

**DESENTRALISASI: SEBUAH KAJIAN AWAL TENTANG REFORMASI  
GOVERNANCE MENUJU WELFARE STATE**

DECENTRALIZATION: AN INITIAL STUDY ON GOVERNANCE  
REFORMS TOWARDS THE WELFARE STATE

**Budhy Prianto**

Pengajar di Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Merdeka Malang  
Jl. Ters. Raya Dieng No. 62-64 Malang, 65146, Jawa Timur, Indonesia  
Corresponding author: lakspriant@gmail.com

**ABSTRAK**

Berdasarkan konstitusinya Indonesia merupakan negara yang menganut model *welfare state*. Namun dalam prakteknya, governance mengenai *welfare state* di Indonesia baru sebatas mimpi. Ini apabila dilihat dari fakta-fakta terbaikannya berbagai persoalan hak-hak dasar warga negara, seperti masih tingginya jumlah orang miskin, jumlah kematian ibu dan anak, angka putus sekolah dan sebagainya. Sentralisasi adalah penghambat utama lemahnya governance dalam mewujudkan *welfare state* ini. Oleh karena itu artikel ini mencoba menawarkan satu pemikiran perlunya reformasi governance dalam *welfare state* melalui desentralisasi.

**Kata Kunci:** desentralisasi; *governance*; negara; reformasi; *welfare state*

**ABSTRACT**

Based on the constitution Indonesia is a state that adheres to the model welfare state. But in practice, the governance of the welfare state in Indonesia is merely a dream. This when seen from the facts of the neglect of issues of fundamental rights of citizens, such as the high number of poor people, the number of maternal and child mortality, school dropout rate, and so on. Centralization is a major obstacle of weak governance in realizing this welfare state. Therefore this article attempts to offer a thought for the reform of the welfare state governance through decentralization.

Keywords: decentralization; governance; state; reform; welfare state

**Pendahuluan**

Setiap negara tentu mempunyai cita-cita untuk apa negara itu didirikan. Bagi Indonesia cita-cita itu termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945: memajukan kesejahteraan umum

yang berkeadilan sosial. Nuansa keadilan sosial juga dipertegas dalam sila kelima Pancasila: mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan cita-cita itu UUD 1945 merumuskannya dalam Bab XIV

tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 33 dan 34 UUD 1945, di mana sangat jelas semangat kebersamaan dalam mewujudkan kesejahteraan. Sistem kesejahteraan sosial termaktub dalam Pasal 34 yang dirinci menjadi 4 ayat sebagai berikut: (1) Fakir miskin dan anak-anak telantar dipelihara oleh negara. Dalam amandemen ditambah dengan ayat (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Dan ayat (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Sebagai tindak lanjutnya pada tahun 2004 diterbitkan UU No 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Melalui UU SJSN ini diharapkan suatu saat seluruh rakyat Indonesia akan memiliki jaminan kesehatan (JK), jaminan kecelakaan kerja (JKK), jaminan hari tua (JHT), jaminan pensiun (JP), dan jaminan kematian (JKM). Kemudian pada 2009

diundangkan juga UU No. 11/2009 tentang kesejahteraan Sosial, yang di pasal 6 menyebutkan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi: a. rehabilitasi sosial; b. jaminan sosial; c. pemberdayaan sosial; dan d. perlindungan sosial.

Oleh karena konstitusi menyebutkan seperti itu, maka Indonesia dapat dikelompokkan sebagai Negara kesejahteraan atau *welfare state* (lihat misalnya, Asshiddiqie, 2010). Sejalan dengan yang diatur dalam konstitusi Indonesia di atas, secara teoritis para pemikir merumuskan konsep negara kesejahteraan sebagai berikut, "*a welfare state is a state in which organized power is deliberately used through politics and administration in an effort to modify the play of market forces to achieve social prosperity and economic well-being of the people*" (Alhumami, 2008). Pemikiran itu dapat disarikan menjadi tiga hal esensial. Pertama, negara harus menjamin tiap individu dan keluarga untuk memperoleh pendapatan minimum agar mampu memenuhi kebutuhan hidup paling pokok. Kedua, negara harus memberi perlindungan sosial jika individu dan

keluarga ada dalam situasi rawan/rentan sehingga mereka dapat menghadapi social contingencies, seperti sakit, usia lanjut, menganggur, dan miskin yang potensial mengarah ke atau berdampak pada krisis sosial. Ketiga, semua warga negara, tanpa membedakan status dan kelas sosial, harus dijamin untuk bisa memperoleh akses pelayanan sosial dasar, seperti pendidikan, kesehatan, pemenuhan gizi (bagi anak balita), sanitasi, dan air bersih.

Namun dalam praktiknya, sampai dengan usia kemerdekaan Republik Indonesia yang ke 65 bayangan wujud masyarakat yang sejahtera masih jauh panggang dari api. Kemiskinan dapat disaksikan sehari-hari dalam bentuk kian luasnya daerah miskin dalam peta kemiskinan, masih banyaknya daerah tertinggal, memburuknya angka kematian ibu dan bayi, masing tingginya kasus kurang gizi dan busung lapar, tingginya angka anak putus sekolah, masih sangat besarnya jumlah mereka yang dianggap layak menerima raskin dan jaskesmas yang mencapai 70 juta orang lebih. Dalam 15 tahun terakhir, jumlah orang

miskin hanya turun 4,4 % dari 17,7 % pada 1995 menjadi 13,3 % pada 2010. Selama enam tahun pertama pemerintahan Susil Bambang Yudhoyono (2005-2010), angka kemiskinan hanya turun 2,7 %, dari 16 % pada 2005 menjadi 13,3 % pada 2010 (Kompas, 10 Maret, 2011:33) Layanan pendidikan dan kesehatan semakin mahal. Infra struktur sosial ekonomi telah terimbas oleh gejala privatisasi. Akibatnya negara kesejahteraan mungkin akan masih terus menjadi mimpi.

Tentulah merupakan pekerjaan berat dan sulit untuk mencoba membicarakan masalah negara kesejahteraan (*welfare state*) di tengah-tengah kecenderungan globalisasi dan ekonomi neoliberal. Di saat secara kuat pemikiran-pemikiran di dunia akademisi, intelektual dan praktisi lebih mengarah kepada hukum pasar bebas. Kebebasan bagi modal, barang dan jasa, kemudian mengurangi pembelanjaan publik (*public expenditure*), deregulasi, swastanisasi (*privatization*), dan mengubah persepsi mengenai publik dan komunitas menjadi

individualism dan tanggungjawab individual. Ini yang kemudian dalam ranah administrasi publik memunculkan paradigma baru yang dikenal dengan new public management (NPM). Lalu berbicara tentang sosok negara yang begitu berperan secara aktif dalam mengatur perekonomian dan juga bertanggungjawab untuk memberikan jaminan ketersediaan pelayanan kesejahteraan sosial dalam derajat tertentu bagi masyarakat. Tampaknya sampai dewasa pemerintah pusat melalui kewenangan fungsionalnya (dekonsentrasi) dan kewenangan governmentalnya (desentralisasi), belum berhasil—untuk tidak mengatakan gagal—dalam penyelenggaraan *welfare state*. Artikel ini mencoba mencari jawaban atas belum terwujudnya kesejahteraan rakyat dengan mereformasi *welfare state* governance melalui desentralisasi.

### **Tinjauan Pustaka**

#### **Tentang *welfare state***

Pengertian negara kesejahteraan (*welfare state*) pada dasarnya mengacu pada peran negara

yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggungjawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya (Esping-Anderson, 2003:34). Secara umum, suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utama, yaitu: (i) social citizenship; (ii) full democracy; (iii) modern industrial relation systems; serta (iv) rights to education and the expansion of modern mass education systems (Esping-Anderson, 1990:7-8). Keempat pilar ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara mengimplementasikan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial (*the granting of social rights*) kepada warganya. Hak-hak sosial tersebut mendapat jaminan seperti layaknya hal atas property, tidak dapat dilanggar (*inviolable*) serta diberikan berdasar basis kewargaan (*citizenship*) dan bukan atas dasar kinerja atau kelas (Esping-Anderson, 2003:78). Negara kesejahteraan berusaha membebaskan warganya

dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (dekomodifikasi) dengan menjadikan kesejahteraan itu sebagai hak setiap warga yang dapat diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan oleh negara.

Dengan segala varian tipologi dan modelnya serta pasang surutnya, hingga saat ini, negara kesejahteraan masih dianut oleh negara maju dan berkembang. Salah satu model rezim *welfare state* yang sangat dikenal dan menjadi bahan diskusi para ahli yang berminat terhadap negara kesejahteraan adalah yang dikemukakan oleh Esping-Anderson (2003:88). Dalam studinya Esping dan Anderson (lihat juga Vogel, 2003:374-375) merumuskan tiga tipe rezim kesejahteraan, yakni model *Social-democratic Welfare State Regime* / Skandinavia; model *Conservative Welfare State Regime* / Kontinental; dan model *Liberal Welfare State Regime* / Anglo Saxon. Rezim kesejahteraan dinilai dengan dua kriteria: sejauh mana tingkat dekomodifikasinya dan sejauh mana kemampuannya dalam penciptaan pelapisan sosial yang baru.

Rezim liberal bercirikan kepada sistem yang residual dalam arti: (a) jaminan sosial yang terbatas karena berlandaskan definisi yang sempit atas siapa yang berhak; (b) definisi yang sempit tentang apa yang disebut sebagai resiko sosial; (c) mendorong pasar untuk mengurus pelayanan-pelayanan publik. Rezim sosial demokratik ditandai oleh ciri-ciri sistem yang universal dan komprehensif dalam arti: (a) jaminan sosial kepada semua warga negara, baik yang tua maupun muda; (b) komprehensif dalam arti cakupan sistem jaminan sosialnya mencakup tunjangan keluarga, tunjangan anak, kesehatan, pendidikan, pengangguran, dan hari tua/pensiun; (c) kebijakan aktif negara agar tenaga kerja tidak bergantung kepada mekanisme pasar. Sedangkan rezim konservatif kontinental ditandai oleh ciri-ciri segmental dan familialism dalam arti: (a) sistem jaminan sosial yang *segmented* (berbeda-beda sesuai dengan jenis pekerjaan), yang di dalamnya kaum pegawai negeri memperoleh skema yang tidak saja *generous*, tetapi juga lebih mahal ketimbang kelompok masyarakat lainnya; (b) peran keluarga

(familialism) mengatasi resiko-resiko sosial di mana orang tua bertanggungjawab atas anaknya. Jika orang tuanya dipandang mampu,

negara tidak akan membantunya. Apabila diringkaskan variasi tiga model rezim kesejahteraan itu seperti tampak dalam matrik berikut.

Tabell1. Ringkasan variasi rezim kesejahteraan

	<b>Liberal</b>	<b>Sosial Demokrat</b>	<b>Konservatif</b>
<b>Peran Aktor</b>			
Keluarga	Marginal	Marginal	Utama
Pasar	Utama	Marginal	Marginal
Negara	Marginal	Utama	Pelengkap
<b>Bentuk Welfare State</b>			
Bentuk Ikatan Dominan	Individual	Universal	Kekerabatan, Korporatisme, Etatisme
Wadah ikatan yang dominan	Pasar	Negara	Keluarga
Tingkat dekomodifikasi	Minimal	Maksimal	Tinggi (bagi pencari nafkah utama)
Model Negara	Amerika Serikat	Swedia	Jerman. Italia

Sumber : Esping-Anderson, 2003:85

Variasi rezim kesejahteraan mengacu pada pola interaksi dan saling keterkaitan dalam produksi dan alokasi kesejahteraan antara negara, sistem pasar, dan keluarga/rumah tangga (Kim dan Zurlo, 2009:131; lihat juga Vogel, 2003:376). Ketiga aktor/lembaga tersebut merupakan penyedia kesejahteraan dan tempat individu mendapatkan perlindungan dari berbagai resiko sosial, dimana masing-masing aktor/lembaga itu menerapkan pola pengelolaan resiko

yang berbeda (Esping-Anderson, 2003:35).

Berdasarkan tipologi rezim kesejahteraan tersebut, selanjutnya Esping-Anderson (1999) membagi negara kesejahteraan ke dalam tiga bentuk, yaitu:

- 1) Residual *welfare state*, dengan basis rezim kesejahteraan liberal dan dicirikan dengan jaminan sosial yang terbatas terhadap kelompok target yang selektif serta dorongan yang kuat bagi pasar untuk mengurus pelayanan publik. Bentuk ini meliputi

negara-negara seperti Australia, Kanada, Selandia Baru, dan Amerika Serikat.

- 2) Universalitet *welfare state*, dengan basis rezim kesejahteraan sosial demokrat dan dicirikan dengan cakupan jaminan sosial yang universal dan kelompok target yang luas serta tingkat dekomodifikasi yang ekstensif. Bentuk ini mencakup negara-negara seperti Denmark, Finlandia, Norwegia, Swedia, dan Belanda.
- 3) Social insurance *welfare state*, dengan basis rezim kesejahteraan konservatif dan dicirikan dengan sistem jaminan sosial yang tersegmentasi serta peran penting keluarga sebagai penyedia pasokan kesejahteraan. Bentuk ini meliputi negara-negara seperti Austria, Belgia, Perancis, Jerman, Italia, dan Spanyol.

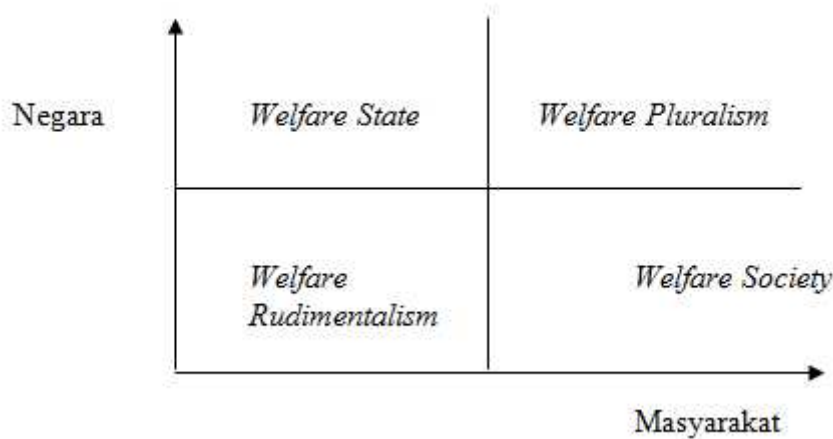
Sekalipun menurut para penganjur maupun pengkritiknya tidak sepenuhnya akurat, namun tipologi Esping-Anderson ini dapat membantu untuk memahami bahwa karakteristik negara kesejahteraan yang terbentuk di masing-masing negara itu memiliki keunikan

(kekhasan). Karena tiap negara memiliki apa yang diistilahkan dengan “development path” yang khas yang mempengaruhi tipe negara kesejahteraan yang terbentuk. Yang perlu ditekankan juga adalah, bahwa pelayanan sosial dan kebijakan sosial adalah bagian dari implementasi *welfare state* yang penting di negara-negara modern dan demokratis. Sejarah menyaksikan bahwa semakin maju dan demokratis suatu negara, semakin tinggi perhatian negara tersebut terhadap pentingnya pelayanan sosial. Sebaliknya, di negara-negara miskin dan otoriter pelayanan sosial kurang mendapat perhatian. Seperti ditampilkan Gambar 1, secara konseptual, ada empat model *welfare state* berdasarkan tinggi-rendahnya peran negara, masyarakat, dan dunia usaha dalam memberikan pelayanan sosial (Suharto, 2007:14), yaitu:

- Model *welfare state*: peran negara relatif lebih kuat daripada peran masyarakat;
- Model *welfare pluralism*: peran negara dan masyarakat relatif seimbang;

- Model *welfare society*: peran masyarakat lebih kuat daripada peran negara;
- Model *welfare rudimentalism*: peran negara dan masyarakat sama-sama lemah.

Gambar 1: Model *welfare state* berdasarkan peran negara, masyarakat, dan dunia usaha dalam pelayanan sosial



Namun dalam kenyataannya hampir tidak ada di dunia ini yang menyerahkan sepenuhnya pelayanan sosial kepada negara maupun masyarakat. Oleh karena itu, penerapan model ini dalam kenyataannya seringkali cross-cutting. Namun demikian, dilihat dari proporsi pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial (pendidikan, kesehatan, jaminan sosial) sebagian besar negara di Eropa Barat (misalnya Jerman, Austria, Belgia) dan Skandinavia (Denmark, Norwegia dan Swedia) dapat dikategorikan menganut model *welfare state* (Seller dan Lidstrom,

2007). Sedangkan, Jepang dan Amerika Serikat yang tadinya menganut model *welfare state* kini cenderung bergeser ke model *welfare society*. Australia, Selandia Baru, Prancis sering disebut sebagai negara-negara yang menganut model *welfare pluralism*. Negara-negara di ASEAN, seperti Malaysia, Filipina dan Thailand pada umumnya menganut *welfare pluralism*, meskipun Singapura dan Brunei Darussalam lebih mendekati model *welfare state*. Sedangkan Myanmar, Burma, Kamboja dan Vietnam lebih tepat jika dikategorikan pada gugus *welfare rudimentalism*. Dimana



posisi Indonesia? Secara konstitusional (misalnya Pembukaan UUD 1945 beserta pasal 27, 31, 33, dan 34; UU SJSN) Indonesia sejatinya dapat dikategorikan sebagai penganut *welfare state*, namun dalam praktiknya yang tampak adalah sosok model *welfare society* dan bahkan mendekati model *welfare rudimentalism*.

### ***Governance***

Menurut United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN ESCAP, 2011) konsep *governance* bukanlah sesuatu yang baru. Konsep ini sudah setua peradaban manusia. Secara sederhana *governance* bermakna: “proses pembuatan keputusan dan proses dengan mana keputusan diimplementasikan (tidak diimplementasikan). Dalam hal ini *governance* dapat digunakan dalam berbagai konteks seperti *corporate governance*, *international governance*, *national governance*, dan *local governance*. Sedangkan menurut UNDP dalam The World Bank Group (2011), dikatakan bahwa *governance* adalah “the exercise of economic, political, and

*administrative authority to manage a country’s affairs at all levels. It comprises mechanisms, processes, and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations, and mediate their differences.”*

Berdasarkan konsep UNDP itu maka studi *governance* berpijak pada tiga kaki (*three legs*) utama. Pertama adalah *political governance*, yang merujuk pada proses pembuatan kebijakan. Kedua, *economic governance*, merujuk pada proses pembuatan kebijakan di bidang ekonomi yang memiliki implikasi pada persoalan-persoalan pemerataan, penurunan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup. Dan *administrative governance* lebih merujuk pada *system implementasi kebijakan*. Selanjutnya, menurut Dwiyanto (2007:123-127) *governance* memiliki tiga dimensi penting. Pertama, dimensi kelembagaan, bahwa *governance* adalah sebuah sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multi-stake-holders*), baik dari pemerintah maupun dari luar pemerintah. Dimensi kedua, adalah

nilai-nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan yang diantaranya mencakup efisiensi dan efektifitas, keadilan sosial, dan demokrasi. Dan dimensi ketiga dari governance adalah dimensi proses, yang berusaha menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga memberikan respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya.

Istilah governance kemudian lebih menunjukkan suatu proses dimana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial politiknya tidak hanya digunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyatnya (Thoha, 2003:62-63). Dengan demikian jelas sekali bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan-tujuan pembangunan itu sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahannya (governance) dimana pemerintah melakukan interaksi dengan organisasi komersial / bisnis dan civil society. Berdasarkan penyelenggaraan governance ini lah kemudian mengemuka istilah good governance (tata pemerintahan

yang baik), yang merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran, serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh ketiga pilarnya, yakni pemerintah (government), rakyat (citizen) atau civil society, dan usahawan (business) yang berada di sektor swasta.

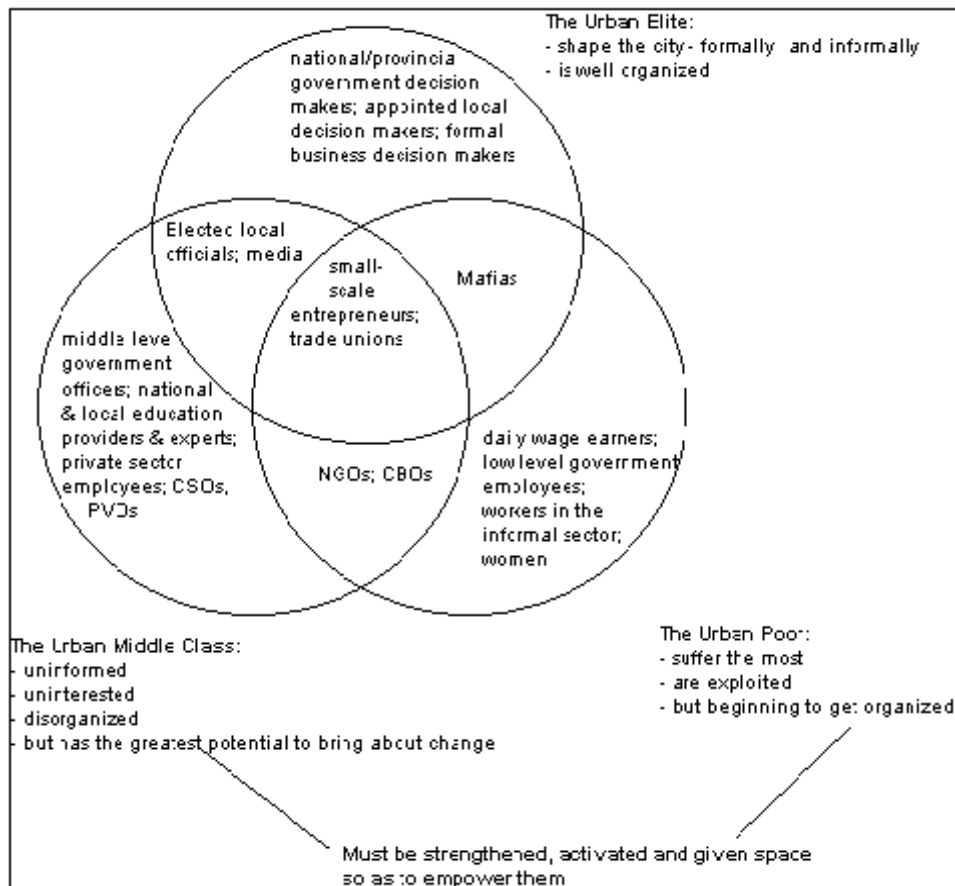
Hanya saja karena governance merupakan proses pembuatan keputusan dan proses dengan mana keputusan diimplementasikan, maka analisis tentang governance haruslah memfokuskan pada aktor formal dan informal yang terlibat dalam pembuatan dan implementasi keputusan yang dibuat dan struktur formal dan informal yang telah ditetapkan untuk mengambil dan mengimplementasikan keputusan. Menurut UNDP (2011) pemerintah hanyalah salah satu aktor dalam governance. Aktor-aktor lain yang terlibat dalam governance sangat tergantung pada tingkatan pemerintahan yang dibicarakan. Di kawasan pedesaan, aktor-aktor lain itu bisa mencakup tuan tanah, asosiasi petani, koperasi, NGO's,

lembaga riset, para pemimpin agama, lembaga keuangan, partai politik, militer, dsb. Di wilayah perkotaan kondisinya bisa lebih kompleks (lihat Gambar 2). Sedangkan di tingkat nasional sebagai tambahan aktor-aktor yang disebut di atas, media,

para pelobi, donor internasional, multinational corporations, dsb., dapat memainkan peran dalam pembuatan keputusan atau dalam mempengaruhi proses pembuatan keputusan.

Gambar 2. Interkoneksi antar aktor yang terlibat dalam urban governance

Sumber: UN ESCAP, 2011,



Aktor-aktor selain pemerintah dan militer secara bersama dikelompokkan sebagai bagian dari *civil society*. Di beberapa negara *civil society* juga mencakup sindikat

organisasi kriminal dan juga para mafia, yang juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan, khususnya di wilayah perkotaan dan di tingkat nasional. Pembuatan

keputusan informal seperti itu seringkali menghasilkan praktek korupsi atau setidaknya mendorong terjadinya praktek-praktek korupsi.

### **Desentralisasi governance**

Di Indonesia, desentralisasi dan otonomi daerah telah berjalan sejak 1999, setelah daerah menunggu dan menuntut otonomi dan keadilan selama beberapa dekade. Selama lebih sepuluh tahun terakhir daerah menikmati bulan madu otonomi daerah, yakni bergulat dengan keleluasaan daerah, keragaman lokal dan “pesta” demokrasi lokal. Daerah terus-menerus sibuk melakukan penataan kelembagaan secara internal, sekaligus bertempur dengan pusat yang mereka nilai tidak rela menjalankan otonomi daerah. Bank Dunia, yang menganut gagasan neoliberal memang menyebabkan harapan bahwa desentralisasi akan merangsang pemulihan ekonomi maupun demokrasi (Nordholt, 2005:50). Maka wajar apabila kemudian pemerintah daerah menghadapi harapan dan tuntutan masyarakat yang melambung tinggi.

Selanjutnya menurut Nordholt (2005:50) desentralisasi

dapat ditafsirkan dengan tiga cara berbeda: dalam arti (1) delegasi tugas-tugas tertentu walaupun tanggungjawab sepenuhnya tetap dipegang pusat; (2) dekonsentrasi mengacu pada pelimpahan wewenang membuat keputusan dalam negara terpusat; dan (3) devolusi menyangkut pelimpahan kekuasaan sesungguhnya kepada pemerintah bawahan (lihat juga Muluk, 2009:11-15; dan UU 32/2004, khususnya pasal 1). Dengan uraian yang sedikit berbeda Work (2002:3-4) memilah desentralisasi menjadi empat tipe. Pertama, desentralisasi politik, mentransfer kekuasaan dan otoritas politik kepada tingkat sub-nasional seperti dewan desa terpilih dan tingkat badan-badan negara. Dimana transfer tersebut dibuat untuk tingkat lokal otoritas publik yang sepenuhnya otonom dan independen dari otoritas devolving, devolusi terjadi.

Kedua, desentralisasi fiskal, dimana beberapa tingkat realokasi sumber daya dibuat untuk memungkinkan pemerintah daerah dapat berfungsi dengan baik, dengan pengaturan alokasi sumber daya yang biasanya dinegosiasikan antara pemerintah

daerah dan pusat. Ketiga, desentralisasi administrasi meliputi pengalihan kewenangan mengambil keputusan, sumber daya dan tanggung jawab untuk penyediaan layanan publik tertentu dari pemerintah pusat ke tingkat pemerintah yang lebih rendah lainnya, lembaga, dan kantor-kantor wilayah dari lembaga vertikal pemerintah pusat. Terdapat dua tipe dasar, yaitu dekonsentrasi adalah pengalihan wewenang dan tanggung jawab dari suatu tingkat pemerintah pusat kepada yang lain dengan unit lokal bertanggung jawab kepada kementerian pemerintah pusat atau badan yang telah didesentralisasikan. Delegasi, di sisi lain, adalah redistribusi wewenang dan tanggung jawab kepada unit lokal dari pemerintah atau instansi yang tidak selalu diperlukan, cabang atau kantor lokal mendelegasikan otoritas, dengan sebagian besar masih bertanggungjawab secara vertikal kepada unit pusat yang mendelegasikan. Dan keempat, desentralisasi divestasi atau pasar yang mentransfer fungsi-fungsi publik dari pemerintah kepada institusi-institusi sukarela, swasta,

atau non-pemerintah melalui pengontrakan penyediaan layanan parsial atau fungsi administrasi, deregulasi atau privatisasi penuh.

Salah satu akar dugaan yang sangat penting dalam literatur mengenai perbandingan *welfare state* adalah adanya identifikasi sentralisasi hirarki, terutama di negara-negara Nordic yang menganut Demokrasi Sosial. Sentralisasi keputusan dan sumber-sumber telah menjadikan krusial bagi struktur administrasi. Kepentingan-kepentingan partai, buruh, dan bisnis yang terorganisasi secara nasional akan menjadi penggerak utama dalam legislasi. Apabila kekuasaan lokal dan nasional saling mengkhuskan, negara kesejahteraan dapat diharapkan untuk memusatkan lebih banyak kekuasaan pada tingkat nasional ketimbang tipe negara kesejahteraan lain yang membangun tujuan kurang universal dan egalitarian (Seller dan Lidstrom, 2007:610). Ada dua alasan penting yang dikemukakan oleh Seller dan Lidstrom tentang desentralisasi *welfare state*. Pertama, dengan penguatan pemerintah lokal, kebijakan dan tindakan pemerintah

lokal menjadi lebih efektif dan responsif, utamanya dalam pelayanan publik universal, yang mencakup sekolah, perumahan, lingkungan, atau pekerjaan. Kedua, dengan penguatan pemerintah lokal keterlibatan masyarakat sipil akan lebih besar dalam proses politik lokal dan pemerintah pusat akan lebih

memiliki alasan kuat untuk mempercayakan elemen-elemen administrasi pusat *welfare state* kepada pemerintahan lokal, dalam urusan kebijakan dan tindakan yang egalitarian. Hubungan supervisional antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dilihat pada (Tabel 2) di bawah ini.

Tabel 2.  
Kapasitas versus Pengawasan dalam Infrastruktur Nasional Pemerintah Daerah

Supralocal Supervision	Local Capacities	
	Low	High
High	State monopoly (CD,LI,WE)	Not Applicable
Moderate	State-dependent local government (CD,LI,WE)	Nationalized local government (SD,CD)
Low	Society-dependent local government (LI,WE)	Autonomous local government

Catatan: prediksi jenis negara kesejahteraan dalam tanda kurung, CD, Kristen Demokrat, LI, Liberal, SD, Sosial Demokrat; WE, Upah-gaji.

Sumber: Saller dan Lindstorm (2007:611)

Menurut UNDP (2010:53) tidak semua desentralisasi efektif atau transformatif. Dampak pada pembangunan manusia tergantung pada konteks sosial dan politik lokal dan pada kondisi negara, terutama kapasitas lembaga-lembaga dan manajemen, dan pada penyebab dan pola ketimpangan dan kemiskinan. Desentralisasi tanggung jawab pemerintah untuk penyediaan jasa telah berjalan seiring dengan upaya

lain untuk membuat pemerintah daerah lebih responsif.

Secara teoritis tujuan antara desentralisasi adalah menciptakan pemerintahan yang efektif-efisien (lihat Muluk, 2009:60-66), membangun demokrasi lokal dan menghargai keragaman lokal. Tujuan akhirnya adalah menciptakan kesejahteraan rakyat (*social welfare*).Desentralisasi (politik, administratif dan fiskal) adalah

penyerahan kekuasaan, kewenangan, sumberdaya, keuangan dan tanggungjawab dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah mempunyai “hak” jika berhadapan dengan pusat, sebaliknya ia mempunyai “tanggungjawab” mengurus barang-barang publik untuk dan kepada rakyat (Seller dan Lindstorms, 2007:610-612).

Dengan berkembangnya paradigma *governance*, pola hubungan antar sektor (publik – privat) dan juga hubungan pusat – lokal berubah menjadi lebih sejajar (egaliter) dan demokratis. Pada pola seperti itu, penyelenggaraan jasa layanan atau fungsi pemerintahan tertentu tidak lagi di dominasi oleh satu pihak (dalam hal ini pemerintah). Ini berarti pula bahwa proses kemitraan dan kerjasama harus lebih digalakkan melalui pengurangan peran pemerintah pada satu sisi, dan penguatan peran swasta pada sisi lain. Adapun pertimbangan atau alasan-alasan perlunya mendorong pemerintahan yang desentralistik sekaligus memperkuat kerjasama publik – privat menurut Utomo (2010), paling tidak dapat

dilihat dari 3 dimensi sebagai berikut:

- Alasan *politis*: menciptakan pemerintah yang demokratis (*egalitarian governance*) serta untuk mendorong perwujudan *good governance* and *good society*.
- Alasan *administratif*: adanya keterbatasan sumber daya pemerintah (*government resources*), baik dalam hal anggaran, SDM, asset, maupun kemampuan manajemen.
- Alasan *ekonomis*: mengurangi kesenjangan (*disparity*) atau ketimpangan (*inequity*), memacu pertumbuhan (*growth*) dan produktivitas, meningkatkan kualitas dan kontinuitas (*quality and continuity*), serta mengurangi resiko.

Rondinelli dan Cheema (1983: 15-16) sebagaimana dikutip Utomo (2010) mengajukan 14 keuntungan spesifik yang dapat diperoleh dari kebijakan desentralisasi, yakni:

- Desentralisasi dapat menjadi sarana untuk mengatasi keterbatasan parah dari

- perencanaan nasional dengan kontrol terpusat.
- Desentralisasi dapat memotong jumlah besar birokrasi dan prosedur yang sangat terstruktur.
  - Pengetahuan Pejabat 'dan kepekaan terhadap masalah-masalah dan kebutuhan lokal dapat ditingkatkan.
  - Desentralisasi dapat memberikan "penetrasi" politik dan administrasi yang lebih baik atas kebijakan pemerintah nasional ke daerah-daerah terpencil dari ibukota negara.
  - Desentralisasi mungkin menyediakan representasi yang lebih besar bagi kelompok-kelompok politik, agama, etnis, dan berbagai suku dalam pengambilan keputusan pembangunan yang mengarah pada kesetaraan yang lebih besar dalam alokasi sumber daya.
  - Desentralisasi dapat memperluas kapasitas pemerintah daerah dan lembaga swasta untuk mengambil alih fungsi yang biasanya tidak dilakukan dengan baik oleh kementerian pusat.
  - Efisiensi dari pemerintah pusat dapat ditingkatkan.
  - Desentralisasi dapat menyediakan suatu struktur melalui mana kegiatan berbagai kementerian dan instansi pemerintah pusat dapat dikoordinasikan lebih efektif.
  - Desentralisasi diperlukan untuk melembagakan partisipasi warga dalam perencanaan pembangunan dan manajemen.
  - Desentralisasi bisa jadi menggantikan pengaruh atau kontrol terhadap kegiatan pembangunan oleh elit lokal yang berpengaruh.
  - Desentralisasi dapat menyebabkan administrasi lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif.
  - Desentralisasi memungkinkan pemimpin lokal untuk menemukan pelayanan dan fasilitas lebih efektif dalam masyarakat.
  - Desentralisasi dapat meningkatkan stabilitas politik dan persatuan nasional dengan memberikan kelompok kemampuan untuk berpartisipasi secara lebih langsung dalam pembangunan pengambilan keputusan.



- Desentralisasi dapat meningkatkan jumlah barang-barang publik dan jasa dan efisiensi dengan mana barang-barang publik dan jasa itu disediakan dengan biaya yang lebih rendah.

### **Reformasi *Governance***

Dalam artikel ini penulis mencoba menawarkan pilihan kebijakan dengan mendesentralisasikan kewenangan dan administrasi oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Selain itu di era *mainstream* teori dan praktek administrasi publik yang kuat pada *governance* dan *new public management (NPM)* dewasa ini, seperti halnya hampir mustahil untuk melakukan reformasi *welfare society governance* dari realitas model *welfare rudimentalism* ke arah sesuai yang dianut konstitusi, yaitu model . Maka yang mungkin dilakukan adalah melakukan reformasi atau perubahan yang bernuansa kompromistis, yaitu ke arah model *welfare pluralism* yang terdesentralisasikan di pemerintahan lokal (*local government*).

Di sub bab ini penulis mencoba menampilkan beberapa contoh keberhasilan pemerintah lokal dalam implementasi prinsip-prinsip *welfare pluralism*. Sekalipun barangkali tidak disadari oleh pemimpin daerah yang bersangkutan, bahwa mereka telah mengimplementasikan. Kabupaten Jember sering disebut sebagai juara yang memelopori pendidikan dan kesehatan gratis. Sejak 2001 Jember menyediakan pelayanan publik yang terjangkau dan merata bagi rakyat, misalnya melalui skema “sekolah gratis” dan “kesehatan gratis”. Sejak 2003, Jember 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 Jember langsung mendapat kartu anggota JKJ, yang diperoleh secara gratis. Untuk mendanai “sekolah gratis”, Jember 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 Jemberana. Sejak tahun 2003 Jemberana 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 (Eko, 2007:18-19).

Kabupaten Jombang berhasil mengembangkan Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) setara dengan rumah sakit kecil, dan dokter spesialis tersedia hingga pedesaan. Bupati Jombang mengawali pengembangan dua Puskesmas di kecamatan Mojoagung dan Cukir dengan menyediakan dokter spesialis

dan sarana canggih seperti peralatan roentgen. Rumah sakit juga pelayanan rawat inapnya juga ditingkatkan dengan membangun ruang perawatan Very Important Person (VIP). Kebijakan itu kemudian dilanjutkan dengan menyusun peraturan daerah berkaitan dengan kepastian tentang tariff. Puskesmas. Biaya pelayanan menjadi sangat murah. Biaya cek darah, urine, atau tinja Rp. 2000,-; operasi kecil Rp. 20.000,-; rawat inap komplet dengan tiga kali makan sehari Rp 20.000,-. Oleh bupati Puskesmas dijadikan ujung tombak pelayanan kesehatan. Dan perkembangannya sangat pesat. Pasien rawat inap di Puskesmas terus bertambah, maka tak heran kalau sampai dengan 2008 di Jombang sudah terdapat 13 Puskesmas rawat inap. Puskesmas Mojoagung dan Cukir bahkan sudah memperoleh sertifikasi ISO 9001:2000 (Tempo, 28 Desember 2008:48-49).

Kota Solo, sejak tahun 2008 mengembangkan program Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (PKMS). PKMS adalah bantuan pengobatan yang diberikan Pemerintah Kota Solo kepada warga

Kota Solo, terutama warga miskin, yang mekanismenya dibuktikan dengan kartu keluarga/kartu tanda penduduk. Sasaran utamanya adalah warga yang tidak terjangkau program asuransi kesehatan (Askes) PNS, askes swasta, Jamkesmas, serta asuransi kesehatan lainnya. Dengan kartu PKMS warga Kota Solo mendapat bantuan pengobatan gratis, termasuk rawat inap dengan standar pelayanan Jamkesmas di seluruh Puskesmas dan 10 rumah sakit pemerintah / swasta di Kota Solo. Sejak tahun 2008 pula Pemerintah Kota Solo juga membantu biaya pendidikan siswa dari keluarga miskin melalui sekolah gratis. Programnya dinamakan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Solo (BPMKS).

Selain memprioritaskan pelayanan di bidang kesehatan dan pendidikan Pemerintah Kota Solo juga melakukan revitalisasi pasar, khususnya pasar tradisional, yang diwujudkan dengan keberhasilan menata Pedagang Kaki Lima (PKL) dan revitalisasi 15 pasar tradisional dari 37 pasar tradisional yang ada. Keberhasilan revitalisasi pasar ini berpengaruh positif terhadap meningkatnya pariwisata, yang

berimplikasi pada meningkatnya okupansi hotel. Sektor lain seperti restoran, transportasi, kerajinan batik, misalnya juga mendapatkan manfaat (Kompas, 21 Maret, 2011:24).

Dari ketiga contoh keberhasilan pemerintah lokal di atas, yang barangkali perlu diwaspadai dan diperhatikan adalah, apakah keberhasilan mengimplementasikan itu akan mampu terus bertahan dan berlanjut, sekalipun bupati atau walikota-nya berganti dengan pejabat yang baru? Apakah keberhasilan itu merupakan keberhasilan kepemimpinan seseorang ataukah keberhasilan dari sebuah komitmen bersama dari seluruh elemen *governance* yang terlibat dalam *decision-making* dan *decision-implementation* di daerah itu?

## **Penutup**

Peluang untuk mengimplementasikan sesuai dengan konstitusi sebenarnya sangat terbuka. Problemanya terletak pada para aktor pembuat kebijakan di negeri ini. Menurut Starke (2006:115) terjadinya *retrenchment* itu ditentukan oleh motivasi para

aktor. Para aktor (elit politik dan ekonomi) yang berideologi sekular konservatif dan politisi berpaham pasar-liberal umumnya sangat tidak menyukai sebuah yang besar. Celakanya, jumlah aktor yang demikian ini di Indonesia semakin banyak jumlahnya. Secara teoritis desentralisasi *overnance* mampu menjawab persoalan buruknya impelentasi. Dengan bukti empirik pengalaman keberhasilan beberapa pemerintah lokal seperti di atas, diyakini bahwa tingkat keberhasilan implementasi akan semakin tinggi.

### Daftar Pustaka

Alhumami, Amich, 2008, *Retorika Negara Kesejahteraan*, Kompas, 17 April

Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta, Penerbit buku Kompas PT Kompas Media Nusantara

Dwiyanto, Agus, 2007, *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance*, dalam Djojowadono, dkk., *Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Penerbit Gadjah Mada University Press

Eko, Sutoro, 2007, *Daerah Budiman: Prakarsa dan Inovasi Lokal Membangun Kesejahteraan*, Yogyakarta, Institute for Research and Empowerment (IRE)

Esping-Andersen, Gosta, 2003, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York, Oxford University Press.

Kim, Tae Kuen dan Zurlo, Karen, 2009, *How does economic globalization affect the ? Focusing on the mediating effect of welfare regimes*, International Journal of Social Welfare, Vol. 18, pp. 130-141

Muluk, M.R. Khairul, 2009, *Peta Konsep & Desentralisasi Pemerintahan Daerah*, Surabaya, ITS Press

Nordholt, Henk Schulte, 2005, *Desentralisasi di Indonesia: Peran Negara Kurang, Lebih Demokratis?*, dalam Harriss, John, et.al, *Politikasi Demokrasi Politik Lokal Baru*, (terjemahan), Jakarta, Penerbit DEMOS

Starke, Peter, 2006, *The Politics of Retrenchment: A Literature Review*, Social Policy and Administration, Vol. 40, No. 1, pp. 104-120

Sellers, Jeffrey M. dan Lidström, Anders, 2007, *Decentralization, Local Government, and the Governance: An International Journal of*

- Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 4, October
- Suharto, Edi, 2007, *Meretas Kebijakan Sosial Pro Poor: Menggagas Pelayanan Sosial yang Berkeadilan*, makalah disampaikan pada Semiloka Menggagas Model Pelayanan Sosial Berkeadilan, Jurusan Ilmu Sosiatri, Fisipol Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Hotel Saphir Yogyakarta, 11 September
- The World Bank Group, 2011, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>
- Thoha, Mifthah, 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta, Penerbit PT Raja Grafindo Persada
- UN ESCAP, 2011, <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
- Utomo, Tri Widodo W , 2010, *Trend Desentralisasi Dalam Administrasi Publik, (Sebuah Kajian Terhadap Dampak Desentralisasi Dalam Perspektif Internasional dan Pengalaman Indonesia)*, <http://triwidodowu.tomo.blogspot.com/2010/09/trend-desentralisasi-dalam-administrasi.html>, Kamis, 02 September 2010
- Vogel, Joachim, 2003, , Social Indicator Research, December, Vol. 64, Issue 3, pp 373-391
- Work, Robertson, 2002, *The Role of Participation and Partnerships in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Case Studies on Service Delivery for the Poor*, <http://www.undp.org/governance/marrakechdrom/concepts/Work%20Role%20of%20Participation.pdf>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial
- Kompas, 10 Maret, 2011, Laporan Khusus Korupsi dan Kemiskinan: *Susahnya Memberantas Kemiskinan di Indonesia*.
- Kompas, 21 Maret, 2011
- Tempo, 28 Desember, 2008, Edisi Khusus Akhir Tahun

