

IRE'S INSIGHT
WORKINGPAPER/EKO/III/FEBRUARY/2008

DAERAH BUDIMAN: Prakarsa dan Inovasi Lokal Membangun Kesejahteraan

Sutoro Eko
sutoro@ireyogya.org



Institute for Research
and Empowerment (IRE) Yogyakarta

DAERAH BUDIMAN: Prakarsa dan Inovasi Lokal Membangun Kesejahteraan ¹

Sutoro Eko²
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.

Negara tidak akan mampu mencukupi kebutuhan rakyat dan mencapai kesejahteraan. Karena itu membutuhkan sinergi dan kemitraan dengan swasta dan masyarakat. Solidaritas orang kaya sangat penting untuk membantu orang miskin. (Bupati Purbalingga, Triyono Budi Sasongko, 2007).

Desentralisasi di Indonesia tengah berjalan selama delapan tahun setelah daerah menunggu dan menuntut otonomi daerah kepada Jakarta selama puluhan tahun. Selama delapan tahun terakhir daerah telah dan tengah menggenggam desentralisasi kekuasaan dan fiskal yang jauh lebih besar ketimbang masa-masa sebelumnya. Di balik transfer kekuasaan dari pusat ke daerah, desentralisasi dimaksudkan untuk membawa negara lebih dekat pada rakyat lokal (World Development Report, 1997; Axel Hadenius, 2003) dan membangun demokrasi lokal (BC Smith, 1985; James Manor, 1999; Larry Diamond, 2003). Di Indonesia, prinsip-prinsip demokrasi lokal (akuntabilitas, transparansi, representasi dan partisipasi) tertuang secara gamblang dalam kerangka regulasi, yang semua itu dimaksudkan sebagai fondasi bagi pencapaian tujuan normatif desentralisasi, yakni kesejahteraan rakyat. “Tujuan utama desentralisasi dan otonomi daerah membuat rakyat berotak cerdas, berbadan sehat dan berkantong tebal”, demikian ungkap seorang pejabat Ditjen Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, Dr. Made Suwandi, untuk menggambarkan secara sederhana tujuan kesejahteraan rakyat. Desentralisasi kewenangan yang besar dan transfer anggaran (desentralisasi fiskal) secara seimbang kepada daerah, tentu mengandung mandat besar yang mengharuskan pemerintah daerah berkewajiban mengalokasikan sumberdaya ekonomi dan menyediakan pelayanan publik yang lebih baik untuk mencapai kesejahteraan rakyat.

Bagaimana desentralisasi bekerja untuk mencapai kesejahteraan rakyat? Sejauh mana daerah, dengan kewenangan yang besar, mencapai kesejahteraan? Apa yang sudah dicapai selama delapan tahun terakhir? Inilah pertanyaan dasar yang akan dijawab makalah ini. Visi dan keyakinan daerah sebenarnya sudah mengarah pada kesejahteraan, sebagaimana tertuang secara tertulis dalam setiap Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

¹ Makalah disajikan dalam Konferensi Internasional: Lebih Dari Sekadar Penghapusan Kemiskinan: Memajukan Kebijakan Sosial yang Komprehensif di Era Desentralisasi”, yang diselenggarakan oleh Perkumpulan Prakarsa, Ford Foundation, OXFAM Great Britain, Kantor Menkro Kesra, Pemerintah Kota Makassar, Pemerintah Kota Serdang Badagai, ADKASI, IESR dan KruHa, Jakarta 26-28 Juni 2007.

² 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.

(RPJMD) maupun pidato-pidato resmi para pejabat daerah. Setiap daerah tentu juga mempunyai serangkaian program yang menjawab penanggulangan kemiskinan, sekaligus untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Namun, secara empirik, kinerja daerah dalam mencapai kesejahteraan sungguh beragam. Sebagian besar daerah di Indonesia bekerja apa adanya (taken for granted) dan mengalami involusi dalam mencapai kesejahteraan rakyat. Seperti akan saya tunjukkan dalam makalah ini, ada sejumlah daerah yang saya sebut sebagai “daerah budiman”, yakni daerah yang secara konsisten dan berkelanjutan menjalankan agenda-agenda kesejahteraan rakyat. Keragaman ini tentu disebabkan oleh beragamnya konteks struktural, kelembagaan dan politik antardaerah, meski disain desentralisasi dari Jakarta bersifat seragam (default). Makalah ini hendak menelusuri konteks yang beragam itu, seraya menunjukkan sejumlah pelajaran berharga dari daerah-daerah budiman.

Negara, Desentralisasi dan Kesejahteraan

Konsep kesejahteraan mengandung dimensi sosial dan ekonomi. Dimensi sosial mencakup tersedianya pelayanan hak-hak dasar bagi warga seperti papan, pangan, pendidikan dan kesehatan. Dimensi ekonomi mencakup tersedianya lapangan pekerjaan bagi warga, kepemilikan warga atas sumber-sumber produksi, maupun pendapatan ekonomi masyarakat (yang selalu diukur dengan PDB dan GNP). Kedua dimensi akan memberikan kontribusi kepada kesejahteraan secara merata dan adil kepada rakyat jika rakyat mempunyai akses terhadap sumber-sumber produksi dan distribusi ekonomi.

Negara merupakan aktor pertama dan utama yang bertanggungjawab mencapai janji kesejahteraan, terutama memainkan peran distribusi sosial (kebijakan sosial) dan investasi ekonomi (kebijakan ekonomi). Fungsi dasar negara adalah “mengatur” untuk menciptakan law and order dan “mengurus” untuk mencapai welfare. Dalam mencapai kesejahteraan, dibutuhkan peran negara menciptakan pembangunan yang seimbang (balanced development), yaitu keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial. Untuk menjalankan fungsi kesejahteraan ini, negara tidak cukup dilengkapi dengan ideologi dan formasi birokrasi, tetapi juga butuh kapasitas dan peran negara yang betul-betul konkret. Dalam pandangan teori klasik tentang negara, peran negara dalam pembangunan, termasuk peran kesejahteraan, mencakup lima hal.

Pertama, peran ekstraksi, yakni mengumpulkan sumberdaya (tepatnya uang), misalnya memperoleh devisa dari ekspor, eksploitasi sumberdaya alam, menarik pajak warga, atau menggali pendapatan asli daerah. Dana yang diperoleh dari ekstraksi ini dikelola dengan mekanisme planning and budgeting system untuk digunakan membiayai aktivitas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. Kedua, peran regulasi, yakni melancarkan kebijakan & peraturan yang digunakan untuk “mengatur” dan “mengurus” barang-barang publik dan warga. Regulasi juga dibutuhkan untuk memberikan perlindungan (proteksi) terhadap warga, termasuk kelom-

pok-kelompok yang lemah, marginal dan miskin. Ketiga, peran konsumsi, yakni menggunakan (alokasi) anggaran negara untuk membiayai birokrasi agar fungsi pelayanan publik berjalan secara efektif dan profesional. Peran konsumsi birokrasi negara tentu tidak bisa dihindari. Agar profesional dan efektif, birokrasi membutuhkan konsumsi biaya yang besar. Tetapi peran konsumsi bisa menimbulkan jebakan yang membuat birokrasi menjadi lambat dan tidak efisien. Kalau formasi birokrasi terlalu besar, sementara kapasitas mereka lemah, maka peran konsumsi akan terlalu besar dan tidak efisien. Atau membuat birokrasi lebih banyak menghabiskan daripada menghasilkan. Inilah yang disebut negara untuk negara (*state qua state*). Keempat, peran investasi ekonomi, yakni mengeluarkan biaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (GNP, GDP dan PDRB) dan membuka lapangan kerja bagi warga. Peran investasi tidak melulu sebatas pengembangan BUMN untuk menguasai sektor-sektor ekonomi, tetapi pemerintah, 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. Dengan APBD, pemerintah daerah dapat melakukan investasi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (PDRB) dan pengembangan ekonomi lokal. Pertumbuhan dan pemerataan itu merupakan dua skema untuk membangun kemakmuran. Kelima, peran distribusi sosial, yakni negara mengeluarkan belanja untuk membiayai pembangunan sosial atau kebijakan sosial. Wujud konkretnya adalah pelayanan publik untuk memenuhi hak-hak dasar warga. Pelayanan publik yang paling dasar adalah penyediaan papan, pangan, pendidikan dan kesehatan.

Kelima peran klasik negara itu tentu bekerja dalam situasi “normal” dimana negara mempunyai kekuasaan politik yang besar dan mempunyai basis material yang memadai. Negara menjadi pelaku tunggal yang menjalankan peran mengumpulkan basis material sampai dengan membagi material itu kepada rakyat. Setidaknya demikianlah sebuah keyakinan negara yang berbasis sosialisme atau demokrasi sosial. Namun liberalisme atau kapitalisme mempunyai pandangan lain. Menurut pandangan liberal, negara sebaiknya berperan minimal, yang harus berbagi kekuasaan kepada pasar dan masyarakat. Apalagi, secara empirik, negara selalu menghadapi kelangkaan dan krisis basis material antara lain karena inefisiensi yang dibuat sendiri oleh negara, ledakan populasi, dan beban yang besar di sektor masyarakat.

Belakangan, di tengah-tengah kelangkaan basis material, tekanan neoliberalisme dan gempuran pasar terhadap negara, muncul gagasan baru tentang investasi sosial (*social investment*), yang sebaiknya dimainkan negara untuk mencapai kesejahteraan. Bagi Giddens (1999), negara investasi sosial merupakan campuran pemikiran antara negara kesejahteraan klasik (*demokrasi sosial*) dan neoliberal. Politik “jalan ketiga”, yang menghidupkan negara investasi sosial, menekankan bahwa negara mempunyai peran penting dalam investasi manusia dan infrastruktur untuk mengembangkan budaya kewirausahaan, di bawah payung sistem ekonomi campuran. Ekonomi campuran baru mencari sinergi antara sektor publik dan swasta dengan memanfaatkan dinamika pasar, namun tetap memperhatikan kepentingan publik. Ini melibatkan keseimbangan antara regulasi dan deregulasi di ting-

kat transnasional, nasional dan lokal, juga keseimbangan antara ekonomi dan sosial dalam kehidupan masyarakat. Bagi Giddens, para demokrat sosial harus menggeser hubungan antara risiko dan keamanan dalam negara kesejahteraan, untuk mengembangkan masyarakat pengambil risiko yang bertanggungjawab dalam ruang pemerintah, bisnis, pasar tenaga kerja dan masyarakat. Warga tidak hanya membutuhkan perlindungan dari negara ketika segala sesuatunya tidak berjalan semestinya, tetapi juga kemampuan material dan moral untuk dapat melewati masa transisi utama dalam hidup mereka.

Ide negara investasi sosial sebenarnya berangkat pada pendekatan pembangunan sosial yang telah berkembang sejak dekade 1960-an. James Midgley dan Michael Sherraden (1999 dan 2000) mengemukakan bahwa pembangunan sosial merupakan pendekatan alternatif atas ekonomi baru di negara-negara yang tengah berkembang. Pendekatan pembangunan sosial menekankan investasi pada modal manusia, modal sosial, program-program sosial yang efektif, tenaga kerja, aset individu dan komunitas, serta pengurangan rintangan-rintangan partisipasi ekonomi. Di sisi lain Esping-Andersen (1992) mengedepankan pendekatan produktif dalam kebijakan sosial. Ia menyoroti keunikan negara kesejahteraan Swedia, yang mengutamakan kombinasi pendekatan produktif dan preventif dalam kebijakan sosial, yang membuat investasi pada pendidikan dan latihan bagi orang dewasa, tenaga kerja, mobilitas kerja dan pelayanan keluarga untuk mengoptimalkan partisipasi ekonomi. Pengeluaran di wilayah itu mereduksi kebutuhan sosial dan karena itu menghemat anggaran untuk kebutuhan lain.

Secara lebih sistematis Daniel Perkins (dkk, 2004) mengemukakan tiga sisi penting dalam negara investasi sosial. Pertama, investasi sosial merupakan integrasi antara kebijakan sosial dan kebijakan ekonomi. Karena perpaduan ini, investasi sosial berupaya mengembangkan program-program sosial yang memajukan pembangunan ekonomi. Kedua, investasi sosial hendak bergerak melampaui kebijakan distribusi, kesejahteraan sosial yang berbasis konsumsi-proteksi, melalui investasi pada modal manusia dan memperkuat kapasitas warga berpartisipasi. Investasi sosial menekankan tanggungjawab individu dan masyarakat untuk melakukan transformasi kapasitas ekonominya. Ketiga, investasi sosial juga menekankan partisipasi warga dalam lapangan pekerjaan untuk mengamankan kohesi sosial dan kompetisi ekonomi. "Daripada memanfaatkan sumberdaya langka untuk memenuhi kebutuhan warga, pendekatan investasi sosial mengutamakan program-program yang membantu mereka menemukan pekerjaan atau menjadi pencipta lapangan pekerjaan sendiri. Dalam konteks ini, mereka tidak hanya menerima uang tetapi menjadi warga yang mandiri dan self respecting yang bekerja, membayar pajak dan memberikan kontribusi pada pembangunan ekonomi" (Midgley, 1999: 13).

Namun prinsip-prinsip keseimbangan dan kombinasi dalam bingkai negara investasi sosial itu belum masuk dalam skema desentralisasi di daerah, meski pemerintah nasional sadar betul akan problem pengangguran yang

besar di Indonesia. Secara nasional, pendekatan investasi sosial itu belum begitu menonjol, malah yang paling menonjol adalah pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan dalam perencanaan nasional dengan mengutamakan pendekatan berbasis hak, terutama hak-hak orang miskin. Sementara jalan menuju kesejahteraan melalui daerah di Indonesia baru bekerja dalam bingkai desentralisasi dan peran negara dengan misalnya disain kelembagaan dan kebijakan daerah yang berpihak pada orang miskin. Di Indonesia ada keyakinan yang kuat bahwa 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). Skema konvensional ini tentu ditempuh hanya berbasis anggaran (negara dan daerah), dimana pemerintah daerah mengalokasikan anggaran untuk distribusi dan proteksi pada rakyat miskin.

Karena itu skema konvensional itu mengandung dua kelemahan yang berlipis. Lapis pertama, anggaran daerah lebih banyak dikonsumsi oleh birokrasi dan bahkan menjadi arena bagi local capture, sehingga kapasitas distribusi sosial sangat terbatas dan tentu merugikan rakyat miskin. Lapis kedua, negara maupun pemerintah daerah belum mengembangkan pendekatan investasi sosial, yang tentu pendekatan distribusi kelak akan menimbulkan beban besar bagi negara dan juga memperlambat upaya penguatan kapasitas dan kemandirian warga dalam kehidupan sosial dan ekonomi.

Kabar Baik dan Kabar Buruk

Pengamatan publik terhadap otonomi daerah sudah hampir lengkap. Pada umumnya orang-orang awam mempunyai komentar negatif terhadap desentralisasi dan otonomi daerah, sama halnya mereka kecewa terhadap reformasi. Ekspresi tentang kenaikan pungutan daerah, memburuknya pelayanan publik atau tidak berpihaknya pemerintah daerah terhadap buruh sering mengemuka di hampir setiap daerah. Di sisi lain sudah banyak individu maupun insitusi (perguruan tinggi, lembaga penelitian, NGOs dan lembaga-lembaga donor internasional) telah melakukan penelitian akademik maupun kebijakan yang sangat berharga untuk memperkaya ilmu pengetahuan dan membuahkan rangkaian ide perubahan yang lebih di masa depan. Namun, sejauh ini, publik belum menemukan sebuah dokumen evaluasi secara komprehensif atas perjalanan otonomi daerah yang dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Dari daerah muncul penilaian bahwa UU No. 32/2004 sebagai undang-undang prematur, yang lahir tanpa melalui proses evaluasi yang memadai, tetapi undang-undang itu sangat efektif untuk membangun kembali resentralisasi dan struktur pemerintahan yang hirarkhis-sinkronis.

Wacana yang sering bertebaran mengatakan bahwa desentralisasi baru berada dalam era transisional. Era transisi menjanjikan banyak perubahan dan kemajuan tetapi juga menyuguhkan berbagai ketiaktentuan, kesulitan dan kegelisahan. Ada seribu satu harapan, tetapi juga ada sejuta tantangan. Michael S. Malley (2003), misalnya, menunjukkan bahwa desentralisasi yang demokratis di Indonesia telah menghasilkan perubahan baru dalam pengaturan pemerintahan lokal, tetapi masih tetap berhadapan dengan struktur lama yang menghambat desentralisasi dan demokrasi. Visi kesejahteraan rakyat juga belum bekerja dalam fondasi struktural yang kokoh, sebab yang paling menonjol dalam desentralisasi selama delapan tahun terakhir adalah deligitimasi sentralisme Jakarta dan kebangkitan daerah.

Fenomena deligitimasi sentralisme dan kebangkitan daerah ditunjukkan dengan ketidakpuasan dan keberanian daerah menentang kebijakan dan tindakan pusat (Jakarta) dalam otonomi daerah. Para pemimpin daerah, dalam setiap pidatonya, selalu menunjukkan ketidakseriusan pemerintah pusat dalam menjalankan otonomi daerah karena pusat masih selalu mengeluarkan berbagai regulasi yang membatasi ruang gerak daerah maupun sering mengucurkan proyek-proyek terpusat yang tidak sesuai dengan usulan dan konteks lokal. Mereka sering menyebut berbagai peraturan yang saling bertabrakan, undang-undang sektoral yang tidak pro otonomi daerah (kehutanan, pertambangan, kelautan dan lain-lain), kewenangan pertanahan yang masih digenggam pusat, maupun peraturan-peraturan di tingkat menteri yang menjerat daerah, misalnya Pemendagri No. 13/2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. "Otonomi daerah ibarat daerah dilepas kepalanya, tetapi dipegang ekornya", demikian argumen orang daerah yang sering digunakan untuk menentang Jakarta.

Kebangkitan daerah itu melingkupi benturan antara "suara pusat" dan "suara lokal". Suara lokal yang datang dari daerah pada umumnya menuntut otonomi yang lebih besar sekaligus pembagian kekayaan yang lebih adil. Suara pusat yang berpusat di Jakarta selalu mengatakan bahwa "Akulah Indonesia" yang paling berhak dan berwenang mengatur daerah, termasuk mendefinisikan Indonesia. Mereka adalah pemuja NKRI yang mengatakan bahwa UU No. 22/1999 terlalu liberal dan federalis sehingga menjadi ancaman bagi NKRI. Tampaknya mantra NKRI telah menjadi benteng yang ampuh dan angkuh untuk melakukan sentralisasi. Mereka juga "marah" terhadap sejumlah dampak buruk UU No. 22/1999: merebaknya gejala separatisme, peran gubernur yang terbatas, bupati/walikota yang membangkang gubernur, DPRD yang powerful tetapi bermasalah, peran camat yang mandul, serta konflik antara BPD dengan kepala desa.

Kebangkitan suara lokal juga paralel dengan menguatnya politik identitas lokal yang membentuk daerahisme atau lokalisme. Selama era desentralisasi, lebih dari 100 daerah baru lahir dari hasil pemekaran. Politik teritorialisasi ini pada umumnya dibangun atas dasar sentimen politik identitas (agama maupun etnis), meski di atas permukaan dibungkus dengan cita-cita perbaikan pelayanan publik. Di banyak daerah juga terjadi bangunan representasi politik yang berbasis politik identitas, dimana jabatan-jabatan

publik daerah lebih banyak ditentukan berdasarkan sentimen agama, etnis atau lebih populer dengan isu “putra daerah”. Daerah-daerah seperti ini sangat rentan dengan praktik KKN maupun dominasi orang-orang kuat, yang membuat daerah menjadi arena pertempuran ekonomi-politik, sehingga promosi kesejahteraan menjadi sulit dibangun.

Di atas ringkihnya fondasi struktural itu, desentralisasi menghasilkan banyak wajah, menyajikan berbagai peristiwa yang menunjukkan kabar baik dan kabar buruk. Berbagai studi lembaga donor, mulai dari The Asia Foundation, Partnership hingga beberapa studi Bank Dunia, memperlihatkan kabar baik dan kabar buruk itu. Kabar baik antara lain ditunjukkan tumbuhnya inovasi dan best practices di sejumlah daerah dalam pelayanan publik pro miskin. Makalah ini juga akan menunjukkan sejumlah kabar baik yang dibangun oleh daerah-daerah budiman. Namun di balik kabar baik itu juga terdapat banyak kabar buruk: lokalisme yang eksklusif, local capture, praktik KKN, konflik lokal, birokrasi yang payah, maupun pelayanan publik yang sulit diakses orang miskin. Studi Bank Dunia (2006) juga mengambil kesimpulan umum bahwa pelayanan publik di era desentralisasi masih sulit diakses oleh miskin.

Soal kabar baik dan kabar buruk memang bisa dilihat secara empirik, tetapi juga bisa dibaca dengan perspektif. Henk Schulte Nordholt (2005), misalnya menunjukkan dua perspektif untuk melihat desentralisasi di Indonesia, yakni optimisme profesional dan pesimisme realitas. Perspektif optimisme profesional, yang diusung oleh sejumlah lembaga donor terkemuka, mengemukakan pandangan institusional bahwa kesuksesan desentralisasi sangat tergantung pada ketepatan desain kelembagaan. Mereka juga yakin bahwa desentralisasi di Indonesia akan membuahkan sukses besar di masa depan, yang dimulai dengan kabar-kabar baik (best practices atau lesson learned) dari yang kecil. Sebaliknya pesimisme realitas lebih fokus pada kabar-kabar buruk, seraya menunjukkan pandangan yang pesimis tentang desentralisasi di Indonesia, karena masih ringkihnya fondasi struktural di aras lokal. 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.

Makalah ini mengambil jalan tengah atas dua perspektif itu. Berita-berita baik sangat berguna untuk mempromosikan inisiatif dan inovasi lokal, sebab tanpa pembelajaran dan inovasi tidak akan ada perubahan, meski perubahan tidak bersifat struktural. Sebaliknya pandangan pesimisme realitas sangat berguna untuk membuat analisis yang lebih tajam dan kritis, sekaligus menunjukkan bahwa kesuksesan desentralisasi tidak hanya tergantung pada desain kelembagaan semata. Tetapi juga butuh crafting modal politik dan penguatan masyarakat sipil. Makalah ini percaya pada petuah Ralp Dahrendorf (1990): “Sebuah negeri bisa menciptakan demokrasi politik dalam enam bulan, bisa menciptakan ekonomi pasar dalam tempo 6 tahun, tetapi tumbuhnya civil society yang kuat di Eropa Timur membutuhkan waktu selama 60 tahun”. Dalam konteks Indonesia, menciptakan kelembagaan desentralisasi tampaknya hanya butuh waktu enam bulan.

Tetapi kalau hendak membangun desentralisasi dan kesejahteraan rakyat yang kuat juga butuh penguatan civil society secara berkelanjutan, mungkin akan terasa hasilnya 60 tahun kemudian. Pembaruan pemikiran, pengetahuan, pembelajaran, gerakan dan kebijakan terus-menerus harus disemai dari yang kecil-kecil, dan di masa depan akan membuahkan fondasi struktural yang kuat.

Tipologi dan Variasi Daerah

Lebih dari 400 kabupaten/kota di Indonesia mempunyai keragaman yang luar biasa. Keragaman daerah sering diletakkan pada konteks budaya, geografis dan demografis, yang gampang sekali dijadikan tameng bagi daerah untuk menolak intervensi Jakarta maupun inisiatif dari luar. Makalah ini tidak akan masuk pada variasi budaya, geografis dan demografis itu. Saya akan melihat keragaman daerah dari sisi pembangunan (ekonomi dan sosial) dan konteks politik lokal, yang keduanya menjadi fondasi struktural daerah dan mempunyai kontribusi terhadap kesejahteraan rakyat.

Pertama, variasi kekayaan sumberdaya alam (SDA) antardaerah. 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, Kutai Barat, Natuna, Bengkulu, Mimika, Muara Enim, Musi Banyuasin, Sumbawa Barat, 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 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 diraihnya relatif rendah (kecil). Sebagian kecil daerah lainnya (seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, Semarang, Gresik, Sidoarjo, Tangerang, Bekasi, Bogor, Gianyar, Makassar, Medan, dan lain-lain) berkembang menjadi daerah nonagraris (industri, jasa, dan pariwisata), yang telah mengalami pendalaman kapitalisme. 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, Swynedouw dan Rodriques, 2003). Selain itu daerah-daerah yang memiliki industri manufaktur besar, terutama di dekat kota metropolitan, umumnya

menimbulkan eksploitasi lokal oleh kapitalisme global, ketimpangan yang tajam antara orang kaya dan orang miskin, peminggiran orang-orang lokal dan krisis lingkungan yang luar biasa.

Tetapi juga ada daerah-daerah industri berbasis lokal yang tidak sekejam daerah industri manufaktur besar. Contoh terkemuka adalah Jepara, yang memiliki industri meubel sejak lama. Daerah seperti ini mempunyai sumber-sumber produksi berbasis lokal, dekat dengan rakyat setempat dan menjadi fondasi kemandirian lokal yang kuat. Studi Jim Schiller (1996) di Jepara pada masa Orde Baru, menunjukkan bahwa kuatnya basis ekonomi lokal membuat Jepara lebih otonom, tidak tergantung pada pusat, kebal dari intervensi Jakarta dan mempunyai akses perdagangan secara internasional. Kekuatan dan kemandirian Jepara merupakan sesuatu yang langka, mengingat bahwa di masa Orde Baru hampir tidak ada daerah dan elemen masyarakat yang bebas dari kontrol formasi negara yang dikendalikan secara terpusat dari istana negara.

Variasi pertama dan kedua di atas, pemilikan 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, dan birokrasi. 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, apalagi daerah-daerah eksklusif yang sibuk mereproduksi politik identitas untuk membentuk representasi dan teritorialisasi, atau daerah-daerah yang dikuasi oleh orang-orang kuat, maupun daerah-daerah yang dilanda dengan konflik horizontal dengan bungkus agama dan etnis. 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 tidak efektif, 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 kesejahteraan (human well being) bagi rakyat.

Keempat, variasi peran negara, yang direpresentasikan oleh pemimpin daerah dan unsur birokrasi daerah. Cita-cita kesejahteraan tentu membutuhkan peran negara yang aktif, baik dalam kebijakan sosial (distribusi) maupun kebijakan ekonomi (investasi), yang direpresentasikan oleh responsivitas pemimpin daerah dan jajaran birokrasi daerah. Pemimpin lokal yang responsif (bukan sekadar populis) memungkinkan lahirnya inisiatif kebijakan sosial dan alokasi anggaran yang inovatif dan pro rakyat miskin. Sebaliknya pemimpin daerah yang lemah hanya akan membuat penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pembangunan berjalan apa adanya (taken for granted) secara rutin, serta miskin inisiatif dan inovasi. Makalah saya, yang bertitel "Revitalisasi Modal Politik Klaten" (2006), misalnya, memperlihatkan bahwa Klaten di era otonomi daerah mengalami krisis modal politik, terutama krisis kepemimpinan lokal, yang membuatnya menjadi daerah involutif bila dibandingkan dengan daerah-daerah lain. Padahal selama periode 1970-an hingga awal 1990-an, Klaten termasuk daerah yang unggul (bahkan dianggap orang Klaten memiliki kejayaan) dalam pembangunan sosial dan ekonomi lokal. Ketika Klaten dipimpin oleh aktor yang tidak responsif sejak 2000, sampai sekarang belum melahirkan kebijakan daerah yang betul-betul responsif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Kelima, variasi konteks politik lokal, terutama pola demokrasi lokal di daerah. Suatu daerah yang diwarnai dengan segregasi sosial dan fragmentasi politik yang tajam akan sulit mengambil inisiatif fundamental untuk memperbaiki pelayanan publik dan mempromosikan kesejahteraan rakyat. Sumber-sumber produksi, termasuk APBD, akan menjadi menjadi tempur yang sengit antar berbagai aktor: pemimpin daerah sendiri, birokrat pemburu rente, orang-orang kuat, kroni-kroni pejabat lokal, para preman, berbagai organisasi masyarakat, dan lain-lain. Rakyat miskin maupun rakyat di level grass roots jelas menjadi korban pertempuran ekonomi politik itu. Studi IRE (2006) di Kabupaten Tangerang memperlihatkan fenomena itu secara gamblang. Sebaliknya, hanya dalam konteks politik yang kondusif dan sentrifetal, yang memungkinkan munculnya inisiatif pemimpin lokal untuk mempromosikan kesejahteraan rakyat. Dalam kondisi politik yang stabil ini, pemimpin daerah tidak disibukkan dengan manajemen konflik atau melakukan silaturahmi politik ke berbagai aktor, tetapi mempunyai kesempatan yang cukup untuk mengambil inisiatif yang bermanfaat untuk rakyat.

Karena itu untuk menganalisis konteks politik lokal saya tidak menggunakan tipologi arus utama demokrasi, seperti demokrasi representatif maupun demokrasi partisipatoris. Saya meminjam tipologi “demokrasi sentrifugal” dan “demokrasi sentrifetal” versi Arend Lipjhart (1977), *Democracy in Plural Societies*, untuk memahami konteks politik lokal yang kondusif bagi inisiatif dan inovasi daerah dalam mempromosikan kesejahteraan rakyat. Demokrasi sentrifugal diwarnai dengan kontestasi politik yang keras, fragmentasi sosial dan politik secara tajam, dan kesulitan membangun konsensus yang cenderung membuat politik bersifat konfliktual dan tidak stabil. Sebaliknya demokrasi sentrifetal diwarnai dengan kekuasaan yang cenderung elitis dan terpusat tetapi tidak otokratis, dengan konsensus antarkelompok yang kuat, sehingga membuat demokrasi lebih stabil.

Makalah ini berpendapat bahwa daerah-daerah yang mempunyai pola demokrasi sentrifugal, sulit membangun konsensus bersama untuk mengambil inisiatif yang fundamental untuk mencapai kesejahteraan. Sebaliknya daerah-daerah yang mempunyai pola demokrasi sentrifetal akan lebih kondusif (mempunyai peluang) untuk mengambil inisiatif dan inovasi kesejahteraan. Kita pun bisa belajar dari sejarah dan konteks politik di negara-negara yang berpredikat negara kesejahteraan (*welfare state*) di Eropa, yang umumnya mempunyai pola demokrasi sentrifetal. Negara kesejahteraan lahir dari konsensus bersama antara partai politik yang berhaluan kiri dan kanan (Anthony Giddens, 1999; Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, 2006).

Keenam, variasi peran swasta (kaum borjuis). Swasta (pasar) tentu mempunyai peran besar memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah (PDRB) dan menyediakan lapangan pekerjaan bagi penduduk. Sebaliknya jika pendapatan masyarakat hanya mengandalkan peran investasi negara tidak akan cukup kuat, bahkan bisa mengalami krisis yang serius akibat dari praktik birokrasi yang tidak efisien dan perburuan rente yang menggerogoti dari dalam. Tetapi ada dua bentuk borjuis yang mempunyai kontribusi secara berbeda terhadap kesejahteraan. Daerah-daerah yang dikuasai oleh borjuis besar (asing maupun MNCs) hanya menghasilkan efek tetesan ke bawah (*trickle down effect*), menimbulkan ketimpangan sosial-ekonomi dan meminggirkan orang-orang lokal. Sebaliknya borjuis lokal, yang mengembangkan industri berbasis lokal, akan mempunyai kontribusi untuk membangun kemandirian lokal yang lebih kuat dan kesejahteraan yang lebih berkelanjutan. Dalam bulan Februari 2007 di Tangerang, misalnya, Faisal Basri mengemukakan secara gamblang:

“Kekayaan hasil industri di Tangerang ini tidak dinikmati orang Tangerang, tetapi orang-orang Jakarta dan orang-orang asing. Orang Tangerang hanya menjadi buruh, penonton bahkan korban industri. Kalau Tangerang mau betul-betul sejahtera maka harus dikembangkan industri berbasis lokal, yang dikelola oleh orang-orang Tangerang”.

Ketujuh, kondisi masyarakat sipil (civil society) daerah. Masyarakat sipil mencakup arena publik, organisasi dan gerakan lokal yang mempunyai kekuatan modal sosial dan partisipasi (voice, akses dan kontrol), sehingga ia menjadi fondasi yang kuat bagi tumbuhnya daerah yang mandiri, demokratis, inklusif, pluralis dan sejahtera. Secara garis besar peran masyarakat sipil dalam konteks demokrasi lokal terletak pada pendidikan politik, perluasan ruang publik dan gerakan organisasi masyarakat sipil. Apa yang dibutuhkan untuk suatu demokrasi yang kokoh adalah gerakan sosial, organisasi-organisasi berbasis massa dan berbasis komunitas serta pimpinan lokal yang sejati dengan ikatan serta memiliki tanggungjawab terhadap rakyat akar rumput. Ini hanya dapat dicapai melalui komunitas yang hidup (Hans Antlov, 2004).

Studi Robert Putnam (1993) di Italia, misalnya, memberi sejumlah pelajaran berharga tentang desentralisasi, modal sosial, demokrasi lokal dan pembangunan ekonomi lokal di Italia. Belajar dari kasus Italia, Putnam membangun argumen yang kuat bahwa desentralisasi menumbuhkan modal sosial dan tradisi kewargaan di tingkat lokal. Partisipasi demokratis warga telah membiakkan komitmen warga yang luas maupun hubungan-hubungan horisontal: kepercayaan (trust), toleransi, kerjasama, dan solidaritas yang membentuk apa yang disebut Putnam komunitas sipil (civic community). Indikator-indikator civic engagement--solidaritas sosial dan partisipasi massal--yang merentang pada gilirannya berkorelasi tinggi dengan kinerja pembangunan ekonomi dan kualitas kehidupan demokratis. Selama seperempat abad terakhir, desentralisasi politik di Itali telah secara luas mentransformasikan kultur politik elite dalam suatu arah yang demokratis. Pembentukan pemerintahan regional, yang kemudian mendapatkan sejumlah kekuasaan otonom yang signifikan dan kontrol atas sumber-sumber daya, menghasilkan suatu tipe perpolitikan yang secara ideologis tidak terlalu terpolarisasi, lebih moderat, toleran, pragmatis, lebih fleksibel dan suatu 'penerimaan mutual yang lebih besar di antara hampir semua partai'. Secara berangsur-angsur warga mulai mengidentifikasi diri dengan level pemerintahan lokal dan bahkan lebih menghargainya ketimbang pemerintahan nasional.

Putnam juga menegaskan bahwa desentralisasi dan demokratisasi lokal mempunyai potensi besar untuk merangsang pertumbuhan organisasi-organisasi dan jaringan masyarakat sipil (civil society). Arena kehidupan komunitas dan lokal yang lebih menawarkan cakupan terbesar bagi organisasi-organisasi independen untuk membentuk dan mempengaruhi kebijakan. Pada level lokal, rintangan-rintangan sosial dan organisasional terhadap aksi kolektif lebih rendah dan masalah-masalah yang menuntut perhatian -- dari layanan sosial sampai transportasi dan lingkungan -- berdampak langsung terhadap kualitas hidup masyarakat. Partisipasi langsung warga dalam penyelenggaraan layanan publik pada level lokal membuahakan suatu peluang penting untuk memperkuat keterampilan para warga secara individual dan akumulasi modal sosial, seraya membuat pemberian layanan publik pemerintah lokal lebih responsif dan akuntabel.

Makalah ini mempunyai keyakinan bahwa jalan menuju daerah yang mandiri, demokratis, inklusif dan sejahtera membutuhkan penopang masyar-

akat sipil. Kesejahteraan yang hanya diinisiasi oleh negara atau pemimpin daerah dengan kebijakan sosial yang progresif, cenderung ringkih jika tidak ditopang dengan kekuatan masyarakat sipil. Masyarakat sipil yang kuat, independen dan inklusif akan membuat daerah lebih sehat, menentang pemimpin lokal menjadi lebih bertanggungjawab, mengurangi korupsi, mempermudah proses konsensus, merawat perdamaian dan sebagainya. Yogyakarta adalah sebuah daerah yang memberi contoh terbaik tentang hadirnya masyarakat sipil yang kuat, independen dan inklusif. Kekuatan di luar negara ini memberikan sokongan terhadap keterbukaan, perdamaian, pengurangan korupsi, komunitas yang humanistik, solidaritas sosial dan lain-lain. Sebagai contoh kecil, Kota Yogyakarta adalah sebuah kota yang tidak mempunyai lingkungan kumuh (slum), antara lain karena kerja keras komunitas Code yang didukung oleh para intelektual, budayawan dan pekerja sosial. Belakangan, rekonstruksi pascagempa juga berlangsung dengan baik karena kerja keras berbagai organisasi masyarakat sipil yang mempunyai modal sosial secara luas baik di aras nasional maupun internasional.

Kedelapan, variasi pendekatan (tatakelola) pembangunan dan sumber-sumber produksi lokal. Kesejahteraan yang kuat dan berkelanjutan bila ditopang dengan pendekatan pembangunan berkelanjutan (sustainable development) yang mempunyai kepekaan sosial dan lingkungan serta pembangunan yang seimbang (balanced development). 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. Keempat, keseimbangan antara pembangunan desa dan kota agar tidak terjadi pembangunan yang bias kota.

Keempat ide itu saling terkait. Transformasi menuju daerah sejahtera tidak mungkin bersandar pada state driven, yang misalnya dilakukan dengan cara efisiensi konsumsi birokrasi atas APBD, yang kemudian digunakan untuk membiayai distribusi. 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 non-pertanian (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 keseim-

bangun 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.

Di aras lokal, keseimbangan pembangunan kota dan pedesaan menjadi penting untuk mendukung pembangunan kesejahteraan yang berkelanjutan. Pedesaan selama ini identik dengan kemiskinan, keterbelakangan dan peminggiran, sehingga membuat orang desa melakukan urbanisasi ke kota karena kota menyediakan banyak kue tetapi sangat rentan secara sosial dan ekonomi. Pembangunan pedesaan yang berkelanjutan membutuhkan kebijakan afirmatif, melalui distribusi kue ke desa, desentralisasi keuangan ke desa, distribusi pelayanan dasar dan investasi lokal.

Bagaimana delapan perspektif di atas untuk melihat variasi kesejahteraan antardaerah di Indonesia? Dengan menggunakan delapan perspektif di atas, kita bisa melihat dengan jelas potret tentang posisi dan capaian daerah dalam mewujudkan cita-cita kesejahteraan. Saya berupaya membuat tipologi daerah dengan menggunakan dua indikator, yakni besaran pendapatan daerah (APBD dan PDRB) serta besaran belanja kebijakan sosial, untuk mengukur derajat kesejahteraan daerah. Setidaknya ada lima tipe daerah yang bisa saya identifikasi dengan berbagai perspektif itu.

Pertama, tipe “daerah lemah” yang ditandai dengan rendahnya pendapatan daerah (APBD dan PDRB), dan belanja kebijakan sosial yang rendah juga. Yang termasuk kategori ini adalah kabupaten/kota baru hasil pemekaran, seperti di Bengkulu Selatan, Aceh, Sulawesi Barat, Maluku, Sumba Barat, Irian Jaya Barat maupun Papua. Daerah-daerah baru yang “kecil” dan miskin itu belum berbuat banyak untuk rakyat. Bahkan mereka dirundung situasi politik yang fragmented dan konflikktual, karena pemekaran merupakan hasil dari politisasi elite lokal atas perbedaan politik identitas. Jika fondasi politik masih rapuh, maka daerah-daerah ini akan sulit menghasilkan inisiatif fundamental untuk mempromosikan kesejahteraan.

Kedua, tipe “daerah budiman” yang ditandai dengan rendahnya pendapatan daerah tetapi pemerintah daerah sanggup melakukan distribusi belanja sosial yang tinggi. Seperti diuraikan di bawah, daerah-daerah budiman mempunyai karakter negara yang aktif, pemimpin lokal yang kuat dan responsif maupun reformasi birokrasi.

Ketiga, tipe “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 adalah daerah sejahtera. Tipe daerah ini adalah tipe ideal yang akan dicapai oleh Indonesia dan seluruh daerah. Daerah sejahtera 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. Lebih penting dari itu, daerah sejahtera ditopang dengan peran negara yang aktif-responsif, tatapemerintahan lokal yang baik, demokrasi lokal yang kuat dan stabil, borjuasi lokal yang kuat dan dinamis, masyarakat sipil yang independen dan kuat serta pendekatan pembangunan berkelanjutan dan seimbang. Dengan kalimat lain daerah sejahtera merupakan gambaran human well being yang membutuhkan prasyarat demokrasi politik dan pembangunan berkelanjutan.

Kelima, daerah royal, yang mempunyai pendapatan tinggi dan belanja yang tinggi, tetapi boros dan tidak mengindahkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur, merupakan sebuah kabupaten yang saya sebut sebagai daerah royal. Kukar kaya raya karena mempunyai SDA yang kaya dan APBD sekitar 3 triliun per tahun. Pemda Kukar sangat aktif mengeluarkan banyak belanja, mulai belanja sosial, “belanja politik” dan belanja untuk membangun proyek-proyek mercusuar (Pulau Kemala dan bandara). Swasta dan masyarakat sipil tidak tumbuh dengan baik. Namun tatakelola pemerintahan di Kukar terlihat sangat amburadul dan tidak mengindahkan pendekatan pembangunan berkelanjutan, yang membuat kekayaannya yang melimpah tidak memberikan kontribusi terhadap kesejahteraan rakyat. Meski tidak separah Kukar, sebenarnya Musi Banyuasin (yang kaya akan migas) juga termasuk sebagai daerah royal.

Daerah-daerah Budiman

Tampilnya daerah-daerah budiman selama beberapa tahun terakhir telah menyajikan kabar baik bahwa desentralisasi memberi bukti kesejahteraan, meski fondasi struktural di aras lokal masih ringkih. Siapa daerah-daerah yang mempunyai predikat budiman itu? Bagaimana mereka membangun daerah budiman? Mengapa mereka berhasil menjadi daerah budiman?

Sejauh ini baru segelintir daerah yang mempunyai predikat daerah budiman. Mungkin karena belum tersedia data yang memadai. Sejauh ini belum tersedia informasi yang mendalam dan komprehensif tentang pengalaman sejumlah daerah yang masuk dalam kategori daerah budiman, baik melalui laporan daerah, hasil monitoring dan evaluasi pemerintah pusat, media, website maupun hasil-hasil penelitian independen. Pemerintah pusat, baik melalui Menko Kesra, 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. Jawa Pos Institute Pro Otonomi Daerah (JPIP) dan Partnership juga telah melakukan appraisal di 28 kabupaten/kota Jawa Timur untuk membuat rating kinerja daerah, dengan tiga indikator utama: pelayanan publik (kesehatan, pendidikan dan administrasi); pengembangan kehidupan ekonomi (pertumbuhan, pemerataan, pemberdayaan ekonomi lokal) serta manajemen risiko lokal (kesinambungan politik, partisipasi dan akuntabilitas). Demikian juga yang dilakukan oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) maupun Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah, yang hanya mencuplik sedikit best practices dari beberapa daerah. Bank Dunia (2006) juga baru melakukan studi inovasi pelayanan publik pro miskin di sejumlah 9 daerah, yakni: Jember, Bandungan, Blitar, Lumajang, Pemalang, Tanah Datar, Polman, Boalemo dan Maros. Di luar daerah itu ada daerah-daerah lain yang disebut daerah budiman seperti Solok, Belitung Timur, Sinjai, Sragen, Balikpapan, dan Purbalingga dan beberapa daerah lain yang belum tampak menonjol (radikal) seperti Minahasa, Sukoharjo, Magelang, Sumedang, Kebumen, Tanah Bumbu, dan sebagainya.

Berbagai studi yang dilakukan oleh banyak pihak tentu bersifat rapid appraisal terhadap daerah-daerah budiman, terutama mencermati (mencomot) beberapa kebijakan inovatif daerah yang memperbaiki pelayanan publik. Karena menggunakan pendekatan yang rapid dan snap shot, maka studi-studi itu baru mencakup level permukaan dan pola, yang belum sampai ke level struktur fundamental. Makalah ini tentu juga tidak menyajikan kajian yang dalam ke setiap daerah budiman, tetapi hanya melakukan snap shot pola-pola yang menonjol di daerah-daerah itu. Namun saya juga berupaya menganalisis daerah-daerah budiman dengan perspektif yang luas luas.

Segelintir daerah yang berpredikat daerah budiman adalah daerah yang berpendapatan rendah tetapi melakukan inovasi secara “radikal” terhadap belanja publik untuk membiayai pembangunan kesejahteraan atau penanggulangan kemiskinan. Program-program yang dibayai sangat bervariasi seperti penyediaan kesehatan dan pendidikan “gratis”, asuransi kesehatan bagi orang miskin, pembangunan perumahan bagi keluarga miskin, ketahanan pangan, pembangunan pedesaan, pemberdayaan ekonomi rakyat, perbaikan pelayanan administrasi maupun Alokasi Dana Desa (ADD).

Kabupaten Jembrana sering disebut sebagai juara yang memelopori pendidikan dan kesehatan gratis. Sejak 2001 Jembrana menyediakan pelayanan publik yang terjangkau dan merata bagi rakyat, misalnya melalui skema “sekolah gratis” dan “kesehatan gratis”. 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. 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. Reformasi sosial berhasil menekan angka kemiskinan dari 19,4% (2001) menjadi 10,9% (2003); kematian bayi (per 1000 lahir hidup) dari 15,25 (2001) menjadi 8,39 (2003); dan tingkat drop out sekolah dasar dari 0,08% menjadi 0,02% pada tahun yang sama.

Upaya pendidikan dan kesehatan gratis juga ditempuh Belitung Timur. Minahasa baru menggratiskan biaya pendidikan. Kota Balikpapan mempromosikan program penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan, alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBD (2006); pengurangan beban masyarakat dalam pembiayaan pendidikan (2006); maupun program pelayanan kesehatan dasar gratis (2006). Tanah Datar, 2000-2005, bekerja keras memperbaiki kualitas pendidikan dan meningkatkan akses pendidikan bagi keluarga 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 konkret kebijakan dimaksud adalah melancarkan 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).

Purbalingga, yang belum banyak didengar, melakukan inovasi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan dengan mengusung empat program utama: Program Stimulan Pemugaran Rumah Keluarga Miskin (PSPR Gakin); Program Padat Karya Pangan (PPKP); Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat, serta Alokasi Dana Desa (ADD). PSPR Gakin, misalnya, hendak memugar rumah gakin sejumlah 14.325 rumah sejak 2003 dan ditargetkan selesai tahun 2010. Pemerintah daerah menyediakan stimulan 2 juta rupiah per rumah gakin, yang kemudian disokong oleh modal sosial (swadaya masyarakat dan gotong royong). Sampai tahun 2007, rumah miskin yang berhasil dipugar sudah mencapai sekitar 60%. Kebijakan Purbalingga pro miskin yang radikal tersebut memang menghasilkan prestasi yang cukup menggembirakan. Usia harapan hidup meningkat dari 65,6 (2001) menjadi 68,7 (2004); angka kematian ibu melahirkan menurun dari 143 (2001) menjadi 110 (2004), prevalensi balita gizi kurang menurun dari 13,8 menjadi 2,25 pada periode tahun yang sama, cakupan air bersih meningkat dari 46,24% (2001) menjadi 67,3% (2004), cakupan penduduk peserja jaminan perawatan kesehatan meningkat dari 35% (2001) menjadi 65% (2004), penduduk miskin berkurang dari 39,73% (2001) menjadi 34,78%. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Purbalingga pada tahun 1999 sebesar 63.0, yang menempati ranking 33 dari 35 kabupaten/kota di seluruh Jawa Tengah pada tahun 2001, kemudian meningkat menjadi 64,5 (ranking 30) pada tahun 2002, meningkat drastis menjadi 65,9 (ranking 18) pada tahun 2003, dan pada tahun 2004 menjadi 67 dengan ranking 15 di Jawa Tengah.

Makalah ini tidak secara detail mengungkapkan data statistik di setiap daerah budiman. Pertanyaannya bagaimana disain kelembagaan maupun konteks politik di daerah-daerah budiman yang telah dan tengah melakukan inisiatif dan inovasi lokal untuk mencapai kesejahteraan itu? Pada umumnya daerah-daerah budiman melancarkan pendekatan yang berpusat pada negara (state centric approach) untuk mempromosikan kesejahteraan. Pertama, daerah budiman diawali dengan tampilnya sosok pemimpin lokal (bupati/walikota) yang kuat, aktif dan responsif. Bupati Jembrana (I. Gde Winesa) hingga Bupati Purbalingga (Triyono Budi Sasongko) mempunyai karakter seperti itu, yakni memiliki komitmen kuat melakukan perubahan, mulai dari reformasi birokrasi hingga kebijakan sosial-ekonomi yang pro rakyat miskin. 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.

Kedua, daerah budiman ditandai dengan rasionalisasi birokrasi dan efisiensi anggaran, yakni dengan cara perampingan struktur birokrasi dan mengurangi biaya konsumsi pejabat dan birokrasi daerah. Efisiensi anggaran yang dihasilkan dari pemotongan konsumsi itulah yang kemudian direloka-

si 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. 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.

Ketiga, promosi kesejahteraan di daerah-daerah budiman lebih dominan digerakkan oleh kebijakan sosial negara ketimbang kebijakan ekonomi yang berbasis pada swasta (kaum borjuis). Dengan kalimat lain, promosi kesejahteraan itu baru berjalan di sektor distribusi sosial dengan mengandalkan APBD, daripada di sektor investasi ekonomi dengan kekuatan PDRB. Banyak bupati mengalami kesulitan membangkitkan kekuatan ekonomi lokal untuk mendongkrak PDRB, sebab kebijakan sosial mudah dikendalikan dengan disain kelembagaan, sementara kebijakan ekonomi sangat tergantung pada kekuatan pasar. "Sampai sekarang saya belum menemukan daerah yang betul-betul berhasil menanggulangi kemiskinan melalui pengembangan ekonomi rakyat. Kalau ada yang betul-betul berhasil saya akan datang dan ambil contohnya", demikian ungkap Bupati Lima Puluh Kota, di Yogyakarta, 7 Juni 2007 lalu.

Di daerah-daerah budiman itu, investasi ekonomi maupun privatisasi pelayanan publik tidak terlalu menonjol. Kenyataan ini tentu mengandung kelebihan dan kekurangan. Tanpa privatisasi, pelayanan publik betul-betul berorientasi pada publik dan tentu bisa terjangkau oleh rakyat miskin. Jika dengan privatisasi maka akan menjauhkan pelayanan publik dengan rakyat miskin. Tetapi tanpa investasi ekonomi kaum borjuis lokal, kekuatan basis ekonomi dan kemandirian lokal akan tumbuh dengan lambat, yang kelak akan menjadi beban berat bagi negara.

Keempat, promosi kesejahteraan di daerah-daerah budiman tidak menggunakan pendekatan universal yang komprehensif, tetapi dengan pendekatan targeting, yakni dengan kelompok sasaran kaum miskin. Pendekatan ini ditempuh karena Pemda selalu menghadapi kelangkaan anggaran daerah. Di Purbalingga, pendekatan targeting pada kaum miskin sangat tampak, dan Pemda juga memobilisir solidaritas orang-orang kaya untuk memberikan subsidi silang dan dukungan kepada orang miskin. Tetapi Sugeng Bahagijo (2007) menilai bahwa bahwa pendekatan targeting itu mempunyai beberapa kelemahan: (1) pendekatan targeting membutuhkan kecanggihan birokrasi, maupun database orang miskin dan sistem delivery yang canggih, yang tampaknya sulit dibangun di Indonesia; (2) cenderung menciptakan stigma buruk (miskin) bagi penerimanya; dan (3) cenderung menciptakan pelapisan sosial (kaya dan miskin) ketimbang menguranginya.

Kelima, daerah-daerah budiman bekerja dalam konteks politik lokal dan demokrasi lokal yang sentrifetal (memusat). Kondisi politik di daerah-daerah budiman tidak terfragmentasi dan konflikktual, sebaliknya terbangun konsensus bersama untuk pencapaian kemajuan daerah. Dari sudut pandang ekonomi-politik, daerah-daerah budiman jelas menghasilkan kemenangan koalisi pro-rakyat melawan koalisi pro-elite. Meski demokrasi bersifat sentrifetal, namun daerah-daerah budiman tidak menampilkan seorang bupati sebagai “penguasa tunggal” yang otokratis, melainkan bupati memperoleh political capital (kepercayaan dan legitimasi) dari banyak pihak: parlemen, partai politik, birokrasi, tokoh adat, organisasi masyarakat sipil dan berbagai elemen masyarakat.

Desain kelembagaan yang sempurna tentu tidak bakal bekerja jika tidak ada pola demokrasi lokal yang sentrifetal. Sebagai contoh, Bupati Banyuwangi, Ratna Ani Lestari, yang juga isteri I Gde Winesa (Bupati Jembrana), sejak awal bekampanye ingin membawa kesuksesan Jembrana (pendidikan dan kesehatan gratis) ke Banyuwangi. Dia berhasil memikat rakyat dan menang dalam pilkada. Ketika menjabat Bupati, Ratna juga membawa disain kelembagaan kebijakan sosial model Jembrana untuk diterapkan di Banyuwangi. Tetapi Ratna mengalami kesulitan yang serius (jika tidak bisa dibilang gagal) dalam mendulang keberhasilan Jembrana, karena ia berangkat dari partai gurem, memperoleh pertentangan dari partai-partai besar dan berbagai kelompok masyarakat, menghadapi birokrasi yang terpolar, dan sulit membangun konsensus bersama. Dengan kalimat lain, Bupati Banyuwangi belum memiliki modal politik sekuat suaminya di Jembrana, atau Bupati Purbalingga, Bupati Solok, Bupati Sragen dan lain-lain.

Keenam, daerah-daerah budiman secara inkremental membangun tata pemerintahan lokal yang baik. Akuntabilitas, keterbukaan, pelayanan untuk rakyat maupun antikorupsi mereka jadikan sebagai spirit bekerja dan mekanisme kelembagaan dalam birokrasi. Kabupaten Solok, sejak Gama-wan Fauzi hingga sekarang, telah merintis tradisi dan sistem tata pemerintahan yang baik ini, misalnya dengan pelayanan satu pintu, citizen charter maupun pakta integritas bagi para pejabat. Spirit, tradisi dan sistem yang serupa juga dibangun di Sragen, Jembrana maupun Purbalingga.

Jika promosi kesejahteraan di daerah-daerah budiman berpusat pada negara, apakah masyarakat sipil tidak berperan sama sekali? Apakah masyarakat mandul atau dipinggirkan oleh pemerintah daerah? Promosi kesejahteraan di daerah-daerah budiman yang paling utama berangkat dari inisiatif dan komitmen pemimpin daerah, bukan berangkat dari inisiatif dan desakan dari masyarakat sipil. Tetapi pemimpin daerah sama sekali tidak mengabaikan keberadaan dan kekuatan masyarakat sipil, setidaknya mereka menggunakan masyarakat sipil untuk membangun konsensus dan legitimasi kebijakan. Kontribusi masyarakat sipil bersifat tidak langsung, misalnya dengan cara memberikan dukungan dan membangun konsensus bersama. Keberhasilan Jembrana dan Purbalingga tentu sangat dipengaruhi oleh dukungan dan konsensus yang sentrifetal dari berbagai organisasi masyarakat sipil. Sementara di Banyuwangi, tidak terjadi hal yang sama, malah sebaliknya berbagai organisasi masyarakat sipil dalam keadaan terfragmentasi.

Meskipun inisiatif dan responsivitas pemimpin daerah sebagai faktor utama, tetapi kekuatan masyarakat sipil tidak bisa dianggap remeh. Keberlanjutan kebijakan politik sangat tergantung juga pada dukungan dan konsensus di kalangan masyarakat sipil. Di Kabupaten Solok, sebagai kekecualian, titik temu antara responsivitas pemimpin daerah dan partisipasi masyarakat sipil dalam ruang-ruang deliberatif memungkinkan tradisi dan sistem pemerintahan lokal yang baik berdiri secara kokoh dan berkelanjutan. Orang Solok tidak begitu khawatir akan terjadinya kemunduran jika terjadi pergantian bupati. Tetapi orang Jembrana dan Purbalingga masih khawatir jika tidak lagi dipimpin oleh bupati responsif yang sekarang tengah berkuasa.

Meski tindakan pemimpin lokal merupakan faktor kunci, tetapi partisipasi masyarakat juga memberi kontribusi penting bagi upaya-upaya promosi kesejahteraan. Partisipasi masyarakat 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 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. Di daerah-daerah lain yang kurang responsif, desakan kekuatan masyarakat sipil sering menggagalkan kebijakan yang bermasalah atau menjadi pemadam kebakaran ketika terjadi masalah-masalah yang serius.

Referensi:

- Antlov, Hans. (2004), "Pengantar", dalam Yando Zakaria, *Merebut Negara* (Yogyakarta: Karsa dan Laper).
- Crook, Richard C. and James Manor (1998), *Democracy and Decentralization in South-East Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Diamond, Larry. (2003), *Developing Democracy Toward Consolidation* (Yogyakarta: IRE Press).
- Gaduh, Arya., Susannah Hopkins Leisher dan Stefan Nachuk (2006), *Making Services Work for the Poor: A Synthesis of Nine Case Studies from Indonesia* (Jakarta: World Bank).
- Giddens, A. (1999), *Jalan Ketiga: Pembaruan Demokrasi Sosial* (Jakarta: Gramedia).
- Hadenius, Axel (2003), *Decentralisation and Democratic Governance* (Stockholm: EDGI).
- Hadiz, Vedi. (2003), "Desentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neoinstitutionalist Perspectives", *City University of Hngkong Working Papers Series No. 47*.
- Lijphart, Arend. (1977), *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Madanipour A., Cars, G. & Allen, J. (1998) *Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses* (London: Jessica Kingsley Publishers).
- Manor, James. *The Political Economy of Democratic Decentralization* (World Bank: Washington, DC, 1999).
- Midgley, J. (1999), "Growth, Redistribution and Welfare: Toward Social Investment", *Social Service Review*, Vo. 73.
- Midgley, J. dan Sherraden, M. (2000), "The Social Development Perspective in Social Policy", dalam J. Midgley, dkk (eds.), *The Handbook of Social Policy* (London: Sage Publication).
- Moulart, F., Swyngedouw, E. & Rodriguez, A. (2003) (eds.): *The Globalised City*. (Oxford: Oxford University Press).
- Nordholt, H.S. (2005), "Desentralisasi di Indonesia: Peran Negara Kurang, Lebih Demokratis?", dalam John Harriss, Kristian Stoke dan Olle Tornquist (eds.), *Politisasi Demokrasi: Politik Lokal Baru* (Jakarta: Demos).
- Perkins, D. dkk (2004), "Beyond Neo-Liberalism: The Social Investment State", *University of Melbourne Centre for Public Policy Social Policy Working Paper No. 3*.
- Smith, Brian C. (1985), *Decentralization: the Territorial Dimension of the State*, London: George Allen and Unwin.
- Tendler, Judith. (1997), *Good Government in the Tropics* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press).
- Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Bahagijo (2006), *Mimpi Negara Kesejahteraan* (Jakarta: Prakarsa dan LP3ES).
- World Bank (1997), *World Development Report 1997: The State in A Changing World* (Washington: World Bank).
- World Bank INDOPOV, *Inovasi Pelayanan Pro Miskin: Sembilan Studi Kasus di Indonesia* (Jakarta: The World Bank).
- Yayasan Tifa (2005), *Semua Bisa Seperti Jembrana* (Jakarta: Yayasan Tifa).