

IRE'S INSIGHT
WORKINGPAPER/EKO/IV/JUNE/2008

PRO POOR BUDGETING: Politik Baru Reformasi Anggaran Daerah untuk Pengurangan Kemiskinan

Sutoro Eko
sutoro@ireyogya.org



Institute for Research

PRO POOR BUDGETING: Politik Baru Reformasi Anggaran Daerah untuk Pengurangan Kemiskinan

Sutoro Eko¹
sutoro@ireyogya.org

Institute for Research and Empowerment (IRE) adalah sebuah lembaga independen, non-partisan, dan non-profit, yang berbasis pada komunitas akademik di Yogyakarta. Fokus kegiatan IRE adalah mengembangkan *governance reform*, *civic culture*, dan desa asosiatif melalui penguatan gagasan, sikap kritis, serta tindakan taktis elemen masyarakat sipil, masyarakat politik, masyarakat ekonomi, dan negara.

Seruan kesejahteraan membahana di setiap ruang dan waktu di Indonesia. Mulai dari konstitusi hingga regulasi senantiasa memberikan amanat tentang kesejahteraan rakyat. Desentralisasi dan otonomi daerah juga mengusung kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama. Para kepala daerah dimana-mana selalu berbicara tentang kesejahteraan yang hendak diwujudkan dalam tiga pilar: otak pintar, badan sehat dan perut kenyang. Berbagai kelompok masyarakat, terutama kaum miskin dan marginal, senantiasa meminta uluran tangan kepada pemerintah untuk memperbaiki kehidupan mereka menjadi lebih sejahtera. Sementara sekelompok pemikir dan aktivis gerakan sosial menyuarkan gagasan negara kesejahteraan untuk Indonesia.

Teori dan pengalaman negara kesejahteraan (welfare state) di Eropa Barat dan Utara selalu menjadi rujukan utama bagi pembicaraan tentang kesejahteraan. Negara-negara di kawasan ini mempunyai peringkat kesejahteraan, termasuk Human Development Index, yang tinggi dengan ditopang oleh keseimbangan peran negara, pasar/modal dan warga, yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja yang luas dan jaminan sosial yang merata (Esping Andersen, 1990; Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, 2006). Negara-negara kesejahteraan mencapai puncak kejayaan (golden age) pada tahun 1945-1975, tetapi sejak 1980-an terus-menerus mengalami krisis akibat dari tekanan neoliberal dan globalisasi, pertumbuhan ekonomi yang melambat, krisis ekonomi, keterbatasan basis finansial negara maupun perubahan struktur demografis yang semakin menua (Gertrude Schaffner Goldberg dan Marguerite G. Rosenthal, 2002).

Krisis yang dihadapi negara-negara kesejahteraan mengharuskan mereka melakukan reformasi dan restrukturisasi untuk merawat prestasi kesejahteraan secara berkelanjutan, antara lain dengan menata ulang kebijakan sosial dan ekonomi (Ferrera dan Rhodes, 2000; Kautto et. al, 2001; Taylor-Gooby, 2001, 2004; Huber dan Stephens, 2001, Jochen Clasen 2005; Streeck dan Trampusch, 2005); serta melakukan desentralisasi untuk mengurangi struktur negara kesejahteraan yang hirarkhis dan sentralistik. Para ekonom yang berhaluan liberal dan pasar jelas tidak menyukai solusi negara kesejahteraan dan desentralisasi fiskal. Mereka selalu melontarkan kritik bahwa negara kesejahteraan terlalu besar, terlalu mahal, terlalu birokratis dan terlalu boros (Jochen Clasen, 2005). Para ekonom juga selalu mengingatkan bahwa desentralisasi fiskal selalu rentan memunculkan defisit fiskal dan instabilitas ekonomi makro (Richar Bird dan Francois Vaillancourt, 2000 dan Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, dan Jennie Litvack, 2003).

Tetapi arus desentralisasi tidak bisa dibendung. Selama hampir dua dekade terakhir tengah muncul keyakinan dan pengalaman di banyak negara bahwa desentralisasi dan pemerintahan lokal yang demokratis memiliki vitalitas yang lebih baik dalam mencapai kesejahteraan melalui penyediaan pelayanan publik secara akuntabel dan responsif (Ostrom, 1990; Putnam, 1993; Savitch dan Kantor, 2002; Sellers, 2002; Hadenius, 2003; Fumihiko

¹ Sutoro Eko, menekuni studi desentralisasi, demokrasi lokal dan pemerintahan desa, Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" Yogyakarta dan Peneliti Utama INSTITUTE FOR RESEARCH AND EMPOWERMENT (IRE) Yogyakarta.

Saito, 2008). Inggris Raya, misalnya, reformasi negara kesejahteraan sejak 1980-an diikuti dengan politik "jalan ketiga" pada masa Tony Blair, yang mengarah pada penguatan social investment state di satu sisi, serta penguatan desentralisasi dan tatapemerintahan lokal yang demokratis di sisi lain. Negara-negara kesejahteraan Skandinavia sekalipun, yang sebelumnya dikenal sentralistik, universal dan hirarkhis, belakangan juga merayakan desentralisasi dan tatakelola pemerintahan secara lokal untuk merawat kesejahteraan (Sellers dan Lidstrom, 2007). Di negara-negara berkembang umumnya model negara kesejahteraan pembangunan (developmental welfare state) dan desentralisasi dipilih menjadi pilihan politik untuk membangun kesejahteraan (Nita Rudra, 2004; Alex Segura-Ubiergo 2007).

Di Indonesia, pembicaraan tentang reformasi politik sebenarnya telah berkembang semakin lengkap. Negeri ini ibarat keranjang sampah yang menampung semua jargon reformasi politik: demokratisasi, desentralisasi, pemberdayaan, good governance, dan seterusnya. Sebagai tindak lanjut dari kesepakatan pembangunan milenium (MDGs), participatory budgeting, gender budgeting maupun pro poor budgeting selama satu dekade menjadi mantra-mantra baru untuk mengkerangkai agenda penanggulangan kemiskinan. Konsep-konsep baru itu (tentu tidak ada dalam era Orde Baru) itu tidak hanya diusung oleh aktivis NGOs dan lembaga-lembaga donor internasional, tetapi juga menjadi wacana dan kebijakan pemerintah. Dari hari ke hari ada kehendak kuat bahwa program-program penanggulangan kemiskinan tidak bisa ditangani dengan pendekatan proyek yang off budget, tetapi harus dengan pendekatan on budget yang dibingkai dengan pro poor budgeting (PPB), gender budgeting (GB) maupun participatory budgeting (PB).

Bagaimana memahami PPB itu dalam kerangka reformasi anggaran untuk pembangunan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan di Indonesia? Tulisan bab ini hendak mendiskusikan lebih jauh dan mendalam mengenai konsep pro poor budgeting yang kini tengah berbunga (flowering) menjadi sebuah politik baru (diskursif) dalam reformasi anggaran untuk penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Setidaknya tulisan ini hendak memberikan perspektif, konteks dan relevansi pro poor budgeting untuk penanggulangan kemiskinan dan pembangunan kesejahteraan. Bagian pertama hendak memamparkan konteks, mengapa perlu pro poor budgeting. Konteks ini tidak lain adalah kondisi kemiskinan sebagai sebuah paradoks pembangunan, serta struktur ekonomi politik anggaran daerah yang tidak berorientasi pada rakyat. Bagian kedua dan ketiga hendak mendiskusikan konsep dan perspektif pro poor budgeting dalam semesta pemikiran tentang pembangunan kesejahteraan. Bagian terakhir hendak membeberkan rute politik reformasi anggaran daerah melalui analisis kekuasaan (power analysis).

Konteks yang Mengharuskan

Reformasi anggaran mempunyai titik relevansi dengan konteks ketimpangan, kemiskinan dan ketertinggalan di Indonesia, sekaligus paralel dengan penanggulangan kemiskinan yang saat ini gencar dilancarkan oleh pemerintah. Kemiskinan merupakan sisi paradoksal pembangunan di Indonesia

yang sejak awal Orde Baru mengutamakan pertumbuhan ekonomi. Bank Dunia (2006) mencatat bahwa Indonesia telah memiliki sukses luar biasa dalam pengentasan kemiskinan sejak tahun 1970an. Periode dari akhir tahun 1970an hingga pertengahan tahun 1990an dianggap sebagai episode pertumbuhan yang berpihak pada masyarakat miskin (pro-poor growth) terbesar dalam sejarah perekonomian negara manapun, dengan keberhasilan Indonesia dalam mengurangi angka kemiskinan lebih dari separuhnya. Dari era 1970-an sampai dengan akhir tahun 1990-an, pertumbuhan ekonomi berjalan pesat dan telah menjangkau masyarakat miskin: setiap poin persentase kenaikan pengeluaran rata-rata menghasilkan penurunan 0,3 persen angka kemiskinan.

Pada tahun 1970-an, akibat dari berkah minyak yang melimpah, pemerintah berhasil menekan angka kemiskinan dari 40,1% (1976) menjadi 33,3% (1978), dari 28,6% (1979) menjadi 11,34%. Tetapi pertumbuhan ekonomi dan prestasi penanggulangan kemiskinan selama dua dekade hanya ekonomi gelembung yang rapuh/rentan fondasinya. Krisis ekonomi yang dimulai 1997/1998 telah membuat kontraksi, yang meningkatkan angka kemiskinan menjadi 17,6% (1997) dan 23,4% (1999). Tahun 2000 pemerintah berhasil menurunkan angka kemiskinan menjadi 19,1%, dan terus mengalami penurunan secara lambat selama lima tahun menjadi 15,97% (2005). Namun di balik penurunan itu, di bulan September 2006, BPS mengumumkan bahwa angka kemiskinan di Indonesia telah meningkat dari 16,0 persen pada Februari 2005 menjadi 17,75 persen pada Maret 2006. Kenaikan harga beras sebesar 33 persen antara bulan Februari 2005 dan Maret 2006, terutama sebagai dampak larangan impor beras—merupakan penyebab utama peningkatan angka kemiskinan. Sekitar tiga perempat dari empat juta orang tambahan yang jatuh miskin selama jangka waktu tersebut diakibatkan oleh kenaikan harga beras, sebagai faktor ikutan dari kenaikan harga BBM. Setahun berikutnya (2007), BPS mengumumkan penurunan angka kemiskinan menjadi 16,58%, tetapi diperkirakan bakal meningkat kembali bila di akhir bulan Mei 2008 pemerintah menaikkan kembali harga BBM.

Di balik angka statistik agregat yang bersifat makro itu, kita perlu mencermati variasi lokal dan mikro. Bank Dunia (2006), misalnya, mencatat tiga karakter kemiskinan di Indonesia. Pertama, banyak rumah tangga yang berada disekitar garis kemiskinan nasional, sehingga banyak penduduk yang meskipun tergolong tidak miskin tetapi rentan terhadap kemiskinan. Kedua, ukuran kemiskinan didasarkan pada pendapatan, sehingga tidak menggambarkan batas kemiskinan yang sebenarnya. Banyak orang yang mungkin tidak tergolong miskin dari segi pendapatan dapat dikategorikan sebagai miskin atas dasar kurangnya akses terhadap pelayanan dasar serta rendahnya indikator-indikator pembangunan manusia. Ketiga, mengingat sangat luas dan beragamnya wilayah Indonesia, perbedaan antar daerah merupakan ciri mendasar dari kemiskinan di Indonesia.

Kemiskinan itu paralel dengan ketertinggalan dan ketidakmerataan secara spasial dan geografis. Pada tahun 2005/2006, kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal melansir sejumlah 199 kabupaten berpredikat tertinggal. Dari 199 kabupaten tertinggal itu, sebanyak 123 kabupaten berada di

kawasan timur Indonesia, 58 kabupaten di Sumatera, dan 18 kabupaten di Jawa dan Bali. Provinsi yang tergolong terbanyak memiliki kabupaten tertinggal adalah Provinsi Papua dengan 19 kabupaten, Nanggroe Aceh Darussalam dengan 16 kabupaten, Nusa Tenggara Timur dengan 15 kabupaten, serta Sulawesi Selatan dengan 13 kabupaten. Yang juga patut dicatat, seluruh lima kabupaten di Provinsi Sulawesi Barat masuk sebagai kabupaten tertinggal. Pada saat yang sama, 95% kabupaten baru (pemekaran) masuk dalam jajaran tertinggal. Tidak ada satupun daerah otonom berstatus kota yang berpredikat tertinggal, sebagai sebuah bukti bahwa pembangunan di Indonesia selama ini bias kota. Daerah-daerah tertinggal itu umumnya terisolasi di area pedalaman, pesisir, kepulauan dan perbatasan. Umumnya daerah-daerah tertinggal mempunyai infrastruktur yang tidak memadai, miskin, marginal dan terpencil dari keramaian dan akses (informasi, kekuasaan dan sumber-sumber ekonomi). Pada tahun 2008, ada 28 daerah dinyatakan meningkat statusnya menjadi wilayah maju, tetapi ada 9 kabupaten yang saat ini justru mengalami kemunduran dan masuk menjadi daerah tertinggal, di antaranya adalah Palalawan (Riau), Batang Hari (Jambi), Lingga (Kep. Riau), Purbalingga (Jateng), Pekalongan (Jateng), Kab. Tanah Bumbu (Kalsel).

Kondisi kemiskinan dan ketertinggalan di level jauh lebih memprihatinkan. Tahun 2005, jumlah desa tertinggal di Indonesia 32.379 desam yang setara 40 persen di antara total desa di Indonesia yang mencapai 70.611 desa. Dilihat dari persentase, Provinsi Papua masih menempati peringkat pertama desa tertinggal (82,38 persen) Di antara 2.179 desa di Papua, 1.795 desa tertinggal. Secara kuantitas, daerah yang paling banyak memiliki desa tertinggal adalah Jawa Timur (Jatim), kemudian diikuti Jawa Tengah (Jateng). Provinsi Jatim menempati urutan teratas sebagai daerah yang memiliki desa tertinggal. Di provinsi yang dipimpin Imam Utomo itu, terdapat 3.668 desa tertinggal. Jumlah desa di Jatim 8.477 desa. Dengan demikian, persentase desa tertinggal di Jatim 43,27 persen. Jawa Tengah memiliki 3.467 desa tertinggal di antara 8.564 desa yang ada. Secara persentase, desa tertinggal di Jateng lebih kecil dibandingkan Jatim, yakni 40,48 persen.

Angka desa tertinggal justru semakin meningkat dari tahun ke tahun, akibat bencana dan pemekaran wilayah. Mengapa? Rakyat desa hidup menyatu dengan alam, hidup dari hasil dan risikonya. Orang desa selalu rentan dengan ketimpangan kelas dan risiko bencana alam. Ketika terjadi bencana (gempa, tanah longsor, banjir, erupsi gunung berapi), maka yang paling banyak terkena risikonya adalah orang desa, apalagi orang miskin yang berkelas miskin. Selain itu hasrat politik pemekaran wilayah di banyak daerah, yang diawali dengan pemekaran desa, menciptakan sebuah atomisasi yang membuat skala ekonomi mengecil dan secara statistik menambah desa-desa miskin-tertinggal.

Kemiskinan, ketimpangan dan ketertinggalan sebenarnya berakar pada struktur ekonomi politik anggaran yang timpang, yang tidak berorientasi pada kesejahteraan. Ada tiga lapis masalah dalam struktur anggaran. Pertama, desentralisasi politik sudah dijalankan, dan di sisi lain, potret

kemiskinan sangat berakar di bawah dan beragam antardaerah, tetapi rezim anggaran masih jauh dari skema desentralisasi fiskal (jika tidak bisa dikatakan uang digenggam secara terpusat oleh Jakarta). APBN 2007, misalnya, dari total anggaran sebesar Rp 752 triliun, sebesar Rp 498 triliun (66%) dialokasikan untuk belanja pemerintah pusat, dan sebesar Rp 254 triliun (34%) yang ditransfer ke daerah dalam bentuk dana perimbangan dan dana otonomi khusus. Angka Rp 498 triliun yang dibelanjakan Jakarta terdiri dari Rp 97,9 triliun untuk belanja pegawai, Rp 61,8 triliun untuk belanja barang, Rp 69,2 triliun untuk belanja modal, Rp 83,5 triliun untuk pembayaran bunga utang, Rp 105 triliun untuk subsidi, Rp 47,5 triliun untuk bantuan sosial dan Rp 24,1 triliun untuk belanja lain-lain. Jika dana sebesar 34% didaerahkan dengan desentralisasi (block grant), sebagian besar belanja pemerintah pusat yang dibawa ke daerah dan desa menggunakan skema dana alokasi khusus, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang sudah ditentukan dan dikendalikan secara terpusat (specific grant). Termasuk dalam hal ini adalah anggaran untuk penanggulangan kemiskinan yang dikabarkan terus meningkat dari tahun ke tahun (Rp 23 triliun tahun 2005, Rp 42 triliun tahun 2006, Rp 51 triliun tahun 2007 dan Rp 58 triliun tahun 2008).

Proyek dan anggaran antikemiskinan yang terpusat itu kontradiktif dengan gambaran kemiskinan yang beragam antardaerah. Keragaman terjadi dalam bentuk data potret kemiskinan. Pemerintah menggunakan data kemiskinan berdasarkan kriteria dan temuan agregat Badan Pusat Statistik, sementara daerah cenderung resisten dengan data yang dikeluarkan BPS, yang membuat perbedaan angka kemiskinan versi pusat dan versi daerah. Sejumlah daerah mengklaim telah membuat data dan peta kemiskinan lokal sendiri per rumah tangga dan bahkan per individu (by name). Kesenjangan pendataan inilah yang membuat kesulitan dalam delivery system program antikemiskinan dari pusat ke daerah dan desa. Pemerintah daerah yang resisten cenderung enggan menjalankan tugas pembantuan dari pusat dalam program penanggulangan kemiskinan bila metode dan data yang digunakan berasal dari pusat. Daerah juga tidak mau bertanggungjawab apabila dana dari pusat langsung masuk ke level kelompok sasaran.

Akar kemiskinan juga bervariasi. Ada kecenderungan umum bahwa kemiskinan di Jawa berasal dari involusi pertanian dan ledakan penduduk, sehingga banyak keluarga miskin di pulau ini yang tidak lagi memiliki aset (sumber produksi). Di Luar Jawa terdapat aset dalam bentuk hamparan sumberdaya alam yang luas dengan jumlah penduduk yang relatif kecil, tetapi aset itu sebagian besar dikuasai oleh "orang lain" yang susah untuk diakses oleh masyarakat setempat. Meskipun Kalimantan dan Papua kaya dengan sumberdaya alam, tetapi banyak penduduknya yang miskin, ibarat ayam yang mati di lumbung padi. Orang bilang fenomena ini sebagai "pemiskinan". Akses penduduk terhadap infrastruktur dan sarana pelayanan publik di Jawa jelas lebih baik daripada penduduk di Luar Jawa, apalagi di daerah-daerah terpencil, pedalaman, kepulauan dan perbatasan yang jauh dari pusat kekuasaan. Keragaman dari sisi aset-akses ini tentu harus dijawab dengan pendekatan yang beragam pula.

Kedua, negara mempunyai formasi dan karakter pemangsa (predatory state) terhadap anggaran. Sudah lama kita mendengar bahwa gaji pegawai negeri dan TNI/Polri sangat kecil, tetapi secara makro gaji mereka memakan mayoritas (sekitar 60%) anggaran negara dan daerah. Di daerah, belanja aparatur jauh lebih besar daripada belanja publik, bahkan belanja publik sekalipun masih ada yang dikonsumsi untuk biaya administrasi dan belanja aparatur. Pemerintah selalu mengatakan bahwa sangat wajar kalau gaji perangkat negara memakan porsi yang besar dalam anggaran negara/daerah, karena keberadaan mereka bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Di dalam komponen gaji pegawai juga melekat biaya pelayanan yang sangat besar. Tetapi argumen ini bisa dibilang rapuh, karena ketersediaan pangan maupun akses rakyat terhadap pelayanan dasar, yang tentu membutuhkan biaya besar, tidak bisa serta-merta ditukar dengan keberadaan pegawai negara.

Ketimpangan distribusi anggaran juga terjadi antarsektor dalam tubuh negara. Sejak lama Kwik Kian Gie selalu menyoroti ketimpangan gaji antara “lahan basah” dan “lahan kering”. Presiden yang mengurus 200 juta lebih penduduk Indonesia bergaji sekitar 60 juta rupiah, sementara gaji direktur utama BUMN sekitar 200 juta rupiah. Selain itu gaji pegawai departemen keuangan berlipat ganda bila dibandingkan dengan gaji pegawai departemen dan lembaga negara lainnya maupun pegawai daerah.

Negara bukan hanya berkarakter predatory tetapi juga soft karena institusi negara digerogeti oleh penyerobotan elite (elite capture) melalui politik patronase yang mengakar. Elite capture hadir dalam bentuk korupsi (mencuri uang negara), berbagai aktor-aktor dalam negara membuat kebijakan dan kegiatan yang menguntungkan mereka, maupun kebijakan yang kontradiktif dengan hak-kepentingan kaum miskin maupun kelompok-kelompok marginal. Capture, sebaliknya, bisa juga hadir dalam bentuk tindakan individu maupun kelompok, baik aktor informal maupun formal, yang mempengaruhi peraturan maupun kebijakan pemerintah untuk kepentingan mereka (Craig Johnson dan Daniel Strat, 2001; Jean-Philippe Platteau, 2004; Mac Darrow dan Amparo Tomas, 2005; Aniruddha Dasgupta dan Victoria Beard, 2007).

Penyakit capture itu di Indonesia tidak terlalu sulit ditemukan. Beberapa peneliti sudah menunjukkan penyakit capture itu di aras lokal, yang melahirkan sebutan-sebutan mafia lokal (Vedi Hadiz, 2003); bosisme lokal (John T. Sidel, 2005); raja-raja kecil (HS Nordholt, 2005); maupun shadow state (Syarif Hidayat, 2007). Dalam praktik pemerintahan sehari-hari korupsi merupakan bentuk capture yang bisa dilihat secara terbuka oleh publik. Korupsi merajalela dimana-mana mulai dari skala kecil hingga skala besar: SPPD yang berjalan-jalan, cash back dalam bimtek, fee proyek, markup pembelian perlengkapan kantor, jalan-jalan dengan alasan studi banding, pungutan luar, menyunat dana bantuan hingga skandal megapoyek dan perbankan. Kalau bupati tidak memberikan alokasi dana desa (ADD) sebesar ketentuan yang berlaku juga termasuk capture terhadap anggaran daerah. Capture yang lain hadir dalam kinerja bupati yang membagi-bagi

uang secara populis kepada berbagai lapisan masyarakat untuk mendorong popularitasnya menjelang pemilihan kepala daerah.

Elite capture merupakan sebuah ancaman serius bagi desentralisasi (Remy Prud'homme, 1995, P. Bardhan dan D. Mookherjee, 2000; Larry Diamond, 2003, Jean-Paul Faguet, 2004). Secara teoretis, desentralisasi membawa tujuan-tujuan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan yang lebih dekat pada masyarakat lokal. Tetapi tujuan-tujuan desentralisasi dipas-tikan terancam gagal ketika diserobot oleh barisan elite yang kuat, sebab tindakan itu memotong jalur delivery kebijakan redistributif dan menutup akses ekonomi-politik masyarakat terutama kaum miskin dan kelompok-kelompok marginal.

Ketiga, alokasi-distribusi anggaran untuk rakyat bersifat residual atau “sisa-sisa” (atau ndeg-ndeg jika meminjam istilah Prof. Sri-Edi Swasono), dan ditempuh dengan pendekatan yang keliru. Mending Prof. Mubyarto selalu menyoroti ketimpangan itu, dengan menunjukkan angka penang-gulangan kemiskinan hanya 40 triliun rupiah, sementara untuk rekapital-isasi perbankan sebesar 600 triliun rupiah. Lagipula pendekatan distribusi yang ditempuh cenderung bersifat parsial dan sekedah. Penanggulangan kemiskinan dan pengentasan desa tertinggal tentu tidak cukup ditempuh dengan pendekatan pembangunan yang digerakkan oleh masyarakat (community driven development - CDD) yang berskala lokal di tingkat desa. Sejauh ini CDD digunakan sebagai pendekatan dominan untuk mengentaskan desa tertinggal, misalnya dalam bentuk pelaksanaan Inpres Desa Tertinggal (IDT) di masa lalu, Program Pengembangan Kecamatan (PPK) ala Bank Dunia, Proyek Infrastruktur Perdesaan, Proyek Dana Bergulir, maupun proyek-proyek lain berjudul pemberdayaan yang bergerak di aras desa semata.

Proyek-proyek itu memang memupuk semangat dan pembelajaran sosial (social learning) masyarakat desa. Masyarakat memperoleh kesempatan dan bertanggungjawab secara baik dalam merencanakan, merumuskan, melaksanakan, menggunakan uang, memantau dan mengevaluasi proyek-proyek pemberdayaan. Hampir semua proyek melaporkan tentang kemenangan-kemenangan kecil yang bersifat bottom up dan partisipatif itu, sesuatu yang sangat berbeda dengan kondisi masa lalu yang bersifat top down, seragam dan mobilisasi. Tetapi proyek-proyek CDD yang hanya berskala lokal itu pada umumnya bersifat sedekah pemerataan, yang tidak secara signifikan mengangkat predikat desa tertinggal menjadi desa maju. Mungkin proyek-proyek itu mampu mengurangi “angka kemiskinan”, tetapi tidak secara signifikan mengurangi “kesenjangan kemiskinan”, karena berbagai proyek itu tidak memperbaiki akses rakyat pada pelayanan publik, lapangan pekerjaan, modal yang lebih besar, jaringan pasar dan lain-lain.

Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang diterapkan pemerintah sebagai kompensasi kenaikan harga BBM akhir 2005, dan bakal diterapkan kembali di bulan Juni 2008, merupakan bentuk ekstrem pendekatan distribusi yang keliru, bermasalah, menciptakan konflik dan dikecam berbagai pihak.

Sudah diduga sebelumnya, proyek “belas kasihan” itu menimbulkan masalah di perjalanan, muncul salah-urus, ketidaksiapan aparat, carut-marut, pertikaian warga dengan aparat, atau begitu banyak keluarga mampu yang serakah dengan mengatakan dirinya sebagai keluarga miskin. Carut marut pelaksanaan BLT memperlihatkan wajah asli orang Indonesia. “Program pemerintah “bagi-bagi duit” kompensasi kenaikan bahan bakar minyak ternyata memunculkan watak asli masyarakat”, demikian komentar harian Kompas (22 Oktober 2005). Betapa tidak. Tidak sedikit aparat yang begitu tega menyunat BLT, dan tidak sedikit warga yang tega merusak prasarana publik atau mengancam aparat setempat yang dicurigai bermasalah. Tidak sedikit warga yang tidak merasa malu mengatakan dirinya sebagai keluarga miskin padahal mereka hidup serba kecukupan.

Politik Reformasi Anggaran

Anggaran merupakan pernyataan resmi pemerintah tentang perkiraan penerimaan dan usulan belanja pada tahun berjalan. Dengan kalimat lain, anggaran adalah sebuah rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan pemerintah, baik kebijakan sosial maupun ekonomi (Aman Khan dan W. Bartley Hildreth 2002; Amina Salihu, 2005; Jae Shim dan Joel G. Siegel 2005). Sebagai instrumen kebijakan sosial dan ekonomi, Richard Musgrave (1959), mengidentifikasi tiga fungsi anggaran. Pertama, fungsi alokasi. Anggaran merupakan sebuah instrumen pemerintah untuk penyediaan barang dan jasa publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, fungsi alokasi ini sering disebut dengan “belanja pembangunan” atau “belanja publik”, yang misalnya hadir melalui pembangunan fasilitas publik, pelayanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, dan sebagainya) maupun bantuan untuk pemberdayaan masyarakat. Kedua, fungsi distribusi. Anggaran merupakan sebuah instrumen untuk membagi sumberdaya (kue pembangunan) dan pemanfaatannya kepada publik secara adil dan merata. Fungsi distribusi anggaran terutama ditujukan untuk menanggulangi kesenjangan sosial-ekonomi, misalnya kesenjangan antara golongan kaya dan kaum miskin, kesenjangan antara daerah maju dengan daerah tertinggal atau kesenjangan antara desa dan kota. Ketiga, fungsi stabilisasi. Penerimaan dan pengeluaran negara tentu akan mempengaruhi permintaan agregat dan kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Anggaran menjadi sebuah instrumen untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi, yakni terkait dengan penciptaan lapangan pekerjaan dan stabilitas ekonomi makro (laju inflasi, nilai tukar, harga-harga barang, dan lain-lain).

Karena itu anggaran harus dibaca dari banyak sisi, ia bersifat multidimensional. Menurut Hyde (1992), anggaran sebagian bersifat politik, sebagian mengandung ekonomi, sebagian mengandung akuntansi dan sebagian bersifat administratif. Sebagai sebuah dokumen politik, anggaran hendak mengalokasikan sumberdaya langka kepada masyarakat di antara kepentingan yang kompleks, kompetitif dan bahkan konfliktual. Sebagai dokumen ekonomi dan fiskal, anggaran menjadi instrumen utama untuk mengevaluasi distribusi pendapatan, mendorong pertumbuhan ekonomi, mengurangi inflasi, mempromosikan lapangan pekerjaan maupun menjaga stabilitas

ekonomi. Sebagai dokumen akuntansi, anggaran menjadi pedoman dan pagu bagi belanja pemerintah. Sebagai dokumen manajerial dan administratif, anggaran menjadi instrumen untuk mengarahkan penyediaan pelayanan publik.

Sebagai sebuah kebijakan, maka anggaran sebenarnya merupakan dokumen publik, bahkan di Indonesia dikatakan bahwa anggaran merupakan kumpulan “uang rakyat”. Anggaran adalah sesuatu yang tidak dapat disentuh (untouchable) oleh setiap orang. Secara keilmuan, anggaran dimonopoli oleh ekonom, akuntan dan administrasi publik, dan secara politik kebijakan anggaran didominasi oleh eksekutif dan legislatif. Tampaknya anggaran merupakan produk teknokratik yang bekerja di ruang hampa politik.

Pandangan seperti itu juga mempengaruhi reformasi anggaran. Arus utama reformasi anggaran didominasi oleh cara pandang institusionalis dan teknokratis, yang berupaya membuat anggaran lebih ekonomis, efisien, akuntabel, perbaikan atau hanya berorientasi pada anggaran yang lebih baik (Aaron Wildavsky, 1958, 1985). Anggaran berbasis kinerja (performance budgeting) termasuk sebuah konsep mutakhir yang membimbing reformasi anggaran untuk membuat anggaran yang lebih baik (Jae K. Shim dan Joel G. Siegel, 2005; United Nations Capital Development Fund, 2006, Anwar Shah, 2007). Kaum liberal itu umumnya mengatakan bahwa birokrasi adalah pemangsa anggaran terbesar, “lebih banyak menghabiskan daripada menghasilkan”, yang menghambat pertumbuhan ekonomi. Karena itu formasi dan peran negara harus dikurangi seminimal mungkin dan birokrasi harus dirasionalisasi agar anggaran lebih efisien. Privatisasi dan outsourcing merupakan rute utama yang ditempuh untuk membuat anggaran dan pelayanan lebih efisien dan lebih baik.

Di Indonesia, selama sepuluh tahun terakhir, reformasi anggaran menjadi wacana dan kebijakan pemerintah yang utama sejalan dengan agenda pemberantasan korupsi. Selain privatisasi dan outsourcing dijalankan secara gencar oleh lembaga-lembaga pemerintah, cara pandang better budget menjadi pegangan utama rezim keuangan di Indonesia dalam melakukan reformasi anggaran. Anggaran berbasis kinerja (performance budgeting) juga diadopsi oleh semua institusi pemerintah untuk membuat penganggaran lebih baik dan rasional. BPK dan BPKP, misalnya, sangat berkepentingan terhadap reformasi keuangan daerah terutama dari sisi manajemen dan prosedur anggaran, untuk membuat anggaran lebih baik. Seorang bupati bisa dituding korupsi jika melakukan penyimpangan prosedur, meski dia tidak betul-betul tidak mencuri uang untuk kepentingan pribadinya. Kecanggihan dan ketepatan pelaporan keuangan daerah juga digunakan sebagai tolok ukur akuntabilitas dan kinerja pengelolaan keuangan. Kepala daerah akan merasa malu bila hasil audit BPK menunjukkan bahwa laporan keuangan daerah tidak baik dan tidak tepat waktu. Karena itu para kepala daerah berlomba-lomba untuk membuat laporan keuangan secanggih mungkin dan tepat waktu.

Dimensi teknokrasi dalam reformasi keuangan daerah itu biarlah menjadi domain rezim keuangan di Indonesia. Tetapi apa sumbangan bet-

ter budget itu terhadap kesejahteraan? Tampaknya reformasi anggaran ditujukan untuk mendukung upaya-upaya pemberantasan korupsi dalam tubuh pemerintah. Memang betul bahwa korupsi menjadi akar masalah rendahnya kesejahteraan dan tinggi kemiskinan. Tetapi dalam pandangan kami, reformasi keuangan yang mengutamakan akuntabilitas administrasi dan hukum untuk pencegahan korupsi itu sangat tidak kompatibel dengan kebijakan redistributif untuk mencapai kesejahteraan. Banyak bupati yang dihantui ketakutan pada rezim keuangan ketika akan melancarkan program-program kesejahteraan. Permendagri No. 13/2006, dan penggantinya Permendagri No. 59/2007, tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah menjadi momok yang serius bagi daerah. Tetapi tidak sedikit daerah-daerah budiman yang luhur melakukan “siasat lokal” terhadap rezim keuangan. “Biar kami membohongi pusat demi pelaporan yang baik, yang penting kami tidak menipu rakyat. Kami lebih takut menipu rakyat daripada menipu pusat”, demikian ungkap seorang bupati yang sangat serius melancarkan program-program kesejahteraan.

Jika upaya-upaya reformasi anggaran yang tengah berjalan tidak kompatibel dengan tujuan kesejahteraan, maka kita perlu melihat reformasi anggaran dari sisi lain. Karya klasik V.O. Key (1940) maupun Aaron Wildavsky (1958 dan 1985) sudah mengingatkan bahwa reformasi anggaran bukan sekadar membuat better budget, tetapi yang lebih penting harus melihat dimensi politik anggaran, terutama “siapa memperoleh apa” (who gets what). Pembicaraan tentang “siapa memperoleh apa” itu mencakup dua fungsi anggaran, yakni distribusi dan alokasi. Kedua fungsi ini tentu tidak hanya berbicara mengenai perhitungan secara teknokratik, tetapi juga mengandung politik. Aaron Wildavsky (1961) mengingatkan kita bahwa penganggaran lebih dari sekadar mengalokasikan sumberdaya langka antara aktivitas X dan Y, tetapi yang lebih penting adalah mempertemukan berbagai kebutuhan masyarakat yang saling berbenturan melalui proses kompromi dalam proses politik.

Pembicaraan tentang “siapa memperoleh apa” akan memunculkan pertanyaan untuk kepentingan siapa better budget? Apakah better budget mempunyai kontribusi secara langsung dan nyata pada pembangunan kesejahteraan maupun pengurangan kemiskinan? Apakah anggaran yang cangguh berguna bagi kelompok-kelompok marginal (kaum miskin, perempuan, difabel, kaum tani, buruh dan seterusnya), baik dalam bentuk redistribusi anggaran untuk mereka maupun akses mereka terhadap anggaran?

Better budget seharusnya ditempatkan pada dimensi kesekian dalam reformasi anggaran. Dimensi pertama yang harus ditekankan adalah “politik anggaran”, terutama kebijakan (pilihan-pilihan politik) untuk alokasi dan distribusi anggaran kepada publik. Reformasi politik sebaiknya juga menyentuh reformasi anggaran, atau sebaliknya reformasi anggaran sebaiknya diintegrasikan ke dalam agenda reformasi politik. Secara teoretis dan empirik, arus utama reformasi politik adalah desentralisasi dan demokratisasi. Desentralisasi di sektor anggaran menghasilkan apa yang disebut dengan desentralisasi fiskal, yang notabene mengikuti devolusi politik, yakni distri-

busi-alokasi anggaran dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal dengan tujuan untuk mendanai pelayanan publik yang sesuai dan dekat dengan konteks dan preferensi lokal (Wallace Oates, 1997; Shahid Javed Burki, et. al. 1999; Richard Bird, 2000; Jameson Boex, et. al. 2006).

Di Indonesia, desentralisasi anggaran (melalui desentralisasi fiskal) sudah berjalan sejak 1999, yang mengalihkan kurang lebih 40% anggaran negara ke level daerah melalui dana perimbangan. Yang menjadi persoalan krusial dalam politik anggaran adalah otokrasi anggaran, yakni keterbatasan distribusi-alokasi anggaran pemerintah daerah ke rakyat dan akses rakyat terhadap anggaran daerah. Karena problem otokrasi itu, maka ia harus direformasi dengan demokratisasi anggaran. Sesuai dengan frasa pemerintahan rakyat, demokratisasi di sektor anggaran mencakup partisipasi (dari rakyat), akuntabilitas dan transparansi (oleh rakyat) dan responsivitas (untuk rakyat). Anggaran tidak hanya menjadi domain yang teknokratik, tetapi menjadi arena politik kontestasi antara negara dan masyarakat. Dalam semesta reformasi anggaran, demokratisasi itulah yang belakangan memunculkan konsep-konsep baru di sektor anggaran: participatory budgeting, gender budgeting, people budgeting dan pro poor budgeting (B. Santos, 1998; R. Abers, 2000; A. Schneider, 2002; D. Brautigam, 2004; A. Novy dan B. Leubolt, 2005; M. Robinson, 2006; Y. Sintomer et. al., 2008). Participatory budgeting telah menjadi legenda selama 15 tahun terakhir di Porto Alegre (Brasil), dan kemudian mengalami penyebaran luas di Amerika Latin. Ada sekitar 1000 kabupaten/kota dari total 16.000 kabupaten/kota di Amerika Latin yang menerapkan participatory budgeting pada tahun 2006. Di kawasan Eropa sudah lebih dari 100 kota yang menerapkan participatory budgeting (Y. Sintomer et. al., 2008).

Sebagai teman participatory budgeting, gender budgeting dan pro poor budgeting menyebar ke seluruh penjuru dunia, menyusul kesepakatan MDGs sejak 2000. Pro poor budgeting merupakan politik baru reformasi anggaran di Indonesia, yang menjadi kerangka pengarusutamaan (mainstreaming) anggaran negara dan daerah untuk penanggulangan kemiskinan. Selain didorong oleh demokratisasi anggaran, pro poor budgeting merupakan bagian (turunan) dari kebijakan yang berpihak pada kaum miskin (poor poor policy). Sejauh ini tidak ada definisi baku tentang pro poor budgeting maupun pro poor policy. Keduanya bukanlah sekumpulan teori yang terbangun secara sistematis dan komplet, melainkan berbentuk sekumpulan praktik/tindakan afirmatif, berpihak dan menggunakan targeting secara fokus pada rakyat miskin (IFAD, 2006). Secara konseptual pro-poor policy adalah tindakan politik yang bertujuan mengalokasikan hak-hak dan sumberdaya kepada individu, organisasi dan wilayah yang termarginalisasi oleh pasar dan negara (Moore and Putzel, 2000). Karena mengandung keberpihakan secara afirmatif, kebijakan pro poor menekankan bahwa indikator sosial ekonomi orang miskin harus diperbaiki lebih cepat-tepat daripada kelompok lain yang tidak miskin (Jan Vandemoortele, 2003).

Jika dilihat dari kerangka demokrasi, pro poor budget berproses secara partisipatif yang melibatkan partisipasi rakyat, dan secara substantif ia

bersifat responsif dan berpihak kepada hak dan kepentingan orang miskin yang selama ini terpinggirkan dari kebijakan alokasi-distribusi anggaran. Kelompok Kerja Pro Poor Budget misalnya, memberi pemahaman bahwa anggaran pro poor berarti anggaran yang memihak orang miskin atau dapat diterjemahkan pula sebagai praktik penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang anggaran yang sengaja (by design) ditujukan untuk membuat kebijakan, program, dan proyek yang berpihak pada kepentingan masyarakat miskin. Tidak jauh berbeda, Fridolin Berek dkk (2006) memberi tiga pengertian pro poor budget. Pertama, suatu anggaran yang mengarahkan pada pentingnya kebijakan pembangunan yang berpihak kepada orang miskin. Kedua, praktik penyusunan dan kebijakan di bidang anggaran yang sengaja (by design) ditujukan untuk membuat kebijakan, program dan proyek yang berpihak kepada kepentingan masyarakat miskin. Ketiga, kebijakan anggaran yang dampaknya dapat meningkatkan kesejahteraan dan atau terpenuhinya kebutuhan hak-hak dasar rakyat miskin.

Universalisme versus Selektivisme

Pembicaraan tentang kesejahteraan dan kemiskinan, termasuk reformasi anggaran dan konsep pro poor budgeting, tidak bisa lepas dari perdebatan dua mazhab yang berseteru: universalisme versus selektivisme (targeting). Universalisme adalah mazhab pertama (tertua) yang dibawa oleh negara-negara kesejahteraan untuk pembangunan kesejahteraan terhadap warga secara menyeluruh. Artinya seluruh penduduk, tanpa membedakan lapisan sosialnya, merupakan penerima manfaat sosial (social benefit) sebagai hak sosial warga negara (citizen) secara penuh. Sebaliknya mazhab selektivisme, yang muncul kemudian, menggunakan pendekatan targeting secara khusus, atau sebuah intervensi jangka pendek yang memanfaatkan sumberdaya terbatas kepada kaum miskin (kaum marginal) untuk menanggulangi kemiskinan. Pendekatan targeting memberikan layanan dan manfaat sosial secara khusus kepada kaum miskin yang alat uji dan uji kebutuhan. Dengan kalimat lain targeting adalah sebuah alat untuk membatasi akses, memotong biaya, memastikan perhitungan pelayanan, memaksimalkan manfaat secara absolut dan mencapai pemerataan. Kalau universalisme berorientasi pada pembangunan (development) yang lebih luas, sementara selektivisme (targeting) berkonsentrasi pada penanggulangan kemiskinan (T. Besley dan R. Kanbur 1993; Deborah Mitchell et. al, 1994; Dominique Van De Walle dan Kimberley Nead, 1995; Katsushi Imai, 2004; Thandika Mkandawire, 2005).

Pro poor budgeting, yang kini sangat populer, termasuk dalam keranjang selektivisme atau targeting karena di dalam konsep itu mengantungkan kebijakan afirmatif secara khusus pada kaum miskin. Seorang aktivis (yang mengklaim antineoliberalisme, pendukung kiri baru dan pejuang pro poor) mengatakan bahwa pro poor merupakan pendekatan kiri baru sebagai alternatif atas kanan baru (neolib) yang pro pasar. Tetapi sang aktivis itu tidak cukup mengetahui apa itu universalisme versus selektivisme. Pro poor budget sebenarnya beyond atau tidak mengikuti garis kanan atau kiri. Orang bisa menyebut pro poor sebagai kiri karena konsep itu betul-betul berpihak pada kaum miskin yang terpinggirkan oleh negara dan pasar. Tetapi pendekatan targeting pro poor sebenarnya diusung oleh kaum neo-

liberal (Bank Dunia dan teman-temannya) sebagai kritik mereka atas pendekatan dan kegagalan universalisme negara kesejahteraan (*welfare state*) yang berhaluan kiri dan berbasis pada demokrasi sosial. Para pendukung *targeting* (selektivisme) mengusulkan bahwa di tengah keterbatasan anggaran dan borosnya model universalisme negara kesejahteraan, dibutuhkan pendekatan negara yang memberikan distribusi sosial secara khusus pada kaum miskin (Thandika Mkandawire, 2005). Negara cukup melayani orang miskin untuk mengurangi angka kemiskinan, dan sebaliknya negara tidak perlu mengurus kelas menengah dan pasar. Dengan kalimat lain, pandangan selektivisme ala neoliberal tersebut “membiarkan” laju pertumbuhan kelas menengah dan pasar tanpa harus dikontrol negara, karena keduanya bisa tumbuh maju tanpa fasilitasi negara. Orang miskin mungkin bisa dikurangi dengan pendekatan *targeting*, tetapi kesenjangan antara kelas bawah (*miskin*) dengan kelas menengah tetap tidak bisa ditangani dengan *targeting*. Orang miskin hanya bisa terangkat dalam level subsistensi, sementara kelas menengah mampu melakukan akselerasi tanpa dihalangi negara.

Antara pendukung universalisme dengan pendukung selektivisme itu saling melontarkan kritik. Para pendukung selektivisme mengatakan bahwa egalitarianisme dan *citizenship* yang diusung oleh universalisme adalah semu, karena tetap ada kelompok-kelompok marginal yang tidak terjangkau oleh negara kesejahteraan. Kaum feminis, yang kelak mengembangkan konsep *gender budgeting*, melontarkan kritik bahwa negara kesejahteraan yang universal sangat buta gender, patriarkhis, menciptakan kesenjangan hak dan akses antara laki-laki dan perempuan, dimana yang memperoleh hak *full-employment* hanya kaum laki-laki. Perempuan hanya menempati posisi sebagai warga negara kelas dua karena hak-hak sosialnya tidak diakui secara langsung dan penuh oleh negara (E. Wilson, 1977; H. Holter, 1984; L. Gordon, 1990; Ann Orloff, 1996; P.M Evans dan G. Wekerle, 1997; Carole Pateman, 2000).

Thandika Mkandawire (2005), tanpa harus membongkar dan melontarkan kritik pada universalisme, secara baik menunjukkan pergeseran dari universalisme ke selektivisme baik di negara-negara kesejahteraan, negara-negara maju lain dan juga di negara-negara berkembang. Di negara-negara maju telah terjadi penciutan kebijakan kesejahteraan, yang mendorong perubahan dari *welfare state* ke *workfare state*. Di negara-negara berkembang, wacana dan kebijakan utama bukan diletakkan pada pembangunan kesejahteraan secara komprehensif sebagaimana dialami oleh negara-negara kesejahteraan, tetapi lebih fokus pada penanggulangan kemiskinan khusus untuk kaum miskin. Pilihan ini tentu dikondisikan oleh konteks makroekonomi, kebijakan bantuan donor dan tiadanya pakta sosial. Secara umum pergeseran dari universalisme ke selektivisme disebabkan oleh gempuran ideologi neoliberal atas demokrasi sosial, keterbatasan anggaran dan pertanyaan tentang efisiensi, pergeseran strategi bantuan negara-negara donor, kebutuhan akan redistribusi yang tepat sasaran.

Sebaliknya para pendukung universalisme melontarkan sejumlah kritik pada mazhab selektivisme atau pendekatan *targeting*. Pertama, pendeka-

tan targeting mengharuskan penelitian yang tidak nyaman kedalam ranah pribadi orang untuk memantapkan penamaan (pelabelan) miskin dan menunjukkan kebutuhan yang berlanjut. Kedua, penelitian semacam itu memperlihatkan stigma pada penerima dan menciptakan dua kelas yang berbeda: yakni kaum miskin yang membutuhkan bantuan pendapatan dan mereka yang tidak membutuhkan bantuan (kelas menengah ke atas), karena itu bisa mengganggu kohesi sosial dalam masyarakat. Ketiga, dalam jangka pendek pendekatan targeting sangat memudahkan belanja pemerintah untuk kaum miskin, tetapi dalam jangka panjang pendekatan itu membuat pemerintah kurang dermawan bila dibandingkan dengan pendekatan universal. Keempat, perluasan kebutuhan kaum miskin atau ketimpangan (deprivasi) yang muncul sangat sulit untuk diidentifikasi di dalam kelompok individu maupun rumah tangga, dan karena itu risikonya adalah banyak individu dan rumah tangga yang tidak bisa dijangkau. Kelima, pendekatan targeting justru membutuhkan biaya administrasi yang lebih besar, baik dalam hal pendataan maupun penyaluran bantuan kepada kaum miskin. Keenam, pendekatan targeting hanya akan mampu mengurangi angka kemiskinan, tetapi ia tidak mampu mengurangi kesenjangan kemiskinan, apalagi membangun kesejahteraan (well being) dalam arti luas (Deborah Mitchell et. al, 1994; Katsushi Imai, 2004; Thandika Mkandawire, 2005).

Perdebatan antara universalisme dan selektivisme (targeting) tampaknya tidak pernah selesai. Secara empirik selektivisme berjalan terus sebagai pilihan inkremental dalam konteks keterbatasan dan kerumitan anggaran untuk penanggulangan kemiskinan. Toh pilihan dan efektivitas dua mazhab itu tidak bisa berdiri sendiri, melainkan sangat tergantung juga pada konteks dan sistem politik yang melingkupinya. Bahkan, dengan belajar pada kasus Amerika Latin, C. Figueira dan F. Figueira (2002) lebih berpikir beyond universalisme dan targeting. Keduanya berpendapat: Masalah utama kebijakan sosial di Amerika Latin tidak secara eksklusif dihasilkan dari sentralisme, universalisme atau pendekatan yang statis dan sektoral. Desentralisasi, privatisasi dan targeting tidak serta merta menjadi solusi. Masalahnya adalah otoritarianisme sentralistik, ketimpangan, elite politik yang melakukan perburuan rente, serta lemahnya kapasitas birokrasi negara dalam koordinasi dan distribusi pelayanan.

Lalu bagaimana memahami konsep pro poor budgeting dan gender budgeting di Indonesia dalam konteks perdebatan antara universalisme dan selektivisme itu? Pro poor budgeting dan gender budgeting adalah konsep yang dihasilkan dari mazhab selektivisme (targeting), yakni sebagai solusi inkremental yang fisibel untuk dilakukan di Indonesia dan solusi afirmatif untuk mengatasi marginalisasi kaum miskin dan perempuan dalam kebijakan sosial dan distribusi anggaran. Tetapi pro poor budgeting menjadi solusi ad hoc (jika tidak bisa dianggap parsial) dalam jangka pendek, terutama untuk mengurangi angka kemiskinan. Untuk jangka panjang, terutama untuk mengurangi kesenjangan kemiskinan, pembangunan kesejahteraan yang berkelanjutan dan memperkuat citizenship, sangat dibutuhkan pendekatan universal yang kuat dan komprehensif, termasuk responsif gender. Solusi jangka panjang ini tentu membutuhkan penataan ulang secara menyeluruh: relasi negara-pasar-masyarakat, kebijakan sosial dan ekonomi, kebijakan

fiskal dan perpajakan, tenaga kerja, hak dan kewajiban warga negara dan seterusnya. Ini tentu merupakan keniscayaan, sebab untuk mencapai pendekatan targeting (pro poor budgeting dan gender budgeting) yang fisibel sekalipun, harus ditempuh dengan perjuangan politik yang sungguh berat. Karakter negara yang predatory, shadow state, partai politik yang lambat, birokrasi yang konservatif, maupun alite capture merupakan penghalang besar perubahan kebijakan di Indonesia.

Rute Reformasi Anggaran

Kabupaten Jembrana, yang telah melahirkan anggaran pro poor sejak 2001, telah memberikan contoh terkemuka tentang model dan rute reformasi anggaran daerah. Titik awal reformasi berangkat dari inisiatif dan komitmen kuat Bupati I Gde Winesa. Sejak awal bupati berupaya mengubah paradigma “politik sebagai panglima” menjadi “manajemen sebagai panglima”, agar pemerintahan dan pelayanan publik berjalan lebih baik, efisien dan efektif. Inisiatif awal bupati tentu tidak berlangsung secara mulus karena ide-ide reformasi dilawan oleh kalangan birokrat senior dan politisi DPRD. Di saat para teknokrat sudah mulai melakukan perhitungan anggaran, sang bupati bekerja keras menjinakkan berbagai aktor politik di Jembrana, dengan cara membuat keseimbangan politik antara birokrat senior dengan birokrat muda, melakukan akomodasi berbagai kelompok-kelompok politik dalam parlemen, mengambil posisi Ketua DPC PDIP, mencari dukungan politik di level akar rumput dan kelompok-kelompok minoritas. Tidak sampai satu tahun, berbagai kompromi politik bisa dilakukan dengan sempurna dan kekuasaan berada dalam genggaman bupati, dan dia berhasil melakukan penjinakkan politik di Jembrana. Setelah politik berlangsung kondusif, maka langkah berikutnya adalah melakukan penataan kelembagaan dan reformasi anggaran. Birokrasi dirasionalisasi, struktur kelembagaan perangkat daerah dipangkas, pengadaan barang-jasa ditata kembali dan dilakukan pengawasan secara ketat, serta anggaran dibikin efisien, yang kemudian hasilnya direlokasi untuk memberi memperbaiki akses pendidikan dan kesehatan serta untuk menggerakkan ekonomi lokal.

Kisah sukses Jembrana itu tampaknya ditentukan oleh beberapa hal. Pertama, komitmen politik yang kuat pemimpin daerah. Kedua, dukungan berbagai kelompok elite dan masyarakat. Ketiga, terbangunnya model demokrasi sentrifetal (memusat) yang stabil dan dihasilkan oleh konsensus bersama.

Tetapi kisah Jembrana tidak mudah untuk direplikasi di daerah-daerah lain. Semua daerah sudah datang belajar ke Jembrana, kecuali mungkin daerah-daerah kaya tetangga seperti Badung dan Gianyar. Semua daerah memberikan pujian kepada Jembrana. Tetapi studi banding dan pujian itu tidak segera diteruskan dengan implementasi di daerahnya masing-masing. “Jembrana hebat, tetapi daerah kami lain”, demikian ungkap seorang pejabat daerah yang habis berkunjung ke Jembrana. Semua daerah tahu kalau APBD terlalu kecil dan berada dibawah rata-rata APBD secara nasional. Daerah-daerah yang tidak mau melakukan reformasi anggaran dengan meniru Jembrana umumnya mengatakan bahwa Jembrana sukses karena

wilayahnya kecil dan jumlah penduduknya sedikit, lagipula secara budaya relatif homogen dan masyarakatnya mudah diatur. Kalau argumen homogen itu bisa dipatahkan dengan mudah, sebab Jembrana yang mayoritas berpenduduk Hindu juga memiliki 30% penduduk beragama Islam.

Tentu ada beberapa daerah lain yang melakukan reformasi tidak persis sama dengan model Jembrana. Ada Sragen, Sinjai, Purbalingga, Bandung, Belitung Timur, Blitar, Lamongan, Gorontalo, dan lain-lain yang menempuh reformasi dengan model berbeda. Ada juga sejumlah 28 kabupaten yang berhasil mengangkat dirinya dari predikat daerah tertinggal menjadi daerah maju. Setiap reformasi pasti menyentuh reformasi anggaran yang dimanfaatkan secara optimal untuk kepentingan pembangunan.

Variasi antardaerah tampaknya bisa dilihat dari karakter tata pemerintahan lokal, termasuk karakter elite daerah dan masyarakatnya. Elite daerah yang tidak mempunyai komitmen, apalagi mereka melakukan korupsi secara berjamaah, pasti tidak akan mengambil inisiatif dan menghasilkan reformasi. Korupsi akan semakin merajalela dan daerah itu menjadi daerah bermasalah apabila tidak ada kontrol dari masyarakat, apalagi para pemuka masyarakat juga terlibat patronase dengan elite lokal melakukan korupsi secara berjamaah. Sekalipun ada komitmen elite, tetapi kalau komitmen itu tidak dikomunikasikan dan tidak memperoleh dukungan dari masyarakat, maka reformasi anggaran tidak bakal berjalan. Ada juga daerah-daerah yang menampilkan kesemarakannya masyarakat yang menuntut reformasi pada pemerintah daerah, tetapi tetap saja tidak berubah karena elite dan birokrasi daerah memang tidak mau berubah.

Karena itu reformasi anggaran daerah tidak mungkin berlangsung secara voluntaristik, yang berangkat dari kebaikan seorang pemimpin daerah. Reformasi anggaran juga tidak bakal terjadi karena hanya perintah peraturan. Pendekatan insitusalisme baru yang mengusung New Public Management bukan jawaban pertama di saat konteks politik tidak kondusif. Reformasi berjalan melalui proses dan hasil pertarungan politik antar aktor-aktor politik. Pertarungan yang tajam akan menghasilkan fragmentasi politik yang mempersulit reformasi, dan sebaliknya bila pertarungan itu dikelola melalui proses negosiasi maka akan menghasilkan reformasi, atau bisa merawat status quo bila pertarungan itu diselesaikan dengan cara kompromi dan kolusi secara bersama-sama. Karena politik sangat krusial, maka banyak sarjana dan para praktisi pembangunan yang menaruh perhatian pada analisis kekuasaan (power analysis) dalam pengurangan kemiskinan untuk memetakan aktor-aktor politik, kepentingan dan motivasi mereka, sekaligus kemungkinan perubahan. Analisis kekuasaan itu berbicara tentang beberapa pertanyaan: siapa yang memformulasi agenda kebijakan; siapa memperoleh apa, kapan dan bagaimana; serta siapa mengetahui apa, siapa, kenapa dan bagaimana (Manor, 1999; Sen, 1999; Moore dan Putzel, 2000; Ribot, 2001; Johnson, 2001; Sida, 2006).

Meskipun aktor-aktor politik lokal sangat beragam, namun secara umum dapat dipilah dalam dua aktor besar: elite pemerintah lokal dan organisasi masyarakat. Reformasi kebijakan, demikian ungkap Robin Hambleton

(2004), dihasilkan dari para penggerak perubahan (drivers of change) dalam tubuh elite dan gerakan kekuatan yang lebih luas dalam masyarakat (aksi komunitas dan gerakan politik). Ada tiga tantangan dalam konteks ini: (1) pengkajian ulang peran politisi, birokrat dan warga beserta pola relasi tiga pilar itu; (2) pengembangan ethos inovasi dalam pelayanan publik; dan (3) revitalisasi struktur-proses politik lokal yang melibatkan kaum marginal dalam pembuatan keputusan. Johnson dan Start (2001), mengidentifikasi dua faktor kunci yang memungkinkan efektivitas reformasi kebijakan redistribusif untuk pengurangan kemiskinan. Pertama, kapasitas organisasional dan kapasitas politik aktor-aktor reformis untuk mengatasi aktor-aktor dan proses sejarah yang ikut mempengaruhi proses dan hasil kebijakan. Kedua, kekuatan aktor-aktor masyarakat sipil dalam menghadapi negara dan elite lokal.

Dengan mengikuti logika itu, kami hendak mengatakan bahwa reformasi anggaran membutuhkan keseimbangan antara komitmen/responsivitas elite dan partisipasi rakyat (bagan 1). Reformasi yang kuat dan berkelanjutan bila didukung oleh komitmen politik elite dan partisipasi rakyat. Jika ada partisipasi rakyat tetapi tidak ada komitmen elite, hasilnya penyerobotan elite (elite capture). Jika ada komitmen elite tetapi tidak ada partisipasi rakyat maka yang terjadi adalah reformasi elitis. Reformasi elitis ini membuat rakyat pasif dan tergantung, sehingga reformasinya rapuh dan tidak berkelanjutan. Jika tidak ada partisipasi rakyat dan tidak ada komitmen maka yang terjadi adalah pemeliharaan status quo alias tidak ada perubahan.

Bagan 1

Komitmen/responsivitas elite dan partisipasi rakyat dalam perubahan

		Komitmen/responsivitas	
		Ada	Tidak
Partisipasi	Ada	Reformasi partisipatif/ konsensus bersama	Penyerobotan elite
	Tidak	Reformasi oleh elite	Status quo

Pertemuan partisipasi-komitmen itu pada tahap awal digunakan untuk membuat fondasi politik menjadi kondusif. Kalau politik sudah kondusif, maka bisa dimulai untuk menggeser dari “politik sebagai panglima” menuju “manajemen sebagai panglima”. Manajemen adalah keahlian untuk merancang dan melaksanakan agenda-agenda pembangunan dan pelayanan publik secara lebih baik. Manajemen itu adalah pendekatan teknokratis dalam perhitungan secara tepat dan penataan birokrasi dan anggaran yang memungkinkan redistribusi aset-akses untuk rakyat. Semua ini bukan sesuatu yang utopis. Terbukti sejumlah daerah yang reformis (Jembrana, Sragen, Solok, Yogyakarta, Bandung, Sumedang, Tarakan, Blitar, Sinjai, Purbalingga, Belitung Timur, Lamongan, dan lain-lain) menempuh jalan seimbang antara partisipasi dan komitmen.

Partisipasi merupakan komponen penting dalam reformasi anggaran. Partisipasi warga dibawa oleh berbagai organisasi masyarakat sipil sebagai sebuah jalan untuk melakukan advokasi lahirnya belanja pemerintah lebih pro poor (Deborah Bräutigam, 2004). Ide dan praktik participatory budgeting dipengaruhi oleh keyakinan ini. Partisipasi rakyat tentu hadir dalam berbagai bentuk yang beragam. Jika dilihat dari relasi antara pemerintah dan masyarakat/rakyat, partisipasi dapat dibagi menjadi tiga model: partisipasi yang diundang (invited participation), partisipasi rakyat banyak dari bawah (popular participation) atau dapat disebut gerakan sosial dan permusyawaratan bersama (deliberative participation) antara pemerintah dan masyarakat.

Pertama, partisipasi yang dilakukan secara aktif oleh warga masyarakat (popular participation). Kata kunci popular participation adalah warga masyarakat yang terdidik dan terorganisir sehingga mereka mempunyai kesadaran kritis dan kompetensi terhadap masalah-masalah publik. Ia tumbuh ditandai dengan munculnya organisasi-organisasi masyarakat, berbagai komunitas, ruang-ruang publik yang semarak, jaringan sosial yang padat, media yang bebas dan kritis, dan seterusnya. Berbagai elemen masyarakat itu mengorganisir kepentingan mereka, melahap berbagai informasi publik yang terkait dengan kepentingan mereka, mempunyai peta masalah dan ide-ide alternatif untuk kebijakan, aktif mencermati dan merespons kebijakan publik, aktif melakukan watch dog terhadap lembaga-lembaga publik, dan lain-lain. Inilah yang disebut dengan kehidupan masyarakat sipil yang kuat, aktif dan semarak. Yogyakarta tentu mempunyai kekayaan tradisi masyarakat sipil ini, sehingga membuat masyarakat lebih sehat, manusiawi dan membuat pemerintahan lebih baik ketimbang daerah-daerah lain yang miskin masyarakat sipil. Suatu daerah yang miskin masyarakat sipil atau popular space ini tentu akan membiarkan tumbuhnya pemerintahan yang brengsek.

Kedua, partisipasi yang disediakan oleh sistem politik (parlemen maupun pemerintah) dengan cara mengundang, membuka atau mendatangi warga. Secara konseptual ini disebut dengan ruang yang disediakan atau diundang (invited participation). Dalam arena ini warga cenderung pasif, sementara yang aktif melakukan artikulasi adalah pemerintah dan parlemen. Invited participation antara lain dilakukan dengan cara dengar pendapat di gedung

DPRD, anggota DPRD melakukan jaring asmara kepada konstituen di dapelnya masing-masing, atau DPRD melakukan anjangsana kepada berbagai pihak di masyarakat. Kegiatan ini juga biasa dilakukan pemerintah dalam bentuk sosialisasi kebijakan atau sosialisasi Raperda. Pemerintah mengundang pihak-pihak tertentu dengan cara tebang pilih atau bahkan asal comot untuk mengikuti sosialisasi kebijakan. Dalam sosialisasi pemerintah melakukan paparan naskah kebijakan, dan kemudian dalam tempo yang singkat membuka pertanyaan dari para peserta yang hadir. Yang terjadi dalam sosialisasi adalah “Anda bertanya, saya menjawab” (komunikasi satu arah). Proses sosialisasi ini tidak memberikan jaminan bahwa pertanyaan publik akan memberi umpan balik terhadap revisi atau penyempurnaan draft kebijakan. Bahkan dengan pendekatan sosialisasi yang ditempuh itu pemerintah sering membuat klaim bahwa kebijakan yang dibuatnya telah diproses secara partisipatif atau aspiratif. Tetapi pendekatan yang ditempuh sebenarnya belum mencerminkan keterwakilan dalam masyarakat.

Kotak 1 **Pengalaman Musrenbang Daerah**

Sejak tahun 1980-an pemerintah melembagakan Musyawarah Rencana Pembangunan (dulu bernama Rakorbang) sebagai bentuk perencanaan pembangunan daerah yang berangkat dari bawah (bottom up) dan partisipatif. Ini tentu menjadi arena artikulasi dan partisipasi warga. Proses perencanaan berangkat dari tingkat dusun dengan nama Musrenbangdus, kemudian dibawa naik ke desa dalam Musrenbangdesa, dibawa naik ke kecamatan dengan nama Musyawarah Antar Desa (dulu disebut UDKP), dan terakhir sampai di forum Musrenbangda. Mulai dari desa/kelurahan hingga daerah (kabupaten/kota) terjadilah proses agregasi, antara lain dalam bentuk penentuan prioritas dari semua usulan yang masuk. Desa, melalui forum LPMD (dulu LKMD), membuat penentuan prioritas atas usulan dari dusun, demikian juga kecamatan melakukan pembuatan prioritas atas usulan dari desa, dan demikian juga di level kabupaten/kota. Di atas kertas, Musrenbang itu harus ditempuh secara partisipatif yang melibatkan semua pemangku kepentingan yang bersangkutan.

Tetapi berdasarkan pengalaman selama ini, Musrenbang mengandung banyak distorsi. Pertama, perencanaan di semua level sebenarnya tidak berlangsung secara partisipatif, melainkan bersifat oligarkis. Kelompok-kelompok yang marginal sama sekali tidak terlibat dalam Musrenbang. Di level kabupaten/kota, partisipasi dilakukan secara terbatas, hanya melibatkan sedikit unsur masyarakat yang diambil dengan pendekatan tebang pilih. Forum umumnya didominasi oleh para birokrat daerah. Kedua, proses bottom ternyata tidak terjadi. Katanya bottom up, tetapi ternyata mboten up. Usulan dari desa belum tentu naik sampai kabupaten/kota, dan tidak pasti kapan direalisasikan ke bawah. Bahkan di level daerah, Bappeda umumnya sudah mempunyai rancangan jadi, sebelum ada usulan dari bawah. Realisasi proyek selalu bukan berangkat dari bawah, tetapi muncul dari daerah. Karena itu umumnya orang desa tidak percaya dengan Musrenbang. Ketiga, Musrenbang sebenarnya hanya prosedur birokrasi yang harus ditempuh dalam perencanaan pembangunan. Keempat, Musrenbang di level kabupaten/kota hanya merupakan arena perencanaan dinas-dinas teknis, bahkan terjadi peraturangan memperebutkan anggaran di antara dinas-dinas itu.

Musrenbang adalah arena lain invited space atau arena artikulasi yang dimainkan secara aktif oleh pemerintah daerah. Atau disebut dengan executive led articulation. Bahkan dapat dikatakan bahwa Musrenbang merupakan mekanisme standar artikulasi, agregasi dan partisipasi dalam perencanaan pembangunan daerah yang ditempuh pemerintah. Kotak (1) memberikan gambaran yang gamblang tentang pengalaman Musrenbang.

Dalam hal reformasi anggaran, Jembrana memberikan gambaran tentang model invited participation. Banyak orang bilang bahwa pengalaman reformasi Jembrana tidak partisipatif. Memang betul bahwa reformasi Jembrana tidak berangkat dari partisipasi (tuntutan) aktif dari bawah, melainkan dimulai dari inisiatif bupati yang dikomunikasikan (engagement) kepada berbagai pihak, yang menghasilkan konsensus dan dukungan (support) dari rakyat. Tetapi engagement yang dibangun dari atas merupakan sebuah rute penting untuk membangun dukungan (jika bukan partisipasi) dan legitimasi kebijakan.

Ketiga, proses partisipasi yang dilakukan secara bersama dan aktif oleh sistem politik (pemerintah dan parlemen) bersama segmen-segmen warga masyarakat (deliberative participation). Deliberative participation tentu juga berbasis pada kuatnya popular participation dan invited participation. Baik pengambil keputusan maupun unsur warga masyarakat melakukan dialektika atau dialog secara bersama, terbuka, dan kritis mengidentifikasi persoalan, mencari solusi pemecahan masalah, dan mengambil kesepakatan bersama, yang semua itu dijadikan sebagai basis pengambilan kebijakan oleh pemerintah. Proses ini bisa sangat kondusif untuk membangun mutual trust, kebersamaan, kemitraan, dan penyelesaian masalah yang tepat dan efektif.

Jika partisipasi dilihat dari rute dan mazhab masyarakat, maka ia dapat dibagi menjadi tiga bentuk, yakni konfrontasi; reklamasi (merebut) dan engagement (komunikasi, negosiasi, musyawarah). Ketiga strategi itu mempunyai basis ideologi yang berbeda-beda, dan ketiganya merupakan pilihan politik yang juga tergantung pada konteks politik yang berkembang. Kami membuat peta ketiga mazhab itu dalam tabel 2.

Pertama, mazhab konfrontasi. Tradisi civil society ini dipengaruhi oleh pemikiran Karl Marx dan Antonio Gramsci. Tradisi Marxian menegaskan bahwa masyarakat sipil harus diorganisir melalui transformasi demokrasi yang berakar kuat dan transformasi ini harus revolusioner serta hanya ketika individu diintegrasikan dalam masyarakat dan negara. Transformasi revolusioner menjadi prinsip organisasional untuk mensipilkan masyarakat sipil (Neera Chandoke, 1995).

Tradisi ini sebegitu jauh beyond isu-isu budaya demokrasi atau civil-ity dalam masyarakat sipil. Melalui cara pandang struktural, perspektif ini mengatakan bahwa problem dasar yang dihadapi dalam konsolidasi demokrasi adalah marginalisasi, eksploitasi, voiceless, ketidakberdayaan, kemiskinan, dan sebagainya yang diderita rakyat bawah. Musuh utamanya

adalah negara, pasar, rezim global, oligarki elite, korupsi birokrasi, represi militer dan seterusnya. Para pendukung mazhab ini sering menegaskan dua hal: (1) negara adalah sumber dari segala sumber masalah dan (2) *people can do no wrong* (John Friedman, 1992). Karena itu negara harus dikontrol dan dilawan oleh masyarakat sipil melalui gerakan sosial secara berkelanjutan. Rakyat harus terdidik secara kritis dan terorganisir secara kuat untuk melawan negara. Negara harus dilawan secara konfrontatif dengan menggelar wacana tanding dan aksi kolektif dalam bentuk parlemen jalanan. Kemitraan tidak dikenal dalam mainstream ini, kecuali partisipasi dalam bentuk *voice* dan kontrol politik.

Para pendukungnya ingin memasukkan kelompok-kelompok yang memungkinkan warga negara melawan tirani dan menandingi kekuatan negara. Dalam pekerjaan demikian, mereka secara tepat menekan kekuatan konflik masyarakat sipil. Mereka juga cenderung untuk menekan bentuk-bentuk baru asosiasi, karena asosiasi politik sering dinodai oleh kerjasama dengan rezim. Sesungguhnya, argumen yang ditunjukkan oleh Sidney Tarrow (1994, 1995) dan oleh Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephen (1994) membuat sebuah kasus kuat untuk memandang gerakan sosial — pengerahan kelompok-kelompok yang terorganisir sepanjang perpecahan sosial — sebagai pembawa sentral tekanan demokratisasi.

Mazhab konfrontasi melalui strategi aksi kolektif itu sampai sekarang menjadi *meanstream* gerakan sosial di kalangan aktivis prodemokrasi. Tiada hari tanpa perlawanan atau rakyat bersatu tidak bisa dikalahkan merupakan semangat mereka. Gerakan mereka sebagai oposisi radikal sangat ampuh untuk meruntuhkan penguasa otoriter, menggagalkan kebijakan bermasalah maupun melawan elite lokal yang bermasalah (KKN). Kalau suatu daerah dikuasai oleh segelintir elite yang bermasalah, maka strategi konfrontasi ini merupakan pilihan terbaik yang sebaiknya dijalankan oleh organisasi masyarakat sipil.

Kedua, mazhab reklamasi (merebut negara) yang dipengaruhi oleh aliran kiri baru, yang kritis terhadap krisis demokrasi liberal-perwakilan (Hillary Wainwright, 2003). Kaum kiri baru itu menantang sejumlah prinsip fundamental dalam demokrasi liberal: individu yang bebas dan setara, pemisahan yang tegas antara negara dan masyarakat sipil, dan pemilihan umum sebagai proses demokrasi paling utama (David Held, 1987, Larry Diamond, 2003). Carole Patemen (1970), menyampaikan kritik itu dengan berujar bahwa individu yang bebas dan setara tidak bakal terjadi secara empirik. Pemisahan antara negara dan masyarakat justru membuat negara melakukan reproduksi ketidakadilan, yang berarti negara lari dari tanggungjawab. Pemilihan umum juga tidak cukup untuk menciptakan tanggungjawab penyelenggara negara terhadap rakyat yang diperintah. Karena itu kaum kiri baru menegaskan tiga perubahan untuk transformasi politik: (1) negara harus didemokrasikan dengan cara membuat semua institusi politik lebih terbuka dan akuntabel; (2) bentuk-bentuk baru perjuangan politik di level lokal harus membawa perubahan yang memastikan akunta-

bilitas dari negara dan masyarakat (David Held, 1987: 266), dan (3) aktor-aktor masyarakat sipil harus mampu merebut kekuasaan untuk mengontrol negara.

Tabel 1

Peta Mazhab Partisipasi CSOs

No	Item	Konfrontasi	Reklaim	Engagement
1	Aliran	Kiri	Kiri baru	Konvergensi kanan-kiri (kiri tengah) atau liberal yang kiri
2	Konsep utama	Gerakan sosial	Strong democracy (participatory democracy)	Good governance atau democratic, demokrasi deliberatif, governance dan citizenship.
3	Asumsi dasar tentang negara	(1) Negara adalah sumber dari segala sumber masalah; (2) rakyat tidak bisa berbuat salah	Negara telah berubah karena demokratisasi, tetapi ia masih dikuasai oligarki elite.	Negara sangat penting dan dibutuhkan, tetapi kapasitas dan responsivitasnya sangat lemah.
4	Konteks/ Kondisi empirik	Negara dikuasai oleh penguasa otoriter, korup dan berpihak pada modal.	Demokrasi dibajak oleh kaum elite. Terjadi krisis dan involusi demokrasi perwakilan	Oligarkis, komitmen politik lemah, partisipasi warga sangat lemah.
5	Tujuan dan agenda	Melawan negara, meruntuhkan penguasa otoritarian, melawan kebijakan yang tidak pro rakyat	Memperdalam demokrasi dan merebut jabatan publik untuk mengontrol negara	Membuat negara lebih akuntabel dan responsif, serta memperkuat partisipasi warga.
6	Strategi utama	Aksi kolektif	Memperkuat CSOs, gerakan politik dan representasi	Konsultasi, komunikasi, negosiasi yang dialogis antara CSOs dan negara

Sumber: Sutoro Eko (2007)

Demokrasi partisipatoris, yang diusung oleh kiri baru, sebenarnya memiliki akar historis demokrasi Yunani Kuno, dimana setiap warga berpartisipasi secara langsung dalam keseluruhan keputusan negara-kota (city-state). Tetapi model demokrasi partisipatoris tidak persis sama dengan model demokrasi langsung ala Yunani Kuno karena konteks yang sudah berubah. Sebagai bentuk pemikiran dan gerakan kontemporer, model demokrasi partisipatoris meyakini akan idealnya gagasan perluasan desentralisasi, inisiatif warga dan referendum yang tepat. Warga diyakini memiliki minat tinggi dalam politik, dan partisipasinya akan menjadi bagian dari kehidupan sehari-harinya. Bagi penganut paham republik ideal adalah ketika partisipasi menciptakan warga yang terdidik dan sadar politik. Participatory democracy adalah sebuah proses pengambilan keputusan secara kolektif yang mengkombinasikan antara elemen-elemen yang berasal dari demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan: warga mempunyai kekuasaan untuk memutuskan kebijakan dan para politisi memastikan peran implementasi kebijakan.

Mazhab reklam ini sebenarnya sudah ramai dibicarakan di Indonesia, dan sebagian sudah mulai dijalankan oleh sejumlah aktivis NGOs. Ada sejumlah aktivis NGOs yang menempuh jalan representasi politik, yakni menjadi kepala desa, parlemen, bupati dan yang lain, atau yang lain. Rute ini dibicarakan dan bahkan direkomendasikan oleh lembaga riset DEMOS, karena temuan DEMOS mengatakan bahwa para aktivis demokrasi menjadi “demokrat mengambang”, tidak berakar ke bawah dan tidak punya cantolan di atas. Karena itu, rekomendasinya, aktivis NGOs sudah saatnya mengubah strategi tradisional melalui gerakan sosial menjadi gerakan politik untuk merebut kekuasaan atau menduduki jabatan publik. Ada sebuah keyakinan bahwa dengan cara representasi politik ini bisa mengontrol negara dan melancarkan reformasi kebijakan secara cepat.

Ketiga, mazhab engagement yang dipengaruhi oleh konvergensi banyak tradisi: Tocquevillian, Habermasian, kiri tengah dan juga pemikiran governance (institusionalisme baru). Tradisi ini menganggap demokrasi perwakilan tetap penting meski terbatas, karena itu harus dilengkapi dengan demokrasi deliberatif. Karena dipengaruhi oleh konsep good governance atau democratic governance, mazhab ini percaya bahwa negara tetap penting dan dibutuhkan, yang penting negara yang lemah itu harus diperbaiki dan diperkuat. Bagaimana? Perspektif governance ini mempunyai sejumlah ortodoksi baru dalam mengelola negara:

1. Negara tetap menjadi pemain kunci bukan dalam pengertian dominasi dan hegemoni, tetapi negara adalah aktor setara (primus inter pares) yang mempunyai kapasitas memadai untuk memobilisasi aktor-aktor masyarakat dan pasar untuk mencapai tujuan besar.
2. Negara bukan lagi sentrum “kekuasaan formal” tetapi sebagai sentrum “kapasitas politik”. Kekuasaan negara harus ditransformasikan dari “kekuasaan atas” (power over) menuju “kekuasaan untuk” (power to).
3. Negara harus berbagi kekuasaan dan peran pada tiga level: “keatas” pada organisasi transnasional; “kesamping” pada NGO dan swasta; serta “kebawah” pada daerah dan masyarakat lokal.

4. Negara harus melonggarkan kontrol politik dan kesatuan organisasinya agar mendorong segmen-segmen di luar negara mampu mengembangkan pertukaran dan kemitraan secara kokoh, otonom dan dinamis.
5. Negara harus melibatkan unsur-unsur masyarakat dan swasta dalam agenda pembuatan keputusan dan pemberian layanan publik.
6. Penyelenggara negara harus mempunyai kemampuan responsif, adaptasi dan akuntabilitas publik (Jon Pierre dan Guy Peters, 2000).

Demokrasi deliberatif yang diusung mazhab engagement berangkat dari pemikiran “kontrak sosial” Rousseauian, dengan sebuah keyakinan bahwa kebaikan bersama (common good) dapat dipastikan dan dipromosikan melalui proses yang demokratis. Karya Jurgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, memberikan sumbangan yang sangat berharga bagi teorisasi demokrasi deliberatif. Setidaknya ada tiga argumen penting Habermas yang menyokong teorisasi demokrasi deliberatif yang dia bangun berdasarkan narasi sosiologi-sejarah tentang kemunculan, perubahan, dan disintegrasi ruang publik kaum borjuis. Pertama, demokrasi memerlukan arena ekstra-politik dalam masyarakat politik yang di dalamnya ia mengembangkan dan mensosialisasikan sebagian besar orang, khususnya kelompok yang kurang memperoleh perhatian. Kedua, sebuah ruang publik yang kritis diperlukan untuk menjembatani kesenjangan yang tumbuh antara masyarakat sipil dan basis sentralitasnya dalam perdebatan demokrasi deliberatif. Ketiga, demokrasi semakin rusak dan mengalami pembusukan ketika ia dilembagakan secara formal.

Demokrasi deliberatif adalah sebuah asosiasi yang memiliki banyak urusan yang dikelola dengan deliberasi publik di antara para anggotanya, sekaligus sebuah asosiasi yang memiliki sejumlah anggota yang saling berbagi komitmen untuk menyelesaikan masalah dan menentukan pilihan kolektif melalui dialog publik (Cohen, 1989). Pada umumnya penganjur demokrasi deliberatif sepakat bahwa proses politik seharusnya berbasis pada gaya “berpusat pada pembicaraan” (talk-centric) dalam pembuatan keputusan ketimbang pada gaya “berpusat pemungutan suara” (voting centric); dan hasil-hasil keputusan seharusnya ditentukan dengan argumen-alasan ketimbang pada jumlah (Bohman, 1997; Chamber, 1999).

Apa yang paling mendasar dalam demokrasi deliberatif adalah sebuah proses pelibatan publik dalam membuat keputusan melalui debat dan dialog terbuka. Proses ini berbeda sekali dengan demokrasi perwakilan yang di dalamnya publik dilibatkan hanya sebagai pemilih yang memilih elite yang selanjutnya akan membuat keputusan. Ia juga berbeda sekali dengan demokrasi langsung yang di dalamnya publik membuat keputusan sendiri, tetapi melakukannya dengan sedikit atau tanpa permusyawaratan kolektif atau konfrontasi pandangan alternatif pada persoalan-persoalan itu.

Demokrasi membutuhkan permusyawaratan karena tiga alasan: (1) memungkinkan warga mendiskusikan isu-isu publik dan membentuk opini; (2) memberikan pemimpin demokratis wawasan yang lebih baik men-

genai isu-isu publik ketimbang yang dilakukan oleh pemilihan umum; dan (3) membungkinkannya warga memberikan justifikasi pandangan mereka sehingga kita bisa mengidentifikasi pilihan yang baik dan yang buruk (Levine, 2003). Janette Hartz-Karp (2005) mengidentifikasi demokrasi deliberatif butuh beberapa hal: (1) pengaruh: kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pembuatan keputusan; (2) keterbukaan (inclusion): perwakilan penduduk, keterbukaan pandangan dan nilai-nilai yang beragam, serta kesempatan yang sama untuk berpartisipasi; (3) deliberasi: komunikasi terbuka, akses informasi, ruang untuk memahami dan membingkai ulang berbagai isu, saling menghormati, dan gerakan menuju konsensus.

Gagasan demokrasi deliberatif tentu tidak bermaksud menyingkirkan model demokrasi formal, tetapi hendak menjawab krisis demokrasi formal-liberal, memperluas ruang-ruang demokrasi, sekaligus menjawab kesenjangan antara politik formal dengan kehidupan politik sehari-hari. Jika demokrasi formal (yang dibangun melalui proses elektoral) hanya mampu menjangkau legalitas formal-prosedural, maka demokrasi deliberatif berupaya memperkuat legitimasi demokrasi. Beberapa penganjurnya menyatakan bahwa model demokrasi deliberatif dikembangkan sebagai bentuk respon atas kelemahan teori dan praktik demokrasi liberal, sekaligus mengedepankan perspektif kritis terhadap institusi perwakilan liberal. Pada prinsipnya, jika demokrasi liberal berupaya memperkuat “demokrasi representatif” melalui institusi-institusi perwakilan dan prosedur elektoral, maka demokrasi deliberatif berupaya mengembangkan “demokrasi inklusif” yang membuka akses partisipasi warga. Jika pandangan demokrasi liberal sangat percaya pada kompetisi melalui proses agregasi politik (misalnya pemilihan umum), maka pandangan demokrasi deliberatif lebih menekankan forum publik sebagai arena diskusi politik menuju kebaikan bersama. Dengan demikian, demokrasi deliberatif hendak mendemokratisasi demokrasi, seraya memperluas ruang-ruang demokrasi yang bergerak dari institusi formal, lembaga perwakilan maupun prosedur elektoral menuju ruang-ruang yang lebih dekat dengan masyarakat.

Engagement (keterlibatan, keterikatan, kebersamaan, kemitraan, dll) adalah sebuah konsep yang sering disebut untuk menjembatani antara proses keputusan politik (negara) dan proses pembelajaran sosial (masyarakat). Dalam bahasa Jawa, engagement disebut sebagai proses yang ajur-ajer atau asih, asah dan asuh (Sutoro Eko, 2007). Secara konseptual, engagement lebih dari sekadar keterlibatan (involvement) masyarakat yang diundang oleh pemerintah, melainkan sebagai proses komunikasi dan negosiasi yang dialogis untuk mempertukarkan pandangan sebagai upaya untuk menyelesaikan masalah yang rumit yang tidak bisa diselesaikan tanpa koordinasi dan kerjasama (Ariel C. Armony, 2004; R.P. Adler dan J. Goggin, 2005; Dollery, B. dan D. Dallinger 2006; Brian Head, 2007; J.A. Schneider, 2007). Kompetensi warga dan mutual trust menjadi fondasi yang inheren dalam engagement itu (Putnam, 1993).

Engagement secara vertikal mengandung negosiasi dan komunikasi yang tidak terbatas dalam ruang-ruang publik melalui proses deliberasi. Ruang publik untuk komunikasi yang tidak terbatas, yaitu komunikasi yang tidak

untuk mempengaruhi atau memperoleh kekuasaan, melainkan pencapaian pemahaman bersama satu sama lain pada isu-isu publik. Komunikasi tidak terbatas berlangsung di dalam organisasi masyarakat sipil (baik asosiasi maupun gerakan sosial) yang secara berkala memperbaiki perdebatan politik dan melakukan tuntutan kepada pejabat publik agar mereka menaruh perhatian dan responsif pada isu-isu baru yang muncul di pinggiran sistem (Habermas, 1996). Komunikasi tidak terbatas atau deliberasi berlangsung di arena pinggiran sistem politik di kalangan asosiasi masyarakat sipil. Di satu sisi, asosiasi masyarakat sipil itu memberikan kontribusi dalam mengidentifikasi masalah-masalah publik baru yang kemudian membawanya kepada institusi-institusi politik untuk dikelola menjadi kebijakan publik (Habermas, 1992; Cohen dan Arato, 1992). Di satu sisi, asosiasi masyarakat sipil mendiskusikan dan menilai secara kritis hasil-hasil kebijakan pemerintah, sehingga hal ini memberikan kontribusi dalam merawat legitimasi demokrasi tetap hidup.

Di Indonesia, mazhab ini ramai dibicarakan dan dipraktikkan oleh banyak kalangan CSOs dan lembaga donor. Pemerintah dan masyarakat pun merasa nyaman dengan pendekatan ini, sehingga mazhab itu mempunyai kadar legitimasi yang lebih kuat daripada mazhab konfrontasi dan mazhab reklamasi. Pemerintah lebih terbuka dengan pendekatan ini karena paradigma dan wacana yang terus disuarakan adalah good governance, kemitraan, pemberdayaan, partisipasi dan seterusnya. Di sektor masyarakat sipil, semakin banyak kalangan NGOs yang mengusung tema-tema tata pemerintahan yang baik atau democratic governance. Ada juga jaringan CSOs, misalnya Kaukus 17++ dan LAKPESDAM NU, FPPM, yang terus-menerus mengusung demokrasi deliberatif. Ruang-ruang publik semakin tumbuh secara semarak. Pemerintah lokal dan CSOs sekarang selalu menggelar pembelajaran bersama, kemitraan program, seraya mendiaogkan pembuatan kebijakan. Namun mazhab ini membutuhkan nafas panjang, dan sering gregetan ketika menghadapi oligarki elite, tidak semua birokrasi baik dan perubahan yang lamban.

Referensi:

- Abers, R. (2000) *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Adler, R.P dan J. Goggin (2005), "What Do We Mean by Civic Engagement?", *Journal of Transformative Education*, Vol. 3, No. 236.
- Ariel C. Armony, *The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Atkinson, A B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge: MIT.
- Besley, T and R. Kanbur (1993), "The Principle of Targeting", dalam Michael Lipton and Jacques van der Gaag (eds.), *Including the Poor*, Washington DC: The World Bank.
- Bird, R. dan Vaillancourt, F. eds. (2000), *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*, Jakarta: Gramedia.
- Boex, Jameson. et. al. (2006), *Fighting Poverty Through Fiscal Decentralization*, Washington D.C: USAID.
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Burki, Shahid. et. al. (1999), *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington, D. C.: World Bank.
- Clasen, Jochen. (2005) *Reforming European Welfare States*, New York: Oxford University Press.
- Cohen, J., Arato, A. (1992), *Civil Society and Political Theory*, Boston: MIT Press.
- Dale, J. dan Peggy Foster (1986) *Feminists and the Welfare State*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Diamond, L. (2003), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Yogyakarta: IRE Press.
- Dollery, B. dan D. Dallinger (2006), "Community Engagement in Local Government Reform in Queensland", Working Papers No. 05, Center for Local Government, School of Economics, University of England.
- Eko, Sutoro (2007), "Konfrontasi, Reklamasi dan Engagement: Kontestasi Masyarakat Sipil Memperdalam Demokrasi Lokal", Makalah Disampaikan Dalam Lokakarya Refleksi Program Pemerintahan Lokal Demokratis", diselenggarakan oleh YAPPIKA dan USC Canada, Denpasar, 14-15 November.
- Esping Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: NJ, Princeton University press.
- Esping-Andersen, Gosta, John Myles, Anton Hemerijck and Duncan Gallie. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1996. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. New York: Sage.
- Fozzard, A. (2001), "The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource

- Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-Poor Budgeting”, ODI Working Paper 147.
- Genschel, Philipp. (2004), “Globalization and the Welfare State: A Retrospective”, *Journal of European Public Policy*, 11, 4 August.
- Gertrude Schaffner Goldberg and Marguerite G. Rosenthal (eds.) (2002), *Diminishing Welfare: A Cross-National Study of Social Provision*, London: Auburn House.
- Goodman, R., White, G., & Kwon, H. J. (1998). *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge.
- Gordon, Linda (1990), *Women, The State and Welfare*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Habermas, J. (1989), *Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Habermas, J. (1996). *Facts and Norms*. Cambridge, Mass., MIT University Press.
- Hambleton, R. (2004), “Beyond New Public Management, City Leadership: Democratic Renewal and the Politics of Place”, Paper to the City Futures International Conference, Chicago, Illinois, USA, 8-10 July.
- Head, B. (2007), “Community Engagement: Participation on Whose Terms?”, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 3.
- Held, D. (1987), *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Holter, H. ed. (1984), *Patriarchy in a Welfare Society*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hort, S., & Kuhnle, S. (2000) The coming of East and South-East Asian welfare states. *Journal of European Social Policy*, 10, 162-184.
- Isabella Bakker (2002), “Fiscal Policy, Accountability and Voice: The Example of Gender Responsive Budget Initiatives”, Background paper for HDR-UNDP, 2002.
- Jean-Paul Faguet (2004), “Does decentralization increase government responsiveness to local needs?”, *Journal of Public Economics*, No. 88.
- Johnson, Craig dan Daniel Start (2001), *Rights, Claims and Capture: Understanding the Politics of Pro-poor Policy*, London: Overseas Development Institute.
- Keefer, Philip and Stuti Khemani (2003), “Democracy, Public Expenditures, and the Poor”, *World Bank Policy Research Working Paper* 3164.
- Khan, A. dan W. Bartley Hildreth (2002), *Budget Theory in the Public Sector*, London: Quorum Books
- Kwon, H. J. (1999). *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. London: Macmillan.
- Kwon, H. J. (2005). *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. London: UNRISD/Palgrave.
- Leach, Robert dan Janie Percy-Smith (2001), *Local Governance in Britain*,

- New York, London: Palgrave.
- Lerner, Josh. (2004), *Building a Democratic City: How Participatory Budgeting Can Work in Toronto*, Toronto: University of Toronto.
- Lewis, J. ed. (1983), *Women's Welfare, Women's Rights*, London: Croom Helm
- Litvack, J., Junaid Ahmad, and Richard Bird (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, D.C.: World Bank
- Manor, J. (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralisation. Directions in Development Series*. Washington DC: World Bank.
- Mick Foster (2002), "How, When and Why Does Poverty Get Budget Priority?", ODI Working Paper, No. 168.
- Mitchell, Deborah. et. al, (1994), *Targeting Welfare*, *The Economic Record*, Vol. 70. No. 210, September.
- Moore, M. and Putzel, J. (2000) 'Thinking Strategically About Politics and Poverty', IDS Working Paper 101.
- P. Bardhan and D. Mookherjee, 'Relative Capture of Government at Local and National Levels', *American Economic Review*, vol. 90(2), 2000c.
- Pateman, C. (2000), "The Patriarchal Welfare State", dalam C. Pierson dan FG Castles (eds.), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press.
- Peter Taylor-Gooby, Hartley Dean, Moira Munro and Gillian Parker, "Risk and the welfare State", *British Journal of Sociology* Vol. 50 No. 2 (June 1999)
- Philipp Genschel, "Globalization and the Welfare State: a Retrospective", *Journal of European Public Policy* 11:4 August 2004: 613–636
- Pierson, C. dan FG Castles (eds.) (2000), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press.
- Pierson, P. ed. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. 1993, *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Remy Prud'homme, "The Dangers of Decentralization," *World Bank Research Observer* 10, no. 2 (1995).
- Robinson, Mark (2006), "Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Nongovernmental Public Action", *IDS Working Papers* 279.
- Rodden, Jonathan. et. al. eds. (2003), Gunnar S. Eskeland, dan Jennie Litvack, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Salihu, Amina. et. al. (2005), *A Handbook on Budgeting: A Guide to the Due Process Approach*, Lagos: Centre for Democracy & Development.
- Santos, B. (1998) "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", *Politics and Society*, Vol. 26, No. 4.

- Schneider, J.A (2007), "Connections and Disconnections Between Civic Engagement and Social Capital in Community-Based Nonprofits", *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. XX, No. X.
- Segura-Ubierno, Alex (2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shah, Anwar. ed. (2007), *Budgeting and Budgetary Institutions*, Washington D.C: World Bank.
- Shim, Jae dan Joel G. Siegel (2005), *Budgeting Basics and Beyond*, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Sintomer, Y. et. al. (2008), "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, No.1.
- Streeck, Wolfgang dan Christine Trampusch (2005), "Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State", *German Politics*, Vol.14, No.2, June.
- United Nations Capital Development Fund, (2006), *Achieving Results Performance Budgeting in the Least Developed Countries*, New York: UNCDF.
- Wildavsky, A. (1985), *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed., Little, Brown, Boston, 1985.
- Wilson, E. (1977) *Women and the Welfare State*, London: Tavistock.
- Woo-Cumings, M. (1999) *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- World Bank (2006), *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*, Jakarta: World Bank.