalui pertumbuhan ekonomi untuk mencapai kemakmuran rakyat. Para pendukung rute ini berargumen bahwa rakyat bisa sejahtera apabila mereka sudah makmur. Rakyat yang makmur akan dengan mudah memperoleh akses atau mengadakan kebutuhan dasar, pendidikan, kesehatan, perumahan, transportasi, komunikasi, dan seterusnya, tanpa harus menunggu uluran tangan dari negara. Kemakmuran bisa dicapai melalui pertumbuhan ekonomi oleh kekuatan swasta atau dengan gerakan ekonomi rakyat. Pada skala mikro kemakmuran bisa dicapai bila setiap individu atau rumah tangga bekerja keras, belajar rajin, mengembangkan usaha ekonomi, memacu mobilitas sosial menjadi orang-orang kelas menengah. Argumen ini memang betul, dan banyak individu yang terbukti sukses melewati rute pertumbuhan, mobilitas dan kemakmuran kemudian kesejahteraan. Tidak sedikit orang desa yang semula hidup pas-pasan tetapi mereka berhasil karena mengembangkan usaha ekonomi atau karena mengenyam pendidikan tinggi. Tetapi rute kapitalisme ini tidak mampu memotong “lingkaran kemiskinan”. Lebih banyak orang miskin yang terbukti tidak mampu mengakses atau menempuh rute kapitalisme secara mandiri, sebaliknya mereka justru menjadi korban dari rute ini. Negara tentu tidak bisa membiarkan begitu saja rute kapitalisme berjalan secara alamiah yang menciptakan penindasan terhadap kaum miskin.

Ketiga, promosi kesejahteraan dari bawah (daerah) melalui rute desentralisasi dan otonomi daerah. Pengalaman tujuh tahun desentralisasi memang menyajikan banyak ironi sehingga lebih banyak daerah di Indonesia yang tidak membuat aksi-aksi konkret untuk mempromosikan kesejahteraan, meski pejabat dan birokrat daerah sangat sadar bahwa tujuan akhir desentralisasi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Akan tetapi dari waktu ke waktu, satu demi satu daerah tengah mengawal perubahan sehingga semakin banyak daerah yang secara inkremental dan konsisten mempromosikan kesejahteraan. Semakin banyak daerah yang melancarkan kebijakan pengurangan kemiskinan, pengembangan ekonomi lokal, perbaikan pelayanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, administrasi) dan alokasi dana desa (ADD) untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Meski belum radikal dan masih bersifat parsial, semakin banyak daerah yang mampu mengurangi angka kemiskinan, meningkatkan pendapatan rakyat, memperbaiki kualitas dan akses orang miskin pada pelayanan publik, serta meningkatkan kapasitas otonomi desa. Semua ini tentu tidak berjalan secara alamiah, tetapi membutuhkan komitmen elite lokal, reformasi birokrasi dan anggaran daerah, serta partisipasi masyarakat. Jika ketiga hal ini terus berkembang secara konsisten dan berkelanjutan, maka kesejahteraan rakyat akan tumbuh dengan menggembirakan di masa-masa yang akan datang.

Sutoro Eko, menekuni studi desentralisasi dan demokrasi lokal, Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa (STPMD) “APMD”, Direktur Eksekutif INSTITUTE FOR RESEARCH AND EMPOWERMENT (IRE) Yogyakarta, dan sekarang tengah mengikuti sekolah doktor (S-3) Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada.