

**Dilema Para Politisi di Tingkat Lokal:
Antara Mimpi Inovasi dan Demokrasi
(Kajian tentang Dilema Politisi Eksekutif di Kabupaten Bantul
dan Jembrana)¹**

Amalinda Savirani²

Abstract

This paper investigates dilemmas faced by local executives in promoting effective local governance while at the same time upholding democratic principles. Based on field research in Bantul and Jembrana, two notorious regencies for it's innovations in public policy, this paper concludes that from the process perspective, the implementation of democratic principle such as participation, accountability and transparency are still far too behind. However, when it analyzed using the outcomes perspective, policy innovations in Bantul and Jembrana meet the public demands successfully.

Kata-kata kunci:

Democracy, Decentralization, Regional Authonomy, Policy Innovations, Bantul, dan Jembrana

¹ Sebagian besar data tentang Bantul merupakan bagian dari data dalam tesis S2 penulis di Universiteit van Amsterdam, Netherlands, dan kemudian penulis di *update* menjelang Pilkada Langsung di Bantul Juni 2005. Data tentang Jembrana merupakan hasil penelitian lapangan yang penulis lakukan sebanyak dua kali masing-masing pada bulan Agustus 2005 dan menjelang Pilkada pada Oktober 2005.

² Staf di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM

Desentralisasi telah berlangsung lebih dari lima tahun di Indonesia. Dua undang-undang telah menyertai proses radikal yang berlangsung dalam ranah politik lokal ini. Telah banyak pelajaran yang dapat dipetik menyangkut kompleksitas bekerjanya gagasan ini. Salah satunya adalah keterbatasan penggunaan parameter demokrasi yang bersifat hitam dan putih. Menggunakan prinsip demokrasi normatif-idealisme, bisa dipastikan akan membawa kita pada kesimpulan “tidak ada demokrasi di Indonesia”. Melalui studi kasus di dua kabupaten yang dianggap terbaik dalam praktek penyelenggaraan desentralisasi, tulisan ini akan mengargumentasikan perlunya melihat kompleksitas praktek desentralisasi sebelum melakukan penilaian akhir tentang ada atau tidaknya demokrasi di ranah lokal. Kedua, perlunya menggunakan parameter “antara” dalam menilai praktek demokrasi di tingkat lokal.

a. Mempertimbangkan kepentingan individu politisi dalam analisa produk kebijakan dalam politik lokal

Tulisan ini hendak mengadvokasi analisa berbasis individual dalam memotret produk kebijakan populis yang telah dikeluarkan oleh beberapa kabupaten yang masuk dalam kategori *best practices* dalam praktek desentralisasi di Indonesia, yakni kabupaten Bantul, propinsi DI Yogyakarta dan Jembrana di Propinsi Bali. Basis argumentasinya adalah bahwa seluruh rangkaian kebijakan pro rakyat yang telah dihasilkan di kedua kabupaten ini oleh kedua bupati dilatari oleh kepentingan individu sang politisi dalam mempertahankan kekuasaannya. Dengan kata lain, struktur insentif individual si politisi lah yang mendorong kelahiran kebijakan pro rakyat ini, dan bukan idealisme bagi perwujudan mimpi desentralisasi sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang.

Kerangka pikir ini dipinjam dari tradisi berfikir teori pilihan rasional (*rational choice*) di level individual, yang mengasumsikan bahwa kepentingan dan motivasi individu selalu menyetir segala tindakan yang akan diambilnya, dengan terlebih dahulu menghitung peluang keuntungan dan kerugian yang akan diperoleh dari tindakan yang diambil. *Rational choice theory* mengasumsikan bahwa semua individu berwatak rasional dalam mengambil tindakan. Kedua, bahwa individu memiliki otonomi dalam mengambil langkah-langkah yang mendukung kepentingan dirinya. Semua politisi memiliki target untuk terus bertahan dalam posisinya setidaknya dalam satu periode jatahnya. Argumen

berdasarkan *rational choice theory* ini telah banyak diterapkan dalam menganalisa motivasi politisi dalam bertindak. Salah satu analisa yang sangat kuat untuk kasus di Amerika Latin dilakukan oleh Barbara Geddes (1994) dan seluruh kerangka berfikir dalam tulisan ini diinspirasi oleh tulisan Geddes. Selanjutnya, menurut Geddes, penentuan struktur insentif individual politisi disesuaikan dengan institusi yang didiaminya. Dalam kasus politisi eksekutif di daerah, strategi untuk mencapai popularitas bagi dirinya mungkin harus ditempuh dengan melakukan penerobosan terhadap struktur birokrasi yang kaku dan tidak fleksibel.

Kebijakan individual politisi eksekutif di daerah ini kemudian menjadi sulit untuk dibedakan dengan kebijakan daerah. Dalam kasus Bantul, kebijakan yang dikeluarkan Idham Samawi sering diidentikan dengan kebijakan Pemkab Bantul. Dari sini, kemudian tampak bahwa yang disebut dengan kebijakan daerah atau kebijakan negara bersifat terpecah-pecah (*fragmented*) bisa berbeda-beda coraknya, kalau mengasumsikan bahwa para politisi memiliki motivasi dan kepentingan kebijakan yang berbeda-beda, terkecuali jika ada politisi yang mendominasi proses pengambilan kebijakan. Di sisi lain, seorang politisi eksekutif pun memiliki variasi motivasi pribadi yang beragam, ketika dikaitkan dengan struktur insentif yang dibayangkan akan diperjuangkan. Dalam konteks inilah, muncul apa yang disebut "dilema politisi".

Makna dilema ini sendiri dapat diperluas dalam spektrum eksternal sang politisi, yakni saat ia berhadapan dengan lembaga strategis di luar dirinya, yakni parlemen dan birokrasi, dan berhadapan dengan norma-norma demokrasi yang harus menjadi sandaran dalam proses sehari-hari pemerintahan di daerah. Uraian berikut ini akan menunjukkan bagaimana dilema-dilema itu muncul dan pada gilirannya mempengaruhi gambar besar bagaimana demokrasi di tingkat lokal berlangsung.

b. Bantul: dari Kebijakan Beli Gabah sampai "Babonisasi"

Salah satu kabupaten yang sangat terkenal di Indonesia karena rangkaian prestasinya di bidang pelayanan publik paska pemberlakuan kebijakan desentralisasi adalah kabupaten Bantul di propinsi Yogyakarta. Bupatiya, Idham Samawi, merupakan bupati pertama yang terpilih dengan pengaturan undang-undang baru tentang Pemerintahan Daerah No 22/1999 pada tahun 2000, setelah Bupati lama Kolonel Sri Roso terbukti

bersalah oleh pengadilan dalam kasus terbunuhnya wartawan harian *Bernas*, Syafrudin atau yang lebih dikenal sebagai "Udin". Idham Samawi terpilih sebagai bupati dalam pemilihan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Bantul pada akhir 1999, karena dalam undang-undang yang lama bupati dipilih oleh parlemen. Lima tahun kemudian ia terpilih lagi sebagai bupati Bantul dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung pada 26 Juni 2005 tahun lalu, dengan angka kemenangan 78%.

Secara geografis Bantul terletak di bagian selatan kota Yogyakarta, dengan luas wilayah 506,85 km². Sementara secara administratif Bantul memiliki 17 kecamatan, 75 desa dan 933 dusun. Jumlah penduduk kabupaten Bantul berdasarkan hasil sensus tahun 2001 sebanyak 783.060 orang. Pertanian merupakan aktivitas ekonomi yang utama dan penyumbang terbesar pemasukan APBD.

Ada tiga kandidat dalam pertarungan Pilkada di Bantul bulan Juni tahun lalu. Kandidat pertama adalah Totok Sudarto yang sebelumnya merupakan wakil bupati pada masa kepemimpinan Idham Samawi (2000-2005).³ Kandidat kedua adalah Idham Samawi sendiri. Ia berpasangan dengan Sumarmo, seseorang yang memiliki latar belakang birokrat senior. Alasan pemilihan Sumarmo menurut Idham adalah karena masukan yang diberikan oleh Sultan Hamengkubuwono X, untuk mengurangi kelemahan administratif Idham Samawi selama ini. Sementara itu, calon ketiga adalah salah satu anggota Kraton Yogyakarta yakni Gusti Bendoro Pangeran Haryo (GBPH) Yudhaningrat atau yang dikenal sebagai Gusti Yudha yang berpasangan dengan seorang pemimpin agama kharismatis KH Abdul Aziz.

Pertarungan dimenangkan Idham Samawi mutlak di tujuh belas kecamatan yang ada di Bantul dengan hasil perolehan suara sebagai berikut ini:

³ Telah banyak diketahui khalayak bahwa hubungan antara sang Bupati dan wakilnya tidak harmonis. Pada tahun 2002, Totok Sudarto mencalonkan diri sebagai bupati di Kabupaten Bondowoso, Jawa Timur, namun ia tidak memenangkan pertarungan, dan kembali ke kursi wakil bupati di Bantul. Peran wakil bupati dalam pemerintahan sehari-hari di Bantul sangat terbatas. Semua proses pengambilan keputusan dan aktivitas rutin administratif didominasi oleh sang bupati. Tidak terlalu jelas asal muasal ketakcocokan keduanya. Pengakuan Idham Samawi sendiri dalam sebuah wawancara dengan peneliti pada tahun 2002 adalah "ini persoalan karakteristik kepribadian". Yang dimaksudnya adalah kepribadian sang wakil bupati yang barangkali tidak cocok dengan kepribadiannya sendiri.

Tabel 1
Hasil Perolehan Suara Pilkada in Bantul 2006

No	Kecamatan	Jumlah Desa	Pasangan Calon Kepala Daerah		
			Totok Riyanto	Idham Samawati	Idhat
1	Kasih	4	2.189	35.477	8.559
2	Sedayu	4	1.162	16.000	6.290
3	Pajangan	3	1.073	12.914	4.128
4	Pandak	4	1.378	22.768	5.102
5	Srandakan	2	1.093	13.995	2.706
6	Sanden	4	981	15.655	2.512
7	Kretek	5	707	13.730	3.389
8	Pundong	3	955	15.970	3.061
9	Bambanglipuro	3	1.334	17.655	3.712
10	Bantul	5	1.187	25.535	6.135
11	Jetis	4	1.716	22.548	6.348
12	Imogiri	8	1.577	24.753	7.078
13	Dlingo	6	1.217	15.816	4.357
14	Banguntapan	8	3.169	28.185	14.494
15	Pleret	5	1.470	16.203	5.497
16	Piyungan	3	1.275	14.822	8.873
17	Sewon	4	3.038	35.188	10.260
		75	25.521	347.214 (78%)	102.501

Sumber: KPUD Kabupaten Bantul, 2005

Kemenangan Pilkada dan Investasi Kebijakan Masa Lalu

Kemenangan Idham Samawati dalam Pilkada Juni 2005 sangat terkait dengan apa yang telah dilakukannya selama masa kepemimpinannya dalam periode pertama. Secara formal, hal ini ditandai dengan kenaikan pendapatan asli daerah (PAD) sejak ia menjabat sebagai bupati sampai ketika ia mengakhiri masa jabatan. Besaran PAD Bantul pada 1999 sebesar Rp 6 M, dan angka ini meningkat 5 kali lipat menjadi Rp 30 Miliar ketika ia mengakhiri masa jabatannya pada 2005.

Kenaikan PAD ini merupakan kombinasi dua program sekaligus yakni program idealis atau apa yang disebutnya sebagai "program

padamu negeri” dan program yang berorientasi profit.⁴ Untuk yang pertama, selama periode kepemimpinannya ia memfokuskan diri pada sektor pertanian yang menjadi tulang punggung perekonomian kabupaten Bantul, dan hal ini yang membuatnya terkenal di seluruh Bantul. Yang kedua pada program pendidikan. Salah satu kebijakan konkrit dalam bidang pertanian adalah pembentukan “tim pengamanan harga paska panen” yang bertugas melakukan standarisasi harga produk panen, dengan cara melakukan pembelian lima produk utama rakyat Bantul dengan harga pasar. Lima produk komoditas yang dibeli adalah beras, cabai merah, bawang merah, kedelai, dan jagung.⁵

Tim Pengamanan Harga Paska Panen ini dibentuk Idham Samawi dan terdiri dari 15 birokrat dari Dinas Pertanian dan Kehutanan dan disupervisi langsung oleh Idham Samawi dan anggota DPRD Kabupaten Bantul. Tim dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Bupati 1 Oktober 2002, dan diperbaharui dengan Nomor 12a, 31 January 2003.⁶

Selain membeli komoditas pertanian, Idham Samawi juga memperkenalkan proyek “babonisasi”, yakni sebuah proyek peningkatan gizi anak-anak usia sekolah dasar, dengan cara memberikan induk ayam betina (babon) kepada 91.000 siswa SD di wilayah Bantul. Skema yang dirancangnya adalah bahwa babon akan dipelihara si anak sampai kemudian ia bertelur. Telur babon ini yang kemudian dimakan oleh si anak dan diharapkan dapat meningkatkan gizinya. Pada saat yang sama, pemberian tanggung jawab memelihara babon ini juga mendidik siswa untuk berperilaku bertanggung jawab. Pada perkembangannya, program yang awalnya dipuji ini menghadapi permasalahan dalam eksekusinya, salah satunya adalah bahwa banyak babon yang mati karena belum divaksinasi.

Sementara itu, untuk bidang pendidikan, melalui keputusan Bupati, dikirimkan 124 guru untuk mengambil program paska sarjana yang didukung oleh APBD 2002. Sekolah menengah pertama mendapat bantuan sebesar Rp 300.000,- untuk perpustakaan di masing-masing

⁴ Lihat Cornelis Lay (2000), *Laporan Penelitian Riset Unggulan Terpadu (RUT) Eksekutif dan Legislatif di Daerah, Studi Kasus Kabupaten Bantul, Sampang, Buleleng dan Kota Solo*.

⁵ *Kedaulatan Rakyat*, 21-10-2003

⁶ Laporan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/BPKD, Propinsi Yogyakarta, Januari 2005

padamu negeri” dan program yang berorientasi profit.⁴ Untuk yang pertama, selama periode kepemimpinannya ia memfokuskan diri pada sektor pertanian yang menjadi tulang punggung perekonomian kabupaten Bantul, dan hal ini yang membuatnya terkenal di seluruh Bantul. Yang kedua pada program pendidikan. Salah satu kebijakan konkrit dalam bidang pertanian adalah pembentukan “tim pengamanan harga paska panen” yang bertugas melakukan standarisasi harga produk panen, dengan cara melakukan pembelian lima produk utama rakyat Bantul dengan harga pasar. Lima produk komoditas yang dibeli adalah beras, cabai merah, bawang merah, kedelai, dan jagung.⁵

Tim Pengamanan Harga Paska Panen ini dibentuk Idham Samawi dan terdiri dari 15 birokrat dari Dinas Pertanian dan Kehutanan dan disupervisi langsung oleh Idham Samawi dan anggota DPRD Kabupaten Bantul. Tim dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Bupati 1 Oktober 2002, dan diperbaharui dengan Nomor 12a, 31 January 2003.⁶

Selain membeli komoditas pertanian, Idham Samawi juga memperkenalkan proyek “babonisasi”, yakni sebuah proyek peningkatan gizi anak-anak usia sekolah dasar, dengan cara memberikan induk ayam betina (babon) kepada 91.000 siswa SD di wilayah Bantul. Skema yang dirancangnya adalah bahwa babon akan dipelihara si anak sampai kemudian ia bertelur. Telur babon ini yang kemudian dimakan oleh si anak dan diharapkan dapat meningkatkan gizinya. Pada saat yang sama, pemberian tanggung jawab memelihara babon ini juga mendidik siswa untuk berperilaku bertanggung jawab. Pada perkembangannya, program yang awalnya dipuji ini menghadapi permasalahan dalam eksekusinya, salah satunya adalah bahwa banyak babon yang mati karena belum divaksinasi.

Sementara itu, untuk bidang pendidikan, melalui keputusan Bupati, dikirimkan 124 guru untuk mengambil program paska sarjana yang didukung oleh APBD 2002. Sekolah menengah pertama mendapat bantuan sebesar Rp 300.000,- untuk perpustakaan di masing-masing

⁴ Lihat Cornelis Lay (2000), *Laporan Penelitian Riset Unggulan Terpadu (RUT) Eksekutif dan Legislatif di Daerah, Studi Kasus Kabupaten Bantul, Sampang, Buleleng dan Kota Solo*.

⁵ *Kedaulatan Rakyat*, 21-10-2003

⁶ Laporan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/BPKD, Propinsi Yogyakarta, Januari 2005

sekolah. Karena program-program ini Idham Samawi mendapat banyak sekali penghargaan dari menteri pertanian, BKKBN dan asosiasi pustakawan di Yogyakarta.

Sembari melakukan program idealis, Idham Samawi juga melakukan serangkaian strategi dalam rangka peningkatan pendapatan daerah melalui badan usaha milik daerah atau BUMD, dan menghasilkan peningkatan PAD sebagaimana yang ditunjukkan dalam tabel berikut

Table 2
Perkembangan PAD Kabupaten Bantul
(2000-2004)

Tipe	2000 (dalam Rp.ribu)	2001 (dalam Rp.ribu)	2002 (dalam Rp.ribu)	2003 (dalam Rp.ribu)	2004 (dalam Rp.ribu)
Pajak Daerah	1,369,196,600.00	1,946,725,000.00	4,115,111,193.00	6,437,296,400.00	7,085,891,785.00
Retribusi Daerah	4,141,510,570.00	7,646,100,900.00	12,219,621,170.00	17,937,662,280.00	19,186,122,250.00
Laba Perusahaan Daerah	656,851,719.00	871,806,755.49	3,075,864,450.00	3,425,000,000.00	3,075,748,742.00
PAD	6,266,950,131.31	10,658,812,332.49	20,109,293,589.00	31,364,543,187.76	30,774,540,681.00

Sumber: APBD Bantul 2000-2004

Serangkaian program yang dirancang dan berorientasi profit ini misalnya proyek Bantul Kota Mandiri (BKM), Pengembangan RSUD Panembahan yang diwarnai oleh *mark up* pembelian teknologi kesehatan. Dalam program-program inilah, Idham Samawi tersandung oleh berbagai tuduhan korupsi. Sebelum Pilkada 2005 berlangsung, kasus korupsinya sudah diadukan ke pengadilan dan kepolisian dan tengah diusut. Tapi sampai saat ini, belum banyak perkembangan yang berarti dari kasus-kasus tersebut.

Bantul Kota Mandiri (BKM) adalah proyek pembangunan sebuah kota satelit di wilayah Bantul dengan rencana area sebesar 13.000 hektar. Proyek ini melibatkan dua pihak lain yakni Sultan Hamengkubowono IX dan perusahaan swasta PT Perwita Asri. Alokasi anggaran untuk BKM adalah Rp 60 Miliar.⁷ Rencana pembangunan BKM mulai mencuat tahun 2001, ketika Pemkab Bantul bertekad merangsang pertumbuhan ekonomi di wilayah pinggiran, melalui pembentukan unit perekonomian terpadu

⁷ Kompas, 22 Agustus 2002

yang berada di desa-desa pinggiran dilengkapi fasilitas permukiman, gedung perkantoran, pusat perbelanjaan, dan tempat rekreasi. Dengan demikian, potensi sumber daya alam berupa hasil pertanian serta hasil industri cinderamata dari rakyat setempat mudah dipasarkan. Pada perkembangannya, proyek ini mengalami masalah dan kemudian dibuat panitia khusus (Pansus) di DPRD Kabupaten Bantul untuk menyelidiki. Yang menarik, honorarium anggota Pansus besarnya 10 kali lipat dari honorarium Pansus biasa, yakni Ketua Pansus Rp 500.000, Wakil Ketua Rp 400.000, Sekretaris Rp 350.000 dan untuk 14 anggota masing-masing Rp 300.000. Sementara pansus biasa, besaran honorariumnya masing-masing Rp 70.000 (ketua), Rp 50.000 (wakil ketua) dan Rp 26.000 (anggota).⁸ Kecurigaan ada upaya penyuapan terhadap anggota DPRD dalam kasus BKM ini dapat dipahami.

Proyek ambisius yang kedua adalah pembangunan Gelanggang Olahraga (GOR) dengan alokasi dana yang juga sangat besar yakni Rp 11,5 Milyar. Sempat bermunculan kritik dari masyarakat bahwa proyek-proyek ini memboroskan dana APBD. Kasus yang lain adalah dugaan *mark-up* pembelian alat-alat kesehatan di Rumah Sakit Umum Daerah Panembahan Senopati yang merupakan salah satu perusahaan daerah milik Pemkab Bantul. *Mark up* berupa pembelian alat foto yang harganya hanya sekitar Rp 10 juta, tetapi dinaikan menjadi seharga Rp 75 juta, alat pengukur keropos tulang densitometer yang dinaikan menjadi Rp 1,2 miliar, dari harga wajar Rp 800 juta.⁹ Data dari LBH Yogya, *mark up* diduga dilakukan salah satu dokter spesialis di RS itu dan diduga kuat kasus itu melibatkan sejumlah lembaga sehingga sepak terjangnya terlindungi. Pada November 2003, kasus ini terbuka ke publik setelah sebuah surat kaleng dikirim ke Kejaksaan Negeri yang isinya melaporkan praktek korupsi di RS ini. Dokter senior yang diduga menulis surat kaleng ini kemudian dipindahjabatankan dari RSUD ke sebuah Puskesmas kecil di Bantul.

Singkat kata, berbagai inovasi dalam kebijakan populis Idham Samawi berdampingan dengan proyek ambisius di Bantul yang memiliki segudang persoalan akuntabilitas. Di sisi lain, prestasi yang dicapai

⁸ www.indonesia.com downloaded 17 Maret 2006, jam 09.19.

⁹ *Kompas*, 14 November 2003.

Idham Samawi, termasuk kenaikan angka pendapatan daerah, perlu dilihat dengan komparasinya dari besaran dana alokasi umum (DAU) yang merupakan dana subsidi pemerintah nasional kepada pemerintah daerah. Angka DAU juga terus meningkat dari tahun ke tahun yakni Rp 190,066,962,000,- pada tahun 2001, dan sebesar Rp 296,683,682,055,- pada 2002 dan Rp 319,984,449,890,- pada 2003, atau terjadi peningkatan prosentasi DAU sebesar 35,9% dan 7,3 % masing-masing di tahun 2002 dan 2003.

Inovasi di Bantul: Antara Kebijakan Populis dan Penggadaian Prinsip Demokrasi

Apa yang berlangsung di Bantul memperlihatkan bahwa serangkaian kebijakan yang populistis, yang dapat dilabeli sebagai inovasi, dan disukai masyarakat pada umumnya, beriringan dengan proyek-proyek ambisius penuh kontroversi dan ketergantungan pendanaan dari pemerintah nasional melalui skema Dana Alokasi Umum (DAU). Karena dampak kebijakan yang dilakukan khususnya dalam bidang pertanian langsung dapat dirasakan oleh sebagian besar rakyat Bantul yang Petani, orang Bantul menyebut Idham Samawi sebagai "Pak Idham dari langit", nama belakangnya "Samawi" berasal dari bahasa Arab yang berarti "dari langit". Ini merupakan ekspresi pujian terhadap dirinya, seolah ia merupakan berkah bagi rakyat Bantul.

Sebagaimana yang dipaparkan di atas, untuk dapat mencapai efektifitas dalam proses pembuatan kebijakan dan penerapannya, Bupati Bantul harus menempuh serangkaian strategi. Pertama, ia melakukannya dengan cara mem-*bypass* sistem birokrasi yang memang berkarakter lamban dan tidak responsif. Tim Paska Panen yang dibentuknya tampaknya terdiri dari birokrat-birokrat terpilih yang dipercayainya, serta mampu bekerja di luar kebiasaan rutin. Tim ini misalnya tidak diketuai oleh kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Pemkab Bantul, melainkan oleh salah satu staf di dinas tersebut, yang kemudian dipromosikan menjadi kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan. Selain itu, karena menyadari kesulitan hukum yang mungkin muncul di kemudian hari, eksistensi tim Paska Panen ditopang dengan landasan hukum yaitu dengan menggunakan Surat Keputusan atau SK Bupati. SK Bupati dipilih ketimbang Perda, karena penerbitan perda memerlukan proses legislasi yang panjang dan lama, dan melibatkan DPRD sebagai pihak yang bertugas membuat legislasi.

Pelibatan aktor di luar eksekutif ini dikhawatirkan akan membuat proses pembuatan kebijakan menjadi terhambat.

Strategi "asal tabrak" Idham Samawi diakui sendiri oleh dirinya saat wawancara dengan penulis. Ia secara sadar menempuh cara ini dengan alasan ada kepentingan masyarakat banyak yang harus dibelanya dan harus menjadi prioritas. Keluhan dari birokrasi pun amat luas namun ketakpuasan ini tidak pernah menggumpal dan terkonsolidasi secara sistematis, hanya berbentuk keluhan yang sporadis.

Mengutip Barbara Geddes (1993:132), yang menggunakan kerangka *rational theory*, ketika seorang terpilih di puncak kekuasaan eksekutif, ada tiga hal yang akan ia lakukan, *pertama*, memastikan bahwa ia akan bertahan setidaknya dalam periode kepemimpinannya, *kedua*, menciptakan mesin politik yang loyal dan akan mendukungnya, dan *ketiga*, menciptakan pemerintahan yang efektif. Pemerintahan yang efektif berarti pemerintahan yang setidaknya mampu melakukan fungsi-fungsi dasarnya yakni pelayanan pada masyarakat, regulasi dan fungsi kontrol. Ketiga sasaran yang diidentifikasi Geddes seringkali tidak selalu sejalan dengan prinsip demokrasi. Dari kasus Bantul misalnya, rangkaian kebijakan yang diambilnya dalam periode pertama kepemimpinannya merupakan upaya untuk bertahan setidaknya selama masa jabatannya. Caranya dengan menciptakan mesin politik yang loyal, yakni dengan melakukan seleksi terhadap birokrat-birokrat yang dianggapnya dapat membantu merealisasikan ide-idenya. Dan ketiga, ia akan memastikan bahwa tim yang dibentuknya dapat bekerja dengan baik, dengan cara memastikan kebijakan yang dibuatnya berguna atau efektif.

Dalam konteks penciptaan pemerintahan yang efektif, kita mulai masuk pada pertanyaan tentang standar penilaian pemerintahan yang efektif. Apakah standar yang kita gunakan proses atau produk? Proses berarti melibatkan prinsip-prinsip demokrasi, yakni partisipatif, terbuka dan akuntabel. Melihat proses, kita bisa pastikan proses pembuatan kebijakan di Bantul jauh dari nuansa partisipatif minimal. Strategi "asal tabrak" baik ke dalam (birokrasi) dan ke luar (politisi di parlemen) yang berlangsung di Bantul menunjukkan adanya penyempitan ruang partisipasi secara sistemik. Namun, jika kita melihat dari sisi produk, sulit ditemukan kelompok masyarakat di Bantul yang tidak mengakui sumbangsih yang telah dibuat Idham Samawi bagi orang Bantul. Inilah yang penulis argumentasikan sebagai dilema politisi. Di satu sisi sebagai

politisi apa yang dilakukannya bagi masyarakat benar secara politik, tetapi salah secara administratif formal-prosedural. Kasus serupa juga ditemukan di Jembrana.

c. Jembrana: dari Program Asuransi sampai Korupsi Dana Bergulir

Jembrana juga merupakan sebuah fenomena lain yang penting dalam periode desentralisasi dan otonomi daerah. Kabupaten yang terletak di Bali Barat ini merupakan salah satu kabupaten yang dianggap berprestasi dalam pelaksanaan otonomi daerah. Prestasi yang dimaksud adalah karena serangkaian inovasi yang dilakukan pemerintah setempat dalam pelayanan publik yakni dengan membebaskan biaya pelayanan pendidikan dan kesehatan. Pelayanan kesehatan digratiskan melalui skema Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ) dan Pendidikan mulai dari tingkat SD sampai SMU dibebaskan biaya SPP. Selain ditujukan kepada publik, inovasi juga dilakukan ke dalam tubuh pemerintahan, yakni ke tubuh birokrasi dan lembaga perwakilan daerah (DPRD), serta partai politik lokal. Ke dalam tubuh birokrasi misalnya, restrukturisasi kepegawaian yang sangat ramping dilakukan di lingkungan pemerintah Kabupaten Jembrana. Sedang ke Partai Politik, khususnya PDIP sebagai partai dengan kursi terbanyak di DPRD, Sang Bupati berhasil menjadi ketua DPC PDIP dan kemudian mampu mengontrol fraksi terbesar parlemen dari luar. Hasil dari aktivitas ini membuat harum nama Jembrana dalam politik nasional dan di mata lembaga dana internasional yang mengurus isu otonomi daerah. Serangkaian inovasi ini juga kemudian meningkatkan "tabungan" kabupaten ini, yang ditandai dengan kenaikan PAD.

Keberhasilan Jembrana tidak bisa dilepaskan dari sosok Sang Bupati, yakni Prof I Gede Winasa, mantan dekan fakultas kedokteran gigi di sebuah universitas swasta di Bali, dan pemegang gelar profesor dalam bidang yang sama. Ia menyelesaikan jenjang pendidikan strata 2 di universitas di Jepang, dan strata 3 di Universitas Airlangga Surabaya. Sejak periode kepemimpinannya, Winasa membawa Jembrana beranjak dari kabupaten yang miskin dan tertinggal, menjadi kabupaten yang disegani di seluruh negeri. Selain akademisi, ia juga seorang pengusaha yang ulet. Konon, ia pernah memiliki perusahaan pengiriman tenaga kerja

Luas wilayah Jembrana sebesar 841,80 km² atau 15% dari luas total pulau Bali, dan terbagi dalam 4 kecamatan, 42 desa, 9 kelurahan, 209 dusun, 35 lingkungan. Jumlah penduduk pada 2004 sebanyak 231.000 jiwa. Komposisi agama di kabupaten ini adalah penganut agama Hindu sebanyak 172.542 orang, Islam 56.887 orang, Kristen sebanyak 2.334 penganut, Katholik 1.749 orang dan Budha 698 orang.

Jembrana merupakan satu dari dua kabupaten yang paling miskin di propinsi Bali. Problema kemiskinan kabupaten ini yang harus ditangani I Gede Winasa, sang bupati, yang juga seorang profesor ketika pertama kali naik ke dalam tampuk kepemimpinan "Jembrana 1". Ia berhasil memenangkan kompetisi menjadi Bupati Jembrana pada tahun 2000 setelah mengalahkan seorang calon yang diusung oleh PDIP. Saat itu ia hanya didukung oleh koalisi partai gurem, Fraksi P3R yang terdiri dari PPP & Partai Republik. Sementara saingannya, I Ketut Sandyasa didukung oleh fraksi terbesar PDIP yang menduduki 17 kursi. Pemilihan pun berlangsung selama 2 putaran, karena yang pertama tidak memenuhi kuorum. Pada pemilihan yang pertama ia mengantungi 12 suara dan saingannya mendapat 13. Karena hasil ini tidak memenuhi kuorum 50% + 1, maka pemilihan harus diulang.¹⁰ Ia memenangkan pemilihan putaran kedua dengan perbandingan 11 dan 19 suara untuk dirinya dan pasangannya. Winasa dilantik sebagai Bupati Jembrana oleh Gubernur Dewa Beratha, dengan gelombang protes yang berlangsung di luar gedung DPRD. Pelantikan sempat dimundurkan dari jadwal semula sampai menunggu kondisi politik Jembrana stabil. Setelah sempat diwarnai pertumpahan darah dengan tewasnya seorang pendukung calon dari PDIP, akhirnya Winasa dilantik sebagai Bupati Jembrana pada tanggal 28 Agustus 2000.¹¹ Aksi kekerasan yang sempat berlangsung terjadi karena pendukung PDIP marah pada empat orang wakilnya yang duduk di DPRD yang disinyalir membelot mendukung Winasa-Suania. Di atas kertas, karena PDIP memiliki kursi terbanyak, calon PDIP akan memenangkan pemilihan. Namun yang terjadi tidaklah demikian. Naiknya Winasa-Suania sebagai bupati dan wakil bupati melalui proses yang sangat kontroversial. Dalam perjalanan duet kepemimpinan mereka, Suania tidak banyak berperan

¹⁰ *Kompas*, 15 Agustus 2000.

¹¹ *Kompas*, 29 Agustus 2000.

karena ia merupakan politisi di tingkat propinsi. Sebagaimana Samawi di Bantul, Winasa sendirian dalam memerintah di Jembrana, mulai dari proses pengambilan kebijakan sampai eksekusinya.

a. Rangkaian Inovasi di bidang Pelayanan Publik

Segera setelah Winasa menjabat sebagai bupati, ia melakukan gebrakan dalam bidang pelayanan publik. Ada tiga inovasi pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana yang membuatnya terkenal seantero negeri yakni dalam bidang kesehatan, pendidikan dan industri strategis (air mineral).

Program unggulan pertama Kabupaten Jembrana adalah di bidang pendidikan, yakni pembebasan SPP bagi siswa SD-SMU baik sekolah negeri maupun swasta. Program ini telah dimulai sejak tahun 2001. Alokasi anggaran pendidikan terus meningkat sejak tahun 2001 sampai 2004.

Selain membebaskan SPP pada siswa sekolah, para siswa miskin juga mendapatkan subsidi dari pemerintah kabupaten. Besaran subsidi bervariasi, dan tergantung dari tingkatan sekolahnya. Siswa SD, SMP, SMU mendapat subsidi masing-masing sebesar masing-masing Rp 7500; Rp 12.500 dan Rp 20.000. Pembebasan siswa dari pembayaran SPP dilakukan setelah Pemkab Jembrana melakukan pengelompokan ulang (*regroup*) sekolah-sekolah dari berbagai tingkat yang ada di kabupaten Jembrana. Rasionalisasi jumlah sekolah ini dilakukan terhadap sekolah dengan jumlah siswa di bawah standar. Selain membebaskan siswa sekolah dari SPP dan memberlakukan manajemen baru bagi sekolah-sekolah, Pemkab Jembrana menciptakan apa yang disebut sebagai sekolah unggulan, atau sekolah percontohan.

Masih dalam bidang pendidikan, inovasi lain yang dilakukan oleh Pemkab Jembrana berupa pengiriman tenaga kerja ke Jepang, melalui skema magang selama 3 tahun. Dengan menseleksi lulusan SMU di Jembrana, disusul dengan pelatihan, yang pembiayaan yang ditanggung Pemkab sebagai pinjaman dan dikembalikan melalui pemotongan gaji peserta magang. Jaringan yang dimiliki Bupati I Gede Winasa di Jepang ia optimalkan dalam pengiriman tenaga kerja ke Jepang.

Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ) merupakan skema yang diciptakan Pemkab Jembrana dalam upaya peningkatan kualitas

pelayanan kesehatan masyarakat.¹² Skema tersebut berupa pengalihan subsidi kesehatan yang biasanya diterima oleh Puskesmas dan Rumah Sakit Daerah. Pengalihan subsidi, ditambah dengan pengelolaan dana Askes, dana Gerakan Kemiskinan (GAKIN), dikumpulkan dan dikelola untuk membebaskan masyarakat dari pembayaran pelayanan kesehatan. Skema JKJ menggunakan logika asuransi. Kalau dalam asuransi individu yang membayar premi, dalam skema JKJ, Pemerintah Kabupaten lah yang membayar. Dalam jangka panjang, JKJ akan diproyeksikan menjadi perusahaan daerah di bidang asuransi. Sejak pertama kali diperkenalkan, dana JKJ terus meningkat. Pada 2003 sebesar Rp 3 Milyar, pada 2004: Rp 4,5 Milyar dan 2005: Rp 6 Milyar.

Gagasan JKJ terinspirasi dari skema JPKM yakni Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat, sebuah gagasan yang dilontarkan oleh Departemen Kesehatan, melalui UU No 23 tahun 1992 dan Keputusan Menteri yang mengikutinya. Dalam skema JPKM yang kemudian ditiru oleh Kabupaten Jembrana, dibagi jenis-jenis pemberi pelayanan kesehatan (PPK) yang terkait langsung dengan jenis pelayanan. Ada tiga PPK yakni PPK1, PPK 2 dan PPK 3. Yang pertama merupakan jenis pelayanan yang rawat jalan, yang kedua rawat inap, dan yang ketiga masuk dalam kategori khusus. Yang digratiskan dalam skema JKJ ala Jembrana adalah PPK 1, yakni rawat inap. Ketika masyarakat sakit dan harus mengakses PPK 2 atau rawat inap di rumah sakit, akibat telah dicabutnya subsidi, harganya meningkat, lebih dari 200%.¹³

Kebijakan JKJ diberlakukan karena evaluasi yang dilakukan pada tahun 2001 ditemukan bahwa pemanfaatan RSUD Negara tidak begitu optimal, kunjungan rata-rata di puskesmas hanya sekitar 30-40 orang per hari. Keluarga miskin hanya 15-20% yang memanfaatkan sarana RS juga tidak banyak yang memanfaatkan kartu miskin untuk berobat di puskesmas dan RSUD Negara. Bila dilihat dari pemanfaatan APBD, subsidi obat untuk puskesmas dan RSUD dari tahun ke tahun cukup besar Rp 3.5 Miliar pertahun, sementara pendapatan dari sektor kesehatan merupakan pendapatan semu yang tidak dapat diandalkan untuk peningkatan PAD

¹² Data tentang JKJ diambil dari Laporan Penelitian *Identifikasi dan Pemetaan Inovasi Program Pemerintah Kabupaten Jembrana*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, September 2004.

¹³ Wawancara, seorang pasien di RSUD Jembrana, 23 Agustus 2005.

sekitar Rp 1 Miliar lebih setahun.

Pengelolaan JKJ dilakukan oleh sebuah lembaga yang disebut sebagai Lembaga Jaminan Kesehatan Jembrana (LJKJ). Kebijakan tentang JKJ ini tertuang dalam SK Bupati Jembrana No 31 Tahun 2003. Kebijakan yang strategis ini dituangkan dalam bentuk SK dipaparkan oleh Ketua LJKJ sebagai langkah strategis bupati. Karena jika membuat perda, peluang terganggunya realisasi ide ini akan besar akibat lebih lamanya proses legislasi di DPRD.¹⁴

Tidak hanya program JKJ yang menggunakan SK Bupati, eksistensi LJKJ pun berdasarkan SK Bupati No 572/2002, 18 Desember 2002. Lembaga ini secara administratif ada di bawah Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Kabupaten Jembrana. Tugas utamanya lembaga ini pertama, penyelesaian administrasi yang berkaitan dengan Lembaga JKJ; kedua, penghitungan besarnya premi dan tarif pelayanan PPK, dan ketiga melakukan sosialisasi dan advokasi program-program JKJ; serta persiapan sistem verifikasi pelayanan kesehatan.

Melalui skema JKJ diharapkan terciptanya kompetisi di antara sesama penyedia pelayanan (*provider*) kepada warga negara yakni *user*. Melalui skema ini diharapkan masyarakat dapat memilih pelayanan yang memiliki kualitas terbaik dari yang ada, tanpa dibatasi wilayah tempat mereka mengakses pelayanan ini.¹⁵ Situasi ini pada gilirannya akan menciptakan kompetisi antara para penyedia jasa kesehatan untuk berlomba-lomba menjadi yang terbaik, dan dengan sendirinya akan meningkatkan kualitas produk pelayanan kesehatan.

Pola kerja skema JKJ adalah Lembaga JKJ membuat kontrak dengan tenaga medis yang terdiri dari dokter umum dan bidan baik dari swasta maupun dokter negeri. Semua masyarakat yang terdaftar sebagai anggota JKJ bisa mendapatkan pelayanan kesehatan dari tenaga medis yang memiliki kontrak dengan Lembaga JKJ. Total tenaga kesehatan sebanyak 113 orang (bidan dan dokter), sementara jumlah dokter yang ada di Kabupaten Jembrana adalah 61 orang, 13 diantaranya merupakan

¹⁴ Wawancara, ketua LJKJ, 22 Agustus, 2005

¹⁵ Informasi tentang JKJ sebagiannya berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Lembaga Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ), I Gusti Putu Mertadana, Jembrana, 23 Agustus 2005

dokter PTT yang disalurkan melalui Yayasan Patria.¹⁶ Besaran harga telah ditetapkan oleh lembaga JKJ bagi setiap pasien yakni sebesar Rp 27.000,- terdiri dua komponen yakni dari Rp 8.000,- untuk jasa pemeriksaan dan Rp 19.000,- untuk obat. Obat yang diberikan adalah *generic plus*. Obat harus beli di dokter yang memeriksa. Hal ini menciptakan monopoli distribusi obat yang pada akhirnya menguntungkan Yayasan Patria yang menguasai. Total pengguna JKJ sejak diluncurkan sebanyak 32.000 kunjungan per bulan, dari total anggota JKJ sebesar 90.000. Target awal ditetapkan sebanyak 220.000 anggota.

Dampak JKJ yang telah dirasakan masyarakat adalah gratisnya pelayanan kesehatan. Bebasnya biaya kesehatan dasar ini tak membuat gentar masyarakat untuk pergi ke Dokter, khususnya adalah orang tua dan anak kecil yang rentan sakit. Tingkat hunian RS pun menurun sejak diberlakukannya JKJ.

a. Program Unggulan Jembrana yang Penuh Kontroversi

Dalam rangka memfasilitasi penguatan perekonomian masyarakat, Pemkab Jembrana menyalurkan dana bergulir yang diberikan pada kelompok masyarakat (Pokmas). Pemkab membentuk tiga unit usaha koperasi, yaitu Koperasi Wisata melalui pembuatan kolam renang Blod Brawah; Koperasi Pengolahan Daging atau Koperasi Mekepong; dan ketiga koperasi yang memproduksi air mineral "Megumi". Dalam rangka pembangunan wisata di kabupaten Jembrana, melalui koperasi wisata dibangun Kolam Renang Air Asin di Delod Drawah di kecamatan Mendoyo. Besar anggaran proyek adalah Rp 2,1 milyar. Pembangunan obyek wisata ini dimaksudkan untuk meningkatkan PAD Kabupaten Jembrana, khususnya di bidang pariwisata. Dengan pembangunan obyek wisata ini, efek lanjut dari keberadaannya diharapkan akan muncul, misalnya dengan peningkatan tingkat hunian penginapan di Jembrana, berkembangnya unit ekonomi penopang aktivitas pariwisata yang lain. Dalam perkembangannya, muncul persoalan manajerial internal koperasi karena upaya mendapatkan pemasukan yang kuat untuk PAD dari kolam renang ini sulit dicapai. Hal ini juga terkait dengan "daya jual" kolam renang, yang letaknya di pinggir pantai. Hal ini menyebabkan orang lebih

¹⁶ Yayasan Patria Usada adalah yayasan yang dipimpin oleh I Gede Winasa, yang bergerak di bidang kesehatan, yakni mensuplai para dokter JKJ dan obat generik.

suka berenang di Pantai. Akibatnya pengelola kesulitan mengembalikan dana talangan yang telah diberikan oleh Pemkab.¹⁷ Pemasukan rata-rata yang diterima adalah Rp 2 juta per bulan dan uang ini habis untuk biaya rutin dan pemeliharaan. Akhirnya kolam renang ini terbengkalai dan menjadi proyek rugi Pemkab Jembrana.

Koperasi Mekepong adalah skema bantuan pada kelompok masyarakat (Pokmas) melalui mekanisme dana bergulir. Dana yang diberikan Pemkab adalah Rp 560 juta pada tahun 2004.¹⁸ Sebagaimana dalam kasus koperasi wisata, ketaksiapan internal manajerial koperasi menghasilkan persoalan yang rumit dalam pengembalian dana pinjaman. Ditambah lagi dengan tidak komprehensifnya perencanaan pembuatan koperasi pengolahan daging ini. Tahun 2004 misalnya mereka mengalami kerugian Rp 170 juta.

Koperasi "Air Mineral Megumi" adalah program dana bergulir yang paling kontroversial. Ide pendirian pabrik air mineral di desa Perancak, kecamatan Negara ini adalah karena proyeksi dua puluh tahun ke depan Jembrana akan kesulitan air tanah, maka kesulitan ini perlu diantisipasi. Bentuk antisipasinya adalah dengan melakukan penyulingan air laut yang asin menjadi air mineral dan karenanya dapat dikonsumsi manusia. Pembelian mesin yang dapat menyuling air laut ini menggunakan dana APBD sebesar¹⁹ dari PT Dairin Osaka Jepang dengan harga sekitar Rp 5 milyar. Total dana yang dikeluarkan Pemkab adalah Rp 7,6 M. Dalam perkembangannya, dengan alasan bahwa skala modal yang dikelola sangat besar, akan dirancang akuisisi "Air Megumi" menjadi perusahaan daerah. Usulan ini mengundang kontroversial, mengingat alasan yang sesungguhnya adalah karena produksi air megumi tidak dapat bersaing dengan produk air mineral lain yang telah terlebih dahulu beredar di pasar. Pengakuisisian ini hanya dalam rangka menyelamatkan kapal yang akan karam dan menjadi beban baru Pemkab. Selain itu warna korupsi sangat kental dalam urusan air megumi ini. Forum Gerakan

¹⁷ "Pengelola Kolam Dlod Brawah "Angkat Tangan"", *Balipost*, 19 Maret 2005

¹⁸ "Ketika Wakil Rakyat Jembrana "Turba" Bombardir Processing Daging, Kritik UGD" *Balipost*, 17 Maret 2005,

¹⁹ "Tindak Lanjut Laporan Aliansi LSM kepada Kajari Diawali Pemilik Tanah dan Ketua Koperasi Megumi", *Balipost*, 4 Februari 2002

Masyarakat Jembrana (FGMJ) menduga adanya *mark up* dalam pembelian mesin dari PT. Dairin. Ketua FGMJ I Komang Budi Santajaya mengatakan dalam aliran kas tertera harga mesin Rp 6,1 milyar sedangkan dalam tagihan 8 Juni 2004 kepada Bupati Jembrana I Gede Winasa tertulis 3,9 juta yen atau sekitar Rp 348 juta.²⁰ Karena berbagai persoalan ini, sebelum diputuskan menjadi perusahaan daerah, DPRD memutuskan membuat Panitia Khusus (pansus).

b. "Inovasi" ke dalam: Pemangkasan Birokrasi dan Pendisiplinan Partai Politik

Terobosan yang dilakukan Pemerintah kabupaten yang dipimpin oleh Bupati I Gede Winasa selain berlangsung terhadap masyarakat, dengan wujud penjaminan pelayanan di bidang kesehatan dan pendidikan, juga berlangsung ke dalam. Terobosan ke dalam ini dilakukan antara lain terhadap birokrasi dan terhadap lembaga partai politik dengan fraksi terbesar yakni PDIP Dewan Pimpinan Cabang. Kontrol terhadap Parpol ini pada gilirannya mempengaruhi dinamika yang berlangsung di DPRD Kabupaten Jembrana. Berbeda dengan dampak yang terjadi dalam birokrasi dan lembaga perwakilan berbeda dengan yang di masyarakat. Dampak dari kebijakan ini memiliki dimensi politis karena ide dasar dari kebijakan ini adalah mengontrol sekaligus memotong akses birokrasi terhadap sumber daya, dan mendisiplinkan partai politik.

Kebijakan ini menciptakan keresahan dalam tubuh birokrasi dan Parpol. Hal ini direspon dengan cara memberi insentif atau dengan menerapkan tarik ulur *mekanisme stick and carrot*. Terhadap partai politik juga demikian. Pemberian konsensi pada semua pihak dan terlebih pada aktor-aktor kunci Sebaliknya, mekanisme mutasi terhadap birokrasi dilakukan kepada mereka yang dianggap tidak loyal atau membangkang pada apa yang telah digariskan bupati.

Restrukturisasi Birokrasi merupakan kebijakan nasional yang telah ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah (PP) No 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Daerah. Tujuan dari pemberlakuan PP ini adalah untuk memastikan efisiensi dalam aktivitas di pemerintahan daerah

²⁰ "Pimpinan Dewan Berencana Bentuk Pansus Megumi", *Balipost*, 20 Agustus 2005.

baik di tingkat propinsi dan kabupaten, sehingga struktur pemerintah menjadi ramping. Dalam peraturan pemerintah ini ditetapkan jumlah minimal unit-unit pemerintahan (dinas, kantor dan badan) yang dapat ada di lingkungan pemerintah propinsi dan kabupaten.

Sejak pemberlakuan UU tentang Otonomi Daerah telah lahir setidaknya dua PP tentang isu terkait yang sudah lahir. Pertama PP No 84/2000 dan yang kedua adalah yang dipakai sebagai acuan yakni PP No 8/2003. Keduanya berbeda dalam pertama, aspek pembatasan jumlah unit di masing-masing kelompok instansi (dinas, kantor, badan), mendasari diri pada kriteria umum dan khusus.

Di kabupaten Jembrana dilakukan restrukturisasi pada 2005. Jumlah Dinas dipotong dari 9 menjadi 7, jumlah kantor berkurang sebanyak 7 kantor dan jumlah badan tetap yakni 2 (lihat tabel 3). Total hasil restrukturisasi adalah 363 jabatan atau sebanyak 185 jabatan hilang yang terdiri dari 2 jabatan eselon II-b, 16 jabatan eselon III, 103 jabatan eselon IV.

Baperjakat atau Badan pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan adalah lembaga yang melakukan restrukturisasi dan diketuai Sekretaris Daerah (Sekda), dengan anggota Badan Kepegawaian Daerah. Prinsip yang digunakan Baperjakat dalam restrukturisasi adalah sensitivitas ekonomi yang kemudian membagi instansi kabupaten ke dalam empat kelompok besar, yaitu: Kelompok Ekonomi; Kelompok Peningkatan SDM; Kelompok Layanan Publik yang terdiri dari sarana Prasarana Publik, Fisik, dan Nonfisik; dan Kelompok Penunjang, yakni kelompok yang mengurus perencanaan dan mengevaluasi peningkatan SDM, Pengelolaan Keuangan, Prasarana.

Tabel 4
Hasil restrukturisasi Instansi Pemerintahan di Pemkab Jembrana

No	Dinas/Unit Berdasarkan Perda No 7,8,9 Th 2000 to PP No 84/2000	Hasil Restrukturisasi berdasarkan PP No 8/2003 Perda No 10/2003	Pengelompokan berdasarkan aktivitas ekonomi	
1	Dinas Peternakan	Dinas Pertanian, Kehutanan dan Kelautan	Kelompok Ekonomi - Produksi - Pasar - Modal	
2	Dinas Pertanian			
3	Dinas Kehutanan & Perkebunan			
4	Dinas Perikanan & Kelautan			
5	Dinas Perindag	Dinas Perindag Kop & PMD		
6	Dinas Koperasi			
7	Kantor PMD			
8	Dinas Kesehatan	Dinas Kesehatan & Kesos		
9	Kantor Kesejahteraan Sosial			
10	Dinas Pendidikan Nasional			
11	Kantor Pariwisata	Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata		
12	Dinas PU			
13	Kantor LKHP	Dinas PU & LKHP		Kelompok Layanan Publik: Sarana Prasarana Publik, Fisik, dan Nonfisik
14	Kantor Informasi & Komunikasi			
15	Kantor Perhubungan	Dinas Inkornyanum & hub		
16	Kantor Danduknakertrans			
17	BKKBN	Dinas Danduknakertrans & KB		
18	Bappeda			
19	Bawasda	Bappeda Bawasda Kantor Pol PP, Kesbanglinmas Kantor Diklat	Kelompok Penunjang: Merencanakan dan mengevaluasi peningkatan SDM, Pengelolaan Keuangan, Prasarana	
20	Kantor Pol PP, Kesbanglinmas			
21	BLKUKM			

Sumber: Perda kabupaten Jembrana No 10/2003

Restrukturisasi ini mengundang kontroversi karena berkurangnya jumlah unit pemerintahan yang terlikuidasi dan pegawai-pegawai yang ada di dalamnya. Sebagaimana telah disebutkan di atas, ada 185 posisi yang hilang. Selain restrukturisasi, strategi lain yang digunakan adalah melalui mutasi jabatan. Sebelum restrukturisasi berlangsung, terjadi pemindahan 8 pejabat di lingkungan pemkab. Kedelapan pejabat ini kemudian menuntut Bupati ke Pengadilan Negeri Urusan Negara (PTUN), tapi kalah.

Winasa sesungguhnya mengkombinasikan dengan mekanisme *stick and carrot* atau sistem *reward*. Mekanisme gaji ke-14 diberikan pada pertengahan tahun 2005, sebelum penyelenggaraan Pilkada. Menjelang hari perayaan agama Hindu, Bupati juga memberikan bonus berupa "uang daging" sebesar Rp 50.000,- per pegawai. Kalau angka ini dikalikan

dengan total jumlah PNS di Kabupaten Jembrana yakni 6.842, uang yang hadiah yang telah dikeluarkan besarnya adalah Rp 3,4 Milyar lebih.

Selain pendisiplinan pada tubuh birokrasi, I Gede Winasa melakukan hal yang sama terhadap partai politik terbesar di Jembrana yakni PDIP. Winasa adalah juga ketua DPC PDIP Kabupaten Jembrana yang terpilih pada kongres luar biasa yang berlangsung beberapa bulan menjelang Pilkada. Sebelum kongres dilakukan di Jembrana, para peserta yang terdiri dari perwakilan pimpinan anak cabang diajak Winasa sembahyang ke Lumajang, sebuah kota di Jawa Timur tempat pura agama Hindu berada. Semua peserta dibayari naik bis pulang-pergi dan diberi setelan baju. Rombongan kembali ke Jembrana beberapa jam sebelum kongres di mulai. Suara terbesar diperolehnya dalam pemilihan tersebut.²¹ Proses Winasa menjadi ketua DPC setelah melakukan mosi tidak percaya pada ketua yang lama, yang dianggap tidak mampu mengurus PDI P kabupaten Jembrana.

Posisinya sebagai ketua DPC menyebabkan berlangsungnya *conflict of interest*, antara PDI P sebagai fraksi dominan di DPRD dan keperluan lembaga perwakilan ini melakukan kontrol terhadap kinerja bupati. Konflik kepentingan ini tampaknya dimenangkan Winasa, karena sejak saat itu, dinamika internal yang cukup dinamis dalam tubuh dewan meredup. Sebelumnya dewan relatif kritis terhadap kebijakan yang dianggap memboroskan dana, misalnya tiga proyek ambisius Winasa khususnya yang terkait dengan dana bergulir yang diberikan pada masyarakat sebagaimana telah dipaparkan di atas. Paska pendisiplinan PDIP DPC Jembrana, berbagai komentar kritis yang berasal dari anggota fraksi PDIP langsung mereda, bahkan dari salah satu tokoh yang pernah sangat vokal seperti ketua Komisi A. Ketua komisi A ini termasuk anggota Pansus Air Megumi yang kemudian dibiayai pergi ke Jepang untuk melakukan penyelidikan terhadap dugaan *mark-up* dari PT Dairin.

²¹ Wawancara dengan I Putu Dwita, ketua komisi A DPRD Kab Jembrana, 27 Agustus 2005 anggota DPRD Fraksi PDI P yang juga mencalonkan diri sebagai ketua DPC PDI P Jembrana

c. Dilema Politisi di Jembrana: Ketika Politik Pragmatisme menjadi Panglima

Gaya kepemimpinan di Kabupaten Jembrana barangkali mengingatkan kita pada pemerintahan Soeharto: otoritarian tapi sukses melakukan pembangunan. Program menggratiskan pelayanan kesehatan khususnya rawat jalan telah mempopulerkan dirinya. Selain itu, warna pragmatisme kebijakan sangat kental. Sejauh sebuah kebijakan akan berguna bagi masyarakat Jembrana, dan menguntungkan juga bagi sang Bupati, maka ia harus menjadi panglima. Pragmatisme kebijakan ini kemudian paralel dengan kondisi di masyarakat Jembrana, yang tingkat kemiskinannya nomor dua di propinsi Bali, setelah Kabupaten Karang Asem di Bali bagian Timur.

Jaminan Kesehatan dan Pembebasan SPP begitu menarik hati dan dianggap meringankan beban keseharian masyarakat. Meski ada manipulasi dalam skema JKJ, yakni gratis hanya pada rawat jalan, dan ketika rawat inap biaya pelayanan bengkok menjadi 300%, masyarakat tidak banyak mempedulikan. Demikian juga dengan mekanisme *rent-seeking* dalam skema JKJ, yakni monopoli oleh kelompok Yayasan Patria Husada dalam mensuplai tenaga dokter dan obat, juga tidak menjadi kepedulian masyarakat. Dalam istilah lokal diekspresikan dalam kalimat: yang artinya: “..yang penting gratis”

D. Antara Bantul dan Jembrana: Analisa Perbandingan

Penciptaan inovasi dalam bidang kebijakan yang berpihak pada masyarakat di dua kabupaten di atas mencerminkan kompleksitas upaya pembuatan kebijakan publik yang pro rakyat. Dalam perjalanan pembuatan kebijakan ini, para politisi sebagai pemimpin eksekutif yang dipilih dari pemilihan langsung, harus menghadapi dilema-dilema antara di satu sisi keinginan menciptakan program kebijakan yang langsung terkait dengan kepentingan rakyat banyak, dan di sisi lain, upaya menjaga proses pembuatan kebijakan yang demokratis yakni yang melibatkan sebanyak mungkin pihak dan berlangsung secara transparan. Dari kasus di atas, situasinya seringkali berada dalam *zero-sum*; memilih yang pertama yang berorientasi pada produk kebijakan harus mengorbankan yang kedua. Atau kalau mengedepankan yang kedua, barangkali tidak akan pernah ada kasus terbaik (*best practices*) yang telah dihasilkan

propinsi, kabupaten, kota di seluruh Indonesia pasca pemberlakuan desentralisasi. Inilah yang disebut sebagai dilema politisi eksekutif.

Penciptaan pemerintahan yang efektif hanya mungkin ditempuh melalui cara-cara yang sering kali tidak masuk dalam prinsip normatif demokrasi. Demokrasi lebih sering menjamin proses daripada hasil. Padahal di seberangnya, kondisi kemiskinan kebanyakan rakyat Indonesia, lebih menyukai hasil yang konkrit ketimbang investasi proses yang panjang namun dengan ujung yang tidak jelas. Penggunaan strategi "tabrak lari", "by-pass" memiliki warna informal yang sangat kental. Kenyataan ini barangkali sejalan dengan membahas langgam politisi yang berlatar belakang politik para tuan tanah (*warlord*) di Afrika. Para *warlord* menggunakan strategi "non-institutional" yakni penggunaan otoritas politik menjadi sebuah instrumen kontrol tanpa bersandar pada institusi formal negara (Reno: 1999, 8).

Kalau dipetakan persamaan langgam politisi dalam pembuatan kebijakan dari pemaparan kedua kasus di atas adalah bahwa pertama, kedua politisi sangat dominan dan *one-man show*, kedua, mereka berdua mem-*bypass* birokrasi dengan menggabungkan mekanisme kontrol yang ketat di satu sisi, dan di sisi yang lain melakukan politik pilih kasih terhadap yang dipercayai. Ketiga, ketimbang pusing mengurus politisi di parlemen yang lebih sering menghambat kerja, lebih strategis bagi para birokrat ini beralih pada masyarakat dan membuat kebijakan populis, yang berguna secara langsung, dan kebijakan mercu suar, yakni kebijakan dengan watak pemborosan yang kuat, demi menciptakan kebanggaan bagi masyarakatnya. Dalam kasus Bantul, kepemilikan Gelanggang Olahraga yang bergengsi akan membanggakan rakyat Bantul, sementara menjadi satu-satunya kabupaten di Indonesia yang memiliki proyek penyulingan air laut menjadi air mineral dan bupati yang berulang kali menjadi catatan museum rekor Indonesia (MURI) pasti membanggakan. Kesemua strategi inilah yang dalam hemat penulis merupakan wujud dari "non-institutional" strategy.

Pemaparan dua kasus ini membawa kita pada renungan sejauh mana demokrasi telah ada atau tiada dalam praktek politik di tingkat lokal? Melihatnya sebagai sebuah proses, demokrasi masih amat minimal ditemukan. Melihatnya sebagai sebuah produk, terobosan kebijakan-kebijakan yang dilakukan Bantul dan Jembrana telah menguntungkan lapis masyarakat terbesar di kedua kabupaten ini. Sulit rasanya untuk

bertengkar mana yang lebih diutamakan proses atau produk. Keduanya memiliki kekuatan dan kelemahan. Pengutamaan produk akhir memiliki bahaya ketaksinambungan terobosan kebijakan ini dalam jangka panjang. Kita bisa menduga bahwa ketika kedua bupati ini lengser dari posisinya, sulit dijamin bahwa terobosannya akan diteruskan oleh penggantinya. Sedangkan yang berorientasi proses, dampak psikologi masyarakat terhadap sistem demokrasi lokal yang cenderung tak membawa hasil yang konkrit akan menghantui. Namun satu yang pasti, pemahaman akan kompleksitas dan kerincian eksperimentasi demokrasi di tingkat lokal perlu diketahui untuk sampai pada penilaian akhir dalam menjawab pertanyaan di atas.*****

Daftar Pustaka:

Geddes, B (1993), *Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, London, England.

Laporan Akhir Penelitian, *Identifikasi dan Pemetaan Inovasi Program Pemerintah Kabupaten Jembrana*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, September 2004.

Naskah Jawaban Bupati Jembrana terhadap Pandangan Umum Anggota DPRD Kab Jembrana atas Laporan Keuangan Pertanggungjawaban Bupati Jembrana Th 2004 pada Rapat Paripurna III DPRD Kabupaten Jembrana

Pemerintah Kabupaten Jembrana, Keputusan Bupati Jembrana No 32 Tahun 2001 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana Tahun Anggaran 2001

Pemerintah Kabupaten Jembrana, Keputusan Bupati Jembrana No 483 Tahun 2001 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah Kabupaten Jembrana Tahun Anggaran 2002

Pemerintah Kabupaten Jembrana, Keputusan Bupati Jembrana No 9 Tahun 2003 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana Tahun Anggaran 2003

Pemerintah Kabupaten Jembrana, Keputusan Bupati Jembrana No 18 Tahun 2004 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana Tahun Anggaran 2004

Pemerintah Kabupaten Jembrana, Peraturan Bupati Jembrana No 245 Tahun 2005 tentang Perubahan Peraturan Bupati Jembrana No 25 Tahun 2005 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana Tahun Anggaran 2005

Peraturan Pemerintah No 8/2003, tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Reno, William, (1999), *Warlord Politics and African States*, Lynne Rienner Publisher, Colorado

Sidel, J. T. (1999). *Capital, Coercion and Crime: Bossism in the Philippines*. Stanford: Stanford University Press

Winasa, Gede, *Menterjemahkan Otonomi Daerah Tanpa Basa-Basi: Pokok-Pokok Pikiran Prof. Dr.drg.I Gede Winasa*, Jembrana, Komunitas Kertas Kebudayaan, *Pemerintahan yang bermanfaat: Implementasi Otonomi Daerah di Kabupaten Jembrana dalam Konteks pemanfaatan DOA/Dana Orang Alat*.

Yayasan TIFA (2005), *Semua Bisa Seperti Jembrana: Kisah Sukses sebuah Kabupaten Meningkatkan Kesejahteraan Rakyatnya*, Jakarta Yayasan TIFA