

**Tata Kelola  
Pemerintah dan  
Penanggulangan  
Kemiskinan:  
Bukti-bukti Awal  
Desentralisasi  
di Indonesia**

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Kami dapat dihubungi di nomor telepon: 62-21-31936336, fax: 62-21-31930850, web: [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id) atau e-mail: [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id)

**Sudarno Sumarto**

**Asep Suryahadi**

**Alex Arifianto**

*Editor:*

**Nuning Akhmadi**

Makalah dari Lembaga Penelitian SMERU, dengan dukungan dari AusAID, the Ford Foundation, dan DFID

**Maret 2004**

# DAFTAR ISI

ABSTRAK	ii
I. PENDAHULUAN	1
II. TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAN KEMISKINAN: KAJIAN PUSTAKA	3
2.1. Tata Kelola Pemerintahan	3
2.2. Tata Kelola Pemerintahan and Penanggulangan Kemiskinan	5
2.3. KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme)	6
2.4. Studi Makroekonomi Antar Negara tentang Tata Kelola Pemerintahan dan KKN	7
2.5. Bukti Empiris Penelitian tentang Tata Kelola Pemerintahan dan KKN di Indonesia	8
2.6. Beberapa Kemungkinan Kesalahan dalam Studi KKN dan Tata Kelola Pemerintahan	11
III. TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAN KEMISKINAN DI INDONESIA: TEMUAN EMPIRIK	12
3.1. Tata Kelola Pemerintahan yang Buruk dalam Kehidupan Sehari-hari: Temuan Kasuistis	12
3.1.1. Era Sebelum Krisis/Deregulasi	12
3.1.2. Era Deregulasi/Krisis	18
3.1.3. Era Desentralisasi	19
3.2. Dampak Tata Kelola Pemerintahan Terhadap Penanggulangan Kemiskinan: Analisis Kuantitatif	29
3.2.1. Analisis Bivariat	30
3.2.2. Analisis Multivariat	32
IV. KESIMPULAN DAN SARAN	35
KEPUSTAKAAN	37
LAMPIRAN	40

# Tata Kelola Pemerintahan dan Penanggulangan Kemiskinan: Bukti-bukti Awal Desentralisasi di Indonesia

Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi, Alex Arifianto<sup>\*)</sup>

## Abstrak

*Studi ini merupakan upaya pertama untuk menguji secara sistematis dampak dari praktek-praktek buruk tata kelola pemerintahan di Indonesia terhadap upaya penanggulangan kemiskinan. Indonesia telah lama mengalami tata kelola pemerintahan yang buruk, tetapi juga telah berhasil mengurangi kemiskinan dalam jumlah besar. Sebelum terjadinya krisis ekonomi mulai pertengahan tahun 1997, masalah tata kelola pemerintahan yang buruk di Indonesia sudah terlihat jelas tetapi diabaikan oleh kebanyakan orang karena terkompensasi dengan tingginya pertumbuhan ekonomi. Akan tetapi, timbulnya krisis ekonomi memperjelas keseriusan masalah ini. Fokus studi ini adalah melihat dampak tata kelola pemerintahan yang buruk terhadap orang miskin, yaitu kelompok yang sangat rentan terhadap dampak tata kelola pemerintahan yang buruk. Dengan menghimpun berbagai bukti anekdot dari berbagai sumber mengenai bagaimana praktek-praktek tata kelola pemerintahan yang buruk di Indonesia telah merugikan orang miskin, studi ini menunjukkan bahwa dampak negatif tata kelola pemerintahan yang buruk adalah nyata, secara sistematis mempengaruhi banyak orang, dan menghambat upaya-upaya penanggulangan kemiskinan. Selanjutnya bukti-bukti yang disusun secara lebih sistematis mengenai bagaimana pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang buruk mempengaruhi upaya penanggulangan kemiskinan menunjukkan bahwa daerah-daerah yang melaksanakan tata kelola pemerintahan dengan lebih baik cenderung mengalami pengurangan kemiskinan yang lebih cepat dan demikian pula sebaliknya.*

---

<sup>\*)</sup> Penulis berterima kasih pada Sulton Mawardi dan Wenefrida Widyanti atas bantuan risetnya, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), LPEM – FE Universitas Indonesia, dan Badan Pusat Statistik (BPS) atas akses terhadap data. Semua kekeliruan dan kekurangan dalam tulisan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

## I. PENDAHULUAN

Krisis ekonomi di Indonesia yang terus berlangsung mulai tahun 1997 telah menimbulkan pemikiran kembali tentang pengentasan/penanggulangan kemiskinan. Tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi di Indonesia yang berlangsung sekitar 30 tahun telah berhasil menurunkan angka kemiskinan absolut secara signifikan. Mulai tahun 1970-an hingga awal 1990-an, angka kemiskinan berhasil diturunkan sebesar 50 persen. Namun, sejak krisis berlangsung mulai pertengahan 1997, angka kemiskinan naik dua kali lipat, sehingga menghapus prestasi tersebut, dan membuat upaya pengentasan/penanggulangan kemiskinan kembali menjadi sesuatu yang mendesak untuk dilaksanakan dengan serius (Suryahadi, Sumarto, dan Pritchett, 2003).

Pada saat yang sama, dalam upaya untuk mencari penyebab terjadinya krisis, masalah tata kelola pemerintahan menjadi sesuatu yang penting juga. Ada hipotesis bahwa tata kelola pemerintahan yang buruk -secara populer disebut KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme)- telah melemahkan kondisi ekonomi Indonesia, dan membuat Indonesia menjadi mudah terserang krisis ekonomi secara periodik. KKN menjadi ciri khas pemerintahan Orde Baru, yang terkenal sangat mentolerir praktek KKN baik yang dilakukan secara kecil-kecilan oleh pejabat tingkat bawah sebagai suatu cara untuk mencari tambahan penghasilan, maupun yang berskala raksasa yang dilakukan oleh keluarga penguasa (penguasa pada pemerintahan Orde Baru) dan kroni mereka melalui pengaturan kebijakan pemerintah yang menguntungkan bisnis mereka. Hal ini sering dilakukan melalui praktek kolusi dalam bisnis - baik dengan domestik maupun asing - dengan mengatasnamakan kepentingan publik. Pada akhir masa Orde Baru, KKN memuncak melalui praktek nepotisme yang dilakukan oleh keluarga penguasa melalui pengangkatan anggota keluarga dan teman dekat ke dalam posisi eksekutif dan legislatif (King, 2000; dan McLeod, 2000).

Tata kelola pemerintahan yang buruk dalam masa Orde Baru dan pemerintahan penggantinya telah membuat Indonesia masuk ke dalam daftar negara paling korup di dunia untuk beberapa lama. Meskipun demikian, karena sebelum krisis Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi yang pesat, problem ini diabaikan oleh pembuat kebijakan. Untuk banyak orang, pertumbuhan ekonomi ini sudah cukup sebagai kompensasi kerugian dan inefisiensi yang timbul dari tata kelola pemerintahan yang buruk tersebut. Timbulnya krisis ekonomi menunjukkan seriusnya masalah KKN ini. MPR bahkan telah mengeluarkan ketetapan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan tata kelola pemerintahan yang baik di Indonesia. Namun, upaya untuk mencapainya terbukti sangat sulit dan sepertinya mustahil (Hamilton-Hart, 2001; dan Sherlock, 2002).

Pemikiran terkini mengenai pengentasan/penanggulangan kemiskinan dan tata kelola pemerintahan menunjukkan bahwa keduanya saling berkaitan satu sama lain. Tata kelola pemerintahan yang buruk membuat upaya pengentasan/penanggulangan kemiskinan tidak berhasil (Blaxall, 2000; Eid, 2000; dan Gupta, Davoodi, dan Alonso-Terne, 1998), salah satu penyebabnya adalah karena program dan proyek pengentasan/penanggulangan kemiskinan menjadi sarang subur terjadinya praktek KKN (sebagai contoh, lihat Woodhouse, 2001). Konsensus yang timbul dari pemikiran ini

adalah tata kelola pemerintahan yang baik merupakan sesuatu yang diperlukan supaya agar usaha pengentasan/penanggulangan kemiskinan menjadi efektif.

Maraknya praktek KKN seperti itu antara lain ditenggarai sebagai akibat dari sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik-monolistik. Oleh karena itu salah satu jalan ke luar untuk menguranginya adalah dengan menerapkan sistem pemerintahan yang bersifat desentralistik-partisipatif. Berkaitan dengan ini, kebijakan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah (otda) yang dilaksanakan mulai Januari 2001, memberikan wadah bagi terselenggaranya sistem pemerintahan seperti itu, dan harapan bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik merupakan suatu keniscayaan. Optimisme ini didasarkan pada pertimbangan bahwa otda secara konseptual dirancang dengan mengedepankan aspek-aspek pemerintahan yang baik, seperti demokrasi, partisipasi, keadilan, pemerataan dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, dan bertanggungjawab. Persoalannya kemudian adalah apakah dalam prakteknya otda dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik seperti yang dicita-citakan? Atau apakah kebijakan ini sekedar merupakan 'edisi lain' dari sistem pemerintahan sebelumnya yang sarat KKN sehingga pesimisme seperti dikemukakan oleh Hamilton-Hart (2001) dan Sherlock (2002) tersebut mendapat pembenaran?

Untuk mencoba menguraikan isu-isu tersebut, makalah ini dibagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama membahas berbagai teori dan definisi tentang tata kelola pemerintahan dalam hubungannya dengan kemiskinan dan korupsi dalam konteks Indonesia maupun internasional. Selanjutnya bagian ke dua akan membahas hasil kajian penulis tentang tata kelola pemerintahan dan kemiskinan di Indonesia. Untuk bagian ini, penulis mengumpulkan beberapa temuan kasus mengenai bagaimana tata kelola pemerintahan yang buruk telah merugikan kaum miskin, dan menyajikan analisis yang lebih sistematis tentang bagaimana tata kelola pemerintahan mempengaruhi upaya penanggulangan kemiskinan. Terakhir, berdasarkan temuan-temuannya, makalah ini memberikan saran kebijakan.

## II. TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAN KEMISKINAN: KAJIAN PUSTAKA

### 2.1. Tata Kelola Pemerintahan

Tata kelola pemerintahan merupakan suatu konsep lama yang berasal dari teori politik demokrasi awal yang membahas hubungan antara penguasa dengan rakyat. Sebagai contoh, pada abad ke 19 Woodrow Wilson mendefinisikan tata kelola pemerintahan sebagai “sebuah pemerintahan yang dengan benar dan berhasil melaksanakan suatu kebijakan dengan memperhatikan tingkat efisiensi dan dengan mengeluarkan biaya dan tenaga yang paling sedikit” (dikutip oleh LaPorte 2002:3).

Meskipun tata kelola pemerintahan merupakan konsep yang sudah lama dikembangkan, namun baru dalam satu dekade terakhir ini konsep tata kelola pemerintahan mendapat perhatian cukup besar di kalangan pembuat kebijakan internasional. Perkembangan demikian dimotivasi oleh suatu anggapan bahwa bantuan bilateral dan multilateral dari negara maju ke negara berkembang telah gagal mencapai tujuannya (misalnya untuk menanggulangi kemiskinan, mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan, dll). Menurut mereka, hal ini terjadi karena kapasitas administratif pemerintah negara sedang berkembang sangat buruk dalam mengelola proyek-proyek bantuan, dan maraknya praktek KKN dalam melaksanakan program bantuan tersebut. Dari pengalaman ini negara donor kemudian menyimpulkan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik sangat penting bagi suksesnya program bantuan luar negeri mereka di negara sedang berkembang. Karena itu, negara donor telah mulai mengaitkan bantuan luar negeri mereka dengan upaya mewujudkan praktek tata kelola pemerintahan yang baik di negara-negara sedang berkembang.

Ada beberapa definisi yang berbeda tentang tata kelola pemerintahan yang diajukan oleh lembaga donor bilateral dan multilateral. Bank Dunia (1992) mendefinisikan tata kelola pemerintahan yang baik sebagai:

*Suatu pelayanan publik yang efisien, sebuah sistem peradilan yang dapat dipercaya, dan sebuah administrasi pemerintahan yang bertanggungjawab kepada publik... Tata kelola pemerintahan yang baik, bagi Bank Dunia, berkaitan erat dengan manajemen pembangunan yang baik... [Ini] sangat penting untuk membuat dan menciptakan suatu lingkungan yang mendukung berlangsungnya pembangunan yang kuat dan merata, dan ini merupakan suatu komponen yang penting untuk membuat kebijakan ekonomi yang baik.*

Lebih lanjut, Bank Dunia (1992) mendefinisikan tiga dimensi tata kelola pemerintahan: (1) bentuk suatu rezim politik (parlementer atau presidensial, pemerintahan militer atau sipil, dan otoriter atau demokratis); (2) proses di mana kewenangan dilaksanakan dalam manajemen sumber ekonomi dan sosial suatu negara; dan (3) kapasitas pemerintah untuk merancang, membentuk, dan melaksanakan kebijakan, dan secara umum kapasitas untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan.

Pada tahun 1995, dalam sebuah pidato yang menjelaskan kebijakan baru pemerintah Amerika Serikat terhadap bantuan luar negeri ke negara sedang berkembang, Wakil Presiden Albert Gore, Jr. (dikutip LaPorte (2002:4) menyebutkan lima dasar tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu: (1) administrasi negara haruslah jujur dan transparan; (2) administrasi negara harus disederhanakan dan diselenggarakan seefisien mungkin; (3) pemerintah pusat harus mendesentralisasikan sebagian besar fungsinya kepada pemerintah di bawahnya dan melayani publik pada tingkat yang paling dekat dengan rakyat; (4) negara demokratis harus menjamin keamanan warga negaranya (baik dalam bidang politik maupun ekonomi); dan (5) negara demokratis harus berdasar pada sistem pengadilan yang terbuka dan modern.

Sementara itu The United Nations Development Program (UNDP, 1997) mendefinisikan tata kelola pemerintahan sebagai:

*Pelaksanaan kewenangan ekonomi, politik, dan administratif untuk menangani persoalan suatu negara dalam setiap tingkatan. Hal ini terdiri dari mekanisme, proses, dan institusi dimana warga negara dan lembaga masyarakat mengutarakan pendapat mereka, menggunakan hak hukum mereka, memenuhi kewajibannya, dan menengahi perbedaan pendapat diantara mereka.*

Terakhir, ekonom Bank Dunia Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobation (1999) mendefinisikan tata kelola pemerintahan yang baik sebagai:

*... tradisi dan institusi dimana kewenangan di sebuah negara dilaksanakan, yaitu: (1) proses dimana pemerintahan dipilih, dimonitor, dan diganti; (2) kemampuan pemerintah untuk merancang dan melaksanakan suatu kebijakan secara efektif; dan (3) rasa hormat warga negara dan pemerintah terhadap institusi yang mengontrol interaksi ekonomi dan sosial di antara mereka.*

Kesimpulannya, tata kelola pemerintahan merupakan suatu konsep multidimensi yang terdiri dari variabel politik, ekonomi, dan sosial budaya yang menentukan apakah kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dapat mencapai tujuan yang ditargetkan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dari berbagai definisi tata kelola pemerintahan yang baik di atas, Kinutha-Njenga (1999) menyimpulkan bahwa praktek-praktek pemerintahan yang mencirikan bahwa suatu negara melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah negara yang bersangkutan terpilih secara demokratis dan mempromosikan/mendukung hak asasi manusia dan kepastian hukum (*rule of law*);
- b. Terdapat gerakan masyarakat madani yang kuat dan sehat;
- c. Pemerintah negara tersebut dapat membuat dan melaksanakan kebijakan publik yang efektif; dan
- d. Pemerintah negara tersebut mengatur ekonomi negaranya berdasarkan atas pasar yang bebas, kompetitif, dan efisien.

## 2.2. Tata Kelola Pemerintahan dan Penanggulangan Kemiskinan

Bersamaan dengan pemikiran baru tentang tata kelola pemerintahan, lembaga donor juga menyusun pemikiran baru tentang kemiskinan dan hubungan antara ke dua konsep tersebut. Mereka menyadari bahwa kemiskinan merupakan suatu konsep multidimensi dan tidak terbatas pada konsep ekonomi saja. Selain kekurangan pendapatan, kaum miskin juga menderita dari kekurangan/ketidakadaan pelayanan publik (telepon, listrik, air, transportasi umum, sarana kesehatan, pendidikan, kredit, dll) dan kekurangan kesempatan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik di dalam tingkat lokal, regional, dan nasional. Karena itu, kaum miskin sering merasa terpinggirkan dan tidak berdaya pada saat hak-hak mereka dilanggar dan dieksploitasi oleh kaum kaya dan berkuasa (Eid, 2000).

Berdasarkan pengalaman selama 50 tahun lebih dalam pemberian bantuan luar negeri ke negara sedang berkembang, kini negara maju dan lembaga peminjam multilateral berkesimpulan bahwa hal-hal berikut ini sangat diperlukan untuk penanggulangan kemiskinan, karena:

- a. Tanpa tata kelola pemerintahan yang baik, dana untuk penanggulangan kemiskinan yang jumlahnya terbatas tidak dapat digunakan secara baik. Hal ini terjadi karena kurangnya transparansi, maraknya praktek KKN, dan sistem peradilan yang tidak jelas sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi yang dapat membantu kaum miskin untuk keluar dari kemiskinan.
- b. Tata kelola pemerintahan yang baik sangat diperlukan apabila seluruh aspek kemiskinan ingin dituntaskan, tidak hanya melalui kenaikan pendapatan saja, tetapi juga melalui peningkatan kemampuan kaum miskin dan peningkatan peluang ekonomi, politik, dan sosial mereka (Blaxall, 2000; Eid, 2000).

Untuk mencapai tujuan tersebut, institusi pendukung tata kelola pemerintahan perlu direformasi dan diperkuat. Dalam sepuluh tahun terakhir ini, negara donor telah membuat program pendukung tata kelola pemerintahan yang membantu negara sedang berkembang dalam mereformasi sistem kepegawaian dan memperkuat institusi mereka, dengan harapan bahwa tata kelola pemerintahan yang lebih baik dapat menimbulkan iklim ekonomi dan politik yang akan menaikkan pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya dapat membawa kaum miskin keluar dari kemiskinan. Contohnya, Bank Dunia memulai program tata kelola pemerintahannya pada tahun 1992, Bank Pembangunan Asia (ADB) memulainya pada tahun 1997. Di tingkat bilateral, USAID meluncurkan program tata kelola pemerintahannya pada tahun 1995, dan masih pada dekade 1990-an, DFID (Inggris), CIDA (Canada), dan GTZ (Jerman) juga memulai program tata kelola pemerintahan mereka.

Fokus program-program tersebut adalah dengan mereformasi beberapa aspek, antara lain: Pegawai Negeri Sipil (PNS) baik di pemerintah pusat, regional dan lokal, sistem hukum dan kehakiman, lembaga legislatif (parlemen), pembangunan kapasitas LSM dan lembaga masyarakat madani lainnya; serta pemerintahan yang efisien dan efektif (LaPorte 2002; Eid 2000). Dalam hal meningkatkan kesejahteraan kaum miskin, program reformasi tata kelola pemerintahan Bank Dunia mempunyai empat tujuan sebagai berikut: (1) melakukan penguatan terhadap kaum miskin; (2) meningkatkan kapasitas kaum miskin melalui peningkatan pelayanan publik dasar; (3) membuka

peluang ekonomi dengan meningkatkan akses ke pasar; dan (4) memberikan jaminan keamanan dari krisis ekonomi, KKN, dan perbuatan kriminal/kekerasan (Blaxall, 2000). Melalui program-program ini, lembaga donor berharap tujuan untuk mengentaskan kemiskinan secara berkelanjutan dan meningkatkan tata kelola pemerintahan di negara sedang berkembang dapat tercapai.

### 2.3. KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme)

KKN, lawan dari tata kelola pemerintahan yang baik, didefinisikan oleh Bank Dunia sebagai penyalahgunaan jabatan publik untuk mendapatkan keuntungan pribadi. Pakar KKN terkenal Robert Klitgaard (1988) mengatakan bahwa KKN lebih mudah terjadi dalam lingkungan dimana pejabat mempunyai kontrol monopoli terhadap aset-aset negara dan kewenangan yang cukup tinggi atas siapa yang dapat menikmati aset-aset tersebut, dan pada saat yang sama mekanisme yang membuat para pejabat ini bertanggung jawab atas perbuatan mereka sangat lemah, bahkan tidak ada sama sekali. KKN merupakan suatu gejala tata kelola pemerintahan yang buruk dan menjadi kendala besar bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Meskipun di waktu lampau sejumlah pakar menyimpulkan bahwa KKN dapat meningkatkan efisiensi ekonomi di negara-negara dimana terdapat regulasi yang membebaskan dan peran pemerintah dalam perekonomian amat besar,<sup>1</sup> saat ini sebagian besar pakar KKN menilai bahwa KKN menghambat pertumbuhan ekonomi, merusak institusi politik dan sosial, dan menghambat tujuan penanggulangan kemiskinan. Khususnya terhadap kaum miskin, KKN dapat menimbulkan beban bagi mereka, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Ada beberapa jalur di mana KKN dapat membuat usaha penanggulangan kemiskinan tidak efektif: (1) KKN menyebabkan dana untuk penanggulangan kemiskinan disalahgunakan oleh pejabat yang korup; (2) KKN menyebabkan alokasi anggaran pemerintah untuk penanggulangan kemiskinan dialihkan ke proyek yang lebih cocok dengan *vested interest* dari pejabat korup; (3) KKN menyebabkan ekonomi biaya tinggi, menghambat pembangunan ekonomi yang sehat dan kondusif yang penting untuk kemajuan usaha kaum miskin; (4) KKN merusak hak milik kaum miskin, karena pejabat korup sering mengusur mereka yang miskin dari rumah dan tanah milik mereka agar dapat dijadikan proyek oleh pengembang yang berkolusi dengan mereka; dan (5) KKN menghambat kaum miskin untuk memperoleh keadilan di pengadilan, karena pejabat pengadilan yang korup “menjual” keputusan mereka ke pihak yang mampu membeli putusan tersebut, dan dengan demikian otomatis membuat keputusan pengadilan memihak kepada golongan yang lebih kaya.

KKN juga dapat merugikan kaum miskin secara tidak langsung melalui: (1) menaikkan harga-harga barang dan pelayanan yang harus dibayar oleh kaum miskin; (2) menurunkan pendapatan kaum miskin melalui pajak separuh resmi dan tidak resmi, atau melalui retribusi; (3) mengalihkan bantuan untuk kaum miskin ke pihak yang tidak berhak memperolehnya; (4) menyebabkan ketidakseimbangan aset kepemilikan, karena mereka yang kaya dapat mempengaruhi pemerintah untuk mengambil kebijakan yang menguntungkan mereka (seperti kemudahan perpajakan atau nilai tukar mata uang); dan (5) menyebabkan kaum miskin enggan untuk

---

<sup>1</sup> Pendapat ini dikenal sebagai *the grease hypothesis*

membuka investasi baru atau usaha baru, karena mereka tahu bahwa pengusaha yang berkoneksi dengan pemerintah akan selalu memenangkan proyek atau kontrak dari pemerintah karena KKN. Oleh karena itu, mereka tidak dapat menaikkan taraf hidupnya dan tetap menjadi miskin.

Dengan demikian, ada konsensus bahwa tata kelola pemerintahan yang baik sangatlah penting agar dapat mendukung kegiatan penanggulangan kemiskinan yang efektif dan untuk mengurangi KKN.

#### **2.4. Studi Makroekonomi Antar Negara tentang Tata Kelola Pemerintahan dan KKN**

Dalam 10 tahun terakhir terdapat banyak literatur yang menyelidiki dampak KKN dan tata kelola pemerintahan terhadap pertumbuhan ekonomi dan indikator ekonomi dan sosial lainnya. Studi tersebut umumnya menggunakan data antar negara tentang KKN dan persepsi atas tata kelola pemerintahan yang dikumpulkan baik oleh perusahaan komersial (misalnya, Political Risk Services, Inc) dan oleh lembaga pemerintahan dan LSM internasional (misalnya, Bank Dunia dan Transparency International).

Sebuah studi Bank Dunia terkenal yang dilakukan oleh Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton (1999)<sup>2</sup>, menyimpulkan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik sangat penting dalam kinerja ekonomi suatu negara. Sebagai contoh, kenaikan satu standar deviasi pada salah satu indikator tata kelola pemerintahan menyebabkan kenaikan dua setengah sampai empat kali lipat dari pendapatan per kapita, penurunan dua setengah sampai empat kali lipat pada angka kematian bayi, dan kenaikan sebesar 15 sampai 25 persen pada angka kemampuan membaca penduduk. Studi ini memberikan bukti kuat bahwa tata kelola pemerintahan yang baik merupakan komponen yang penting untuk pertumbuhan ekonomi dan peningkatan indikator sosial.

Studi lainnya oleh Rajkumar and Swaroop (2002) menemukan bahwa efisiensi dalam pengeluaran publik menurunkan angka kematian bayi/anak, menaikkan tingkat pendidikan penduduk, dan berhubungan positif dengan tata kelola pemerintahan. Pengeluaran publik menjadi lebih efektif apabila terdapat tata kelola pemerintahan yang baik dan menjadi kurang efektif apabila terdapat tata kelola pemerintahan yang buruk. Studi ini menyimpulkan bahwa institusi publik yang berfungsi dengan baik merupakan suatu hal yang sangat penting untuk membuat pengeluaran publik menjadi pelayanan publik yang baik.

Beberapa studi yang mengaitkan KKN dan tata kelola pemerintahan yang baik dengan indikator ekonomi dan sosial menemukan bahwa terdapat hubungan yang erat antara keduanya. Tata kelola pemerintahan yang baik menaikkan nilai indikator-indikator ini, sedangkan KKN cenderung menurunkannya. Gupta, Davoodi and Alonso-Terne (1998) menemukan bahwa apabila KKN naik sebesar satu standar deviasi akan berakibat pada naiknya indeks Gini sebesar 4,4% dan turunnya tingkat pendapatan dari 20% penduduk termiskin sebesar 7,8% per tahun. Sementara itu,

---

<sup>2</sup> Mereka adalah yang pertama menyatukan berbagai indeks *governance* dan kerawanan politik yang mengukur variabel-variabel seperti hak politik, kebebasan sipil, pemerintahan yang efektif, beban regulasi, *rule of law*, dan KKN menjadi satu indeks.

Gupta, Davoodi and Tiongson (2000) menemukan bahwa kenaikan indikator bidang kesehatan dan pendidikan –dilihat dari angka kematian anak dan tingkat *drop-out* sekolah– berhubungan erat dengan menurunnya tingkat KKN. Di negara dengan tingkat KKN yang tinggi mempunyai tingkat kesehatan dan pendidikan yang lebih rendah dibandingkan dengan negara dengan tingkat KKN yang rendah.

Akhirnya, Huther and Shah (1998) menemukan bahwa negara yang telah melakukan desentralisasi mempunyai tata kelola pemerintahan yang lebih baik dibandingkan dengan negara yang menganut sistem sentralisasi. Mereka menunjukkan bahwa partisipasi warganegara dan akuntabilitas sektor publik berkaitan erat dengan desentralisasi pengambilan kebijakan sektor publik. Negara yang menjalankan desentralisasi cenderung lebih responsif terhadap kehendak warganegara dalam pelayanan publik dan lebih mempunyai keinginan melayani publik dibandingkan dengan negara yang menganut sistem sentralisasi. Lebih lanjut, desentralisasi fiskal juga berkaitan erat dengan kenaikan pada indeks pembangunan manusia (*human development index*) dan penurunan tingkat ketimpangan pendapatan.

Meskipun demikian, adalah suatu kesalahan besar jika ada anggapan desentralisasi dengan sendirinya akan dapat menaikkan partisipasi dan akuntabilitas publik, dan menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Sebuah studi oleh Crook and Sverrisson (2001) menyimpulkan bahwa hanya di negara di mana partisipasi publik sudah melembaga, pemerintahan lokal yang menganut asas tata kelola pemerintahan yang baik dan dapat menghasilkan pelayanan publik yang baik, dan mempunyai sistem *checks and balances* dari pemerintah pusat dan masyarakat umum, didapatkan bahwa desentralisasi berjalan dengan semestinya. Sebaliknya, desentralisasi tanpa pemerintah lokal yang tidak melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik dan tidak bertanggung jawab terhadap publik tidak akan berhasil mencapai tujuannya.

Dapat disimpulkan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik sangat penting untuk mencapai manajemen pelayanan publik yang lebih baik, yang kemudian menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik, menaikkan pertumbuhan ekonomi, dan melakukan penanggulangan kemiskinan yang lebih baik.

## **2.5. Bukti Empiris dari Penelitian tentang Tata Kelola Pemerintahan dan KKN di Indonesia**

Sejak Orde Baru berakhir, terdapat minat yang besar untuk mengetahui berbagai aspek KKN di Indonesia, seperti seberapa besar praktek KKN dan implikasinya terhadap masyarakat, terutama bagi mereka yang miskin. Selain itu, juga terdapat minat untuk mengetahui apakah inisiatif anti KKN dan reformasi menuju tata kelola pemerintahan yang baik yang dimulai sejak tahun 1998 telah membuahkan hasil dengan menurunkan frekuensi KKN di Indonesia. Berbagai kajian mengenai pelaksanaan otonomi daerah juga telah memfokuskan perhatian tentang KKN dan tata kelola pemerintahan pada tingkat lokal. Mengenai hal ini, banyak pihak yang mengkhawatirkan bahwa bersamaan dengan adanya desentralisasi dan otda, KKN juga akan “didesentralisasikan” dari tingkat pusat ke tingkat lokal. Baik lembaga donor, lembaga penelitian, dan LSM telah mengadakan beberapa penelitian tentang masalah ini, beberapa temuannya dirangkum pada bagian berikut.

Penelitian tentang dampak reformasi terhadap KKN di Indonesia menunjukkan bahwa sejauh ini reformasi belum menghasilkan dampak positif secara nyata terhadap penurunan praktek KKN. Bahkan terdapat beberapa bukti bahwa sejak tahun 1998, praktek KKN makin bertambah buruk. Contohnya, KKN telah memasuki lembaga parlemen (baik di pusat maupun di daerah). Meskipun pemerintah telah membuat beberapa perubahan untuk mengembangkan demokrasi dan kebebasan pers, melakukan reformasi di bidang hukum<sup>3</sup>, dan menciptakan transparansi fiskal dan finansial yang lebih besar, Hamilton-Hart (2001) menemukan bahwa reformasi tersebut telah gagal dalam mengurangi praktek KKN secara nyata, yang dibuktikan dengan kegagalan mengadili secara adil banyak terdakwa utama yang dituduh melakukan KKN sejak tahun 1998. Hamilton-Hart mengungkapkan bahwa usaha reformasi ini menjadi tidak efektif karena praktek KKN sudah membudaya di Indonesia sehingga tidak ada seorangpun dalam organisasi pemerintahan yang benar-benar serius memerangi KKN. Masalahnya adalah jika perang terhadap KKN benar-benar dilakukan, maka hal ini akan merugikan *rent-seeking interests* mereka sendiri.

Sherlock (2002) membenarkan kesimpulan ini dengan menyebutkan bahwa dua lembaga baru yang dibentuk untuk mengawasi dan membasmi praktek KKN, yaitu Komisi Ombudsman Nasional (KON) dan Komisi Penyelidik Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN) tidak mendapat anggaran yang mencukupi dan kewenangan yang efektif untuk mengadakan penyelidikan yang teliti dan membawa pejabat korup ke pengadilan. Beliau berpendapat bahwa hal ini dibuat secara sengaja supaya komisi-komisi ini hanya menjadi “macan ompong” yang tidak akan dapat memberantas KKN secara serius di Indonesia, dan karena itu, praktek KKN yang dilakukan oleh pejabat publik dalam semua tingkat pemerintahan akan terus berlangsung tanpa hambatan. Kesimpulannya, jika tidak didasari oleh kehendak politik (*political will*) yang kuat, maka kebijakan membuat suatu lembaga anti KKN seperti itu tidak akan berarti banyak dalam usaha pemberantasan KKN di Indonesia.

Lembaga Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (The Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI) mengadakan survei opini publik tentang bagaimana pejabat pemerintah, pengusaha, dan masyarakat umum, menanggapi masalah KKN dalam sektor publik di Indonesia (PGRI, 2001) Studi ini menemukan bahwa 75% dari publik berpendapat bahwa KKN dalam sektor publik merupakan hal yang umum terjadi dan 65% dari responden mengatakan bahwa mereka pernah berpartisipasi dalam kegiatan KKN yang melibatkan pejabat publik. Institusi yang dianggap paling korup oleh para responden adalah polisi lalu lintas, petugas bea dan cukai, dan petugas pengadilan. Studi ini memperkirakan bahwa sekitar 48% dari seluruh pejabat pemerintahan pernah menerima suap, dengan pejabat dari Departemen Kimpraswil, Industri, dan Dalam Negeri sebagai pejabat yang paling mungkin menerima suap tersebut. Juga ditemukan bahwa KKN menimbulkan beban yang besar terhadap masyarakat. Sekitar 5% dari pendapatan rumah tangga dipergunakan untuk membayar suap kepada pejabat pemerintah dan 35% dari perusahaan melaporkan bahwa mereka tidak mengadakan investasi baru karena biaya KKN yang terlalu besar.

---

<sup>3</sup> Sebagai contoh, dengan membentuk pengadilan kepailitan yang baru dan pengangkatan hakim *ad hoc* dari luar birokrasi.

Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Universitas Indonesia (LPEM-UI) baru-baru ini telah mengadakan penelitian tentang kondisi usaha di 60 kabupaten dan kota (LPEM, 2001). Penelitian dilakukan melalui wawancara dengan pemilik dan manager dari 1.736 perusahaan menengah dan besar. Studi ini menemukan bahwa otonomi daerah telah meningkatkan ketidakpastian usaha dan biaya usaha di tingkat lokal (dilihat melalui meningkatnya jumlah pembayaran tidak resmi yang dikeluarkan oleh pengusaha). Meskipun pembayaran tidak resmi (suap) kepada pejabat publik telah dilakukan, ternyata hal ini tidak dapat memperbaiki efisiensi kegiatan ekonomi mereka. Justru hal sebaliknya yang terjadi, karena para pengusaha itu sering harus menghabiskan lebih banyak waktu dan tenaga dalam berurusan dengan pejabat publik. Studi ini juga menemukan bahwa di daerah yang mempunyai peraturan dan tata kelola pemerintahan yang lebih baik, frekuensi pembayaran suap berkurang. Hal ini merupakan indikasi bahwa tata kelola pemerintahan yang baik akan mengurangi praktek KKN. Temuan lainnya yang menarik adalah tingkat kemampuan daerah untuk menghasilkan pendapatan sendiri (PAD) ternyata sama sekali tidak berhubungan dengan tata kelola pemerintahan, karena daerah yang banyak menghasilkan PAD juga merupakan daerah yang lebih banyak ditemui praktek penyuaan dan KKN.

Selain LPEM-UI, studi tentang iklim usaha (daya tarik investasi) juga dilakukan oleh Komisi Pelaksana Pemantauan Otonomi Daerah (KPPOD) pada tahun 2002. Studi ini memilih 90 Daerah Tingkat II (68 kabupaten dan 22 kota) dan mengukur iklim usaha dengan melihat variabel-variabel seperti keamanan, potensi ekonomi, sumber daya manusia, “budaya” pemerintah lokal, kualitas infrastruktur, kualitas Perda, dan keuangan Pemda. Studi ini menggunakan data primer (wawancara dengan pengusaha, wartawan, dan pakar ekonomi) dan data sekunder (kliping koran/majalah dan informasi dari masyarakat). Hasil survei menunjukkan bahwa daerah yang mempunyai kondisi keamanan lebih baik, “budaya” pejabat lokal dan peraturan daerah lebih baik, dan sumber daya manusia yang lebih baik pula, mempunyai peluang lebih besar untuk dapat menarik minat investor. Temuan ini sekali lagi mengkonfirmasi bahwa tata kelola pemerintahan yang baik merupakan suatu syarat bagi pengusaha untuk berinvestasi di suatu daerah.

Akhirnya, dalam hal bagaimana suatu partisipasi publik mempengaruhi praktek KKN pada proyek pemerintahan lokal, studi kasus terhadap Program Pengembangan Kecamatan (*Kecamatan Development Project* – KDP) yang disponsori oleh Bank Dunia menunjukkan bahwa terjadinya KKN adalah karena adanya insentif dan peluang untuk melakukan KKN. Insentif ini termasuk adanya monopoli pengambilan keputusan, kurangnya transparansi, dan kecilnya kemungkinan si pejabat akan ditangkap dan dihukum apabila terungkap melakukan KKN. Juga ditemukan bahwa warga desa yang mempunyai informasi cukup lengkap tentang KDP beserta tujuannya dan ikut berpartisipasi dalam perencanaan KDP, akan lebih mungkin untuk menentang praktek KKN yang dilakukan oleh pejabat pemerintah lokal (Woodhouse, 2001). Jadi, studi ini menunjukkan bahwa apabila masyarakat secara aktif berpartisipasi dalam perencanaan program pemerintah, mereka akan lebih mungkin melakukan kontrol apabila menemukan praktek KKN.

## 2.6. Beberapa Kemungkinan Kesalahan dalam Studi KKN dan Tata Kelola Pemerintahan

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan ketika kita menganalisis studi-studi di atas. Pertama, data yang dibutuhkan untuk membuat studi tentang tata kelola pemerintahan yang baik sulit sekali ditemukan (dan untuk melihat KKN secara langsung tidak ada data obyektif). Meskipun data dapat ditemukan, data tersebut sering tidak dapat menjelaskan setiap dimensi tata kelola pemerintahan yang baik, karena seperti disampaikan di atas, tata kelola pemerintahan merupakan suatu konsep multidimensi dengan berbagai interpretasi yang berbeda. Berhubung tidak ada satupun variabel yang dapat menjelaskan tata kelola pemerintahan dengan sempurna, maka penggunaan indikator subyektif atau proksi merupakan keharusan. Ini berarti variabel yang dipergunakan dalam studi bukanlah variabel yang sebenarnya dipergunakan untuk menjelaskan tata kelola pemerintahan secara langsung. Karena itu seorang peneliti yang kurang berpengalaman dapat “diperdaya” oleh data yang tersedia. Mereka mungkin berpikir sedang mengukur suatu variabel padahal sebenarnya mereka sedang mengukur variabel yang lain. Atau, mereka mungkin berpikir sedang mengukur suatu efek lini pertama yang saling berhubungan padahal sebenarnya variabel tersebut adalah variabel lini ke dua, bahkan lini ke tiga (Dethier 1999:37-38; Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton 1999:2).

Sebaliknya, apabila suatu studi terfokus pada satu negara, masalah di atas dapat dikurangi, karena sangat mungkin untuk memfokuskan studi pada beberapa variabel kebijakan yang spesifik yang dapat diobservasi dengan mudah. Meskipun jumlah studi sejenis ini terus berkembang namun pada saat ini studi tata kelola pemerintahan yang terfokus pada satu negara jumlahnya masih sangat terbatas dibandingkan dengan studi antar negara (Dethier 1999: 46-47).

Berkenaan dengan itu, studi tata kelola pemerintahan oleh LPEM dan KPPOD yang dilakukan berdasarkan opini panel pakar yang dipilih (seperti pengusaha, wartawan, dan pemimpin LSM), mungkin kurang bisa merepresentasikan pendapat masyarakat umum. Sangat boleh jadi mereka kurang mengerti keadaan daerah yang sebenarnya sehingga informasi yang dipunyainya berkemungkinan tidak *up to date* atau tidak akurat. Studi yang dilakukan PGRI mungkin lebih mempunyai validitas karena sampelnya diambil dari masyarakat umum dan bukan dari sebuah grup pakar. Sayangnya, studi ini hanya membahas secara umum opini publik tentang gejala KKN dan tidak secara spesifik membahas tentang tata kelola pemerintahan dan KKN (seperti kualitas peraturan daerah) seperti yang dilakukan oleh dua studi lainnya.

### III. TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAN KEMISKINAN DI INDONESIA: TEMUAN EMPIRIK

#### 3.1. Tata Kelola Pemerintahan yang Buruk dalam Kehidupan Sehari-Hari: Temuan Kasuistis

##### 3.1.1. Era Sebelum Krisis/Deregulasi

Praktek sentralisasi pemerintahan selama ini dirasakan sebagai suatu hambatan bagi perkembangan daerah, karena itu selalu muncul perjuangan di banyak daerah untuk memiliki kewenangan otonom yang nyata. Salah satu kewenangan nyata bagi pemda yang otonom adalah dalam hal pengelolaan pendapatan asli daerah (PAD). Dalam kaitan itu, di masa lalu pemda menerbitkan berbagai peraturan daerah (perda) tentang pajak, retribusi, dan pungutan lain yang sampai 1996 jumlahnya mendekati 200 jenis (CPIS, 1996). Di samping itu, pemda juga mengeluarkan berbagai kebijakan di seputar kegiatan usaha, terutama melalui pengaturan mekanisme perdagangan atau pasar. Beberapa contoh dari kebijakan itu adalah rayonisasi penjualan teh di Jawa Barat, monopoli perdagangan jeruk di Kalimantan Barat, pemasaran produk lokal melalui koperasi unit desa (KUD) di Nusa Tenggara Timur, dan pelarangan jual-beli biji mede gelondongan dari Sulawesi Selatan. Kebijakan serupa dikeluarkan juga oleh pusat, seperti pengaturan monopoli cengkeh oleh Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh (BPPC) dan kuota perdagangan ternak antar pulau.

Secara resmi tujuan kebijakan-kebijakan itu antara lain adalah untuk melindungi produsen atau petani kecil. Namun dalam pelaksanaannya, berbagai perda dan kebijakan itu lebih diarahkan untuk meningkatkan PAD, dan secara sengaja atau tidak untuk melindungi kepentingan ekonomi kelompok-kelompok tertentu. Keadaan itu pada gilirannya menciptakan ekonomi biaya tinggi yang mengganggu iklim usaha, memperlemah daya saing, dan menghambat perkembangan ekonomi daerah. Penata layanan pungutan yang birokratis dengan banyak prasyarat, serta tidak transparannya tarif dan dasar pungutan (pajak, retribusi, dan “sumbangan”), kerap kali memaksa masyarakat mengambil pilihan membayar kewajiban dengan tarif tidak resmi yang relatif lebih mahal dan memberatkan bagi mereka. Namun, kadang-kadang wajib bayar pungutan dapat juga “merundingkan” besarnya biaya yang harus dibayar. Keadaan seperti ini, di satu pihak menimbulkan ekonomi biaya tinggi, di pihak lain membuat sebagian penerimaan pemerintah (pusat dan daerah) tidak masuk ke Kas Negara atau Kas Daerah. Pada titik ini, tata kelola pemerintahan yang buruk yang dicirikan oleh praktek KKN birokrasi Pemerintah Indonesia mencapai puncaknya, bahkan dikenal sebagai salah satu birokrasi yang terkorup di dunia.

Studi kasus yang dilakukan oleh Montgomery *et al.* (2002) yang terfokus pada sektor pertanian, yakni sektor di mana sebagian besar orang miskin di Indonesia bekerja, memberikan pelajaran berharga mengenai bagaimana praktek tata kelola pemerintahan yang buruk merugikan kaum miskin di era sebelum krisis. Gambaran singkat kemiskinan di sektor pertanian menunjukkan bahwa secara nasional sektor ini mempunyai angka kemiskinan per sektor tertinggi, juga memiliki jumlah orang miskin terbanyak (data per Pebruari 1999). Tingkat kemiskinan menurut *head count*

di sektor ini berjumlah 39,7% dan lebih dari 58,4% jumlah total penduduk miskin menyebutkan pertanian sebagai sumber utama pendapatan mereka (Pradhan *et al.*, 2000). Meskipun sektor pertanian sarat dengan jumlah penduduk miskin, tetapi sektor ini ternyata menjadi satu-satunya sektor yang mampu menampung sejumlah besar penganggur baru selama krisis ekonomi berlangsung. Pada saat kesempatan kerja di sektor lain berkurang tajam, penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian justru naik 13% atau 4,6 juta orang dalam waktu setahun, yakni dari 34,8 juta orang pada tahun 1997, meningkat menjadi 39,4 juta orang pada tahun 1998.

Selama periode 1980an dan 1990an terdapat perhatian khusus terhadap kesejahteraan petani, karena porsi harga yang diterima petani dianggap makin kecil dari harga akhir penjualan produknya. Akibatnya, insentif petani untuk mensuplai pasar terus menurun dari tahun ke tahun. Salah satu faktor penyebabnya adalah secara internal ekonomi Indonesia ternyata bukanlah merupakan sebuah area perdagangan bebas. Kondisi demikian setidaknya ditandai oleh dua persoalan, yakni distorsi harga pasar dan distorsi bukan harga pasar (*non-market distortion*). Pungutan daerah (propinsi dan kabupaten/kota) dalam bentuk pajak, retribusi, dan sumbangan (wajib) terhadap perdagangan sektor pertanian menyebabkan distorsi harga pasar. Selain bentuk-bentuk pungutan resmi tersebut, banyak pula beban pungutan tidak resmi yang harus dibayar para pelaku usaha. Sedangkan distorsi bukan harga pasar antara lain terbentuk akibat adanya peraturan-peraturan pemerintah pusat, propinsi, dan kabupaten/kota dalam sektor pertanian dan perdagangan hasil pertanian. Akibatnya, kondisi perekonomian lokal diwarnai oleh monopoli dan monopsoni yang sangat kental sehingga mengganggu iklim usaha.

Mengingat Pemda tidak mempunyai kewenangan untuk memungut pajak pendapatan (badan dan perorangan) dan pajak atas kekayaan, maka di banyak daerah sektor perdagangan komoditi primer menjadi satu-satunya sumber pendapatan (PAD) penting yang dapat dieksploitir oleh mereka. Secara umum maraknya perda tentang pungutan yang dikeluarkan oleh pemda sangat berhubungan dengan lemahnya peran DPRD dalam penyusunan Perda tersebut, dan tiadanya partisipasi masyarakat madani dalam proses pengambilan keputusan.

Pungutan lokal dalam bentuk retribusi mempunyai dampak yang lebih serius dibandingkan dengan pajak lokal. Secara konseptual pungutan tersebut sebenarnya merupakan bentuk pengembalian biaya (*cost recovery*) atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Tetapi pada akhirnya pungutan retribusi diperluas meliputi kompensasi kepada pemerintah atas pengambilan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (karena menurut undang-undang seluruh sumber daya alam menjadi milik seluruh rakyat Indonesia). Definisi tentang sumber daya alam kemudian diperluas mencakup hasil pertanian yang dapat diperbaharui dan tidak dimiliki oleh negara. Dalam prakteknya retribusi kemudian menjadi pajak perdagangan terhadap komoditi yang hendak dikirimkan keluar suatu wilayah. Truk-truk pengangkut diberhentikan untuk membayar retribusi di pos-pos retribusi yang didirikan setiap beberapa kilometer di jalan yang dilaluinya. Metode penarikan pungutan demikian sering disalahgunakan karena sebagian besar uang pungutan tidak dimasukkan ke dalam Kas Pemerintah Daerah. Besar pungutan diambil berdasarkan jumlah barang yang diperdagangkan, dengan tidak mempedulikan jumlah keuntungan, pendapatan,

atau nilai tambah. Tingkat kemampuan ekonomi para pelaku ekonomi untuk membayar pungutan tersebut juga tidak dipertimbangkan.

Sehubungan dengan distorsi akibat hambatan bukan tarif, pada masa Orde Baru pemerintah di semua tingkatan mengizinkan dan mendukung timbulnya monopoli, monopsoni, dan kuota perdagangan regional yang hanya menguntungkan sebagian kecil orang saja. Distorsi tersebut telah menimbulkan perbedaan harga yang cukup besar antara harga yang diterima petani (menjadi semakin rendah) dan harga jual akhir (menjadi lebih tinggi). Perbedaan kedua harga ini dengan sendirinya menguntungkan pemilik hak monopoli, monopsoni, dan kuota, yang kemudian dibagikan kepada pejabat yang memberikan hak-hak tersebut. Hak-hak demikian banyak yang diciptakan hanya untuk menguntungkan anggota keluarga dan kroni keluarga penguasa pada saat itu. Tabel 1 merupakan gambaran singkat mengenai tujuan formal kebijakan regulasi (seperti efisiensi, nilai tambah, dan sebagainya), alasan spesifik, dan instrumen regulasi yang dipergunakan.

Pada kenyataannya, tujuan-tujuan ideal berbagai regulasi itu tidak pernah dicapai. Dampak nyata regulasi yang terjadi justru berseberangan dengan tujuan-tujuan tersebut, yakni: menurunnya efisiensi, menurunnya pendapatan petani, meningkatkan angka kemiskinan, kehilangan peluang ekspor, dan terjadinya kompetisi yang tidak sehat. Beberapa paparan berikut merupakan contoh spesifik praktek nyata regulasi di lapangan.

Jeruk dari Kalimantan Barat. Hingga awal tahun 1990an, produksi jeruk siam di Kalimantan Barat naik secara drastis, dari hanya 76.000 ton pada tahun 1988 menjadi 199.800 ton pada tahun 1991/1992. Hampir semua produksi jeruk siam ini dikirimkan ke Jawa. Pada tahun 1991 Gubernur Kalimantan Barat mengeluarkan Surat Keputusan (SK) yang menetapkan PT Bimantara Citra Mandiri (BCM), sebuah anak perusahaan Grup Bimantara yang dimiliki oleh seorang putera keluarga penguasa, sebagai koordinator “resmi” dari seluruh perdagangan jeruk siam di Propinsi Kalimantan Barat. Setiap perdagangan jeruk harus dilakukan melalui Koperasi Unit Desa (KUD). Petani hanya boleh menjual jeruknya ke pedagang yang ditunjuk oleh KUD, yang kemudian harus menjualnya ke PT BCM untuk kemudian dikirimkan ke pulau lain (Jawa). Harga jual jeruk di tingkat petani turun secara drastis, dan pengiriman jeruk dari Kalimantan Barat turun sebesar 63%. Petani jeruk yang marah membawa beberapa truk jeruk ke Pontianak dan membuangnya di depan kantor pemerintah daerah sebagai aksi protes. Banyak petani jeruk yang meninggalkan usaha ini dan tidak lagi mengurus pohon jeruk mereka. Pada tahun 1998 hak monopsoni yang diberikan kepada PT BCM ini kemudian dibatalkan oleh SK Gubernur yang “menganjurkan” (bukan lagi mewajibkan) penjualan jeruk ke atau dari Pontianak melalui KUD, namun perdagangan jeruk tidak dapat lagi bangkit seperti sebelumnya.

**Tabel 1. Tujuan dan Instrumen Beberapa Regulasi (Nasional dan Lokal) untuk Beberapa Komoditi Pertanian/Kehutanan/Peternakan**

Tujuan Regulasi dan Alasan Spesifik	Komoditi	Instrumen Kebijakan
<b>A. Efisiensi dan Nilai Tambah</b>		
1. Kekuatan pasar	Jeruk, pala	Koordinator/badan pemasaran kuota ekspor
2. Meningkatkan kualitas ekspor	Kakao, kopi, lada, vanili	Larangan ekspor dan antar pulau untuk kualitas yang belum diproses
3. Infant industri	Mede, kayu cendana	Larangan ekspor dan antar pulau untuk kualitas yang belum diproses
4. Nilai tambah	Kakao, mede, rotan	Larangan ekspor dan antar pulau untuk kualitas yang belum diproses
<b>B. Pemerataan (equity)</b>		
1. Meningkatkan pendapatan petani	Cengkeh, jeruk, sarang burung	Keharusan menjual melalui koperasi
2. Memperpendek rantai tataniaga	Jeruk, cengkeh, teh rakyat	- Keharusan menjual melalui koperasi - Rayonisasi
3. Pendapatan daerah	Kakao, jeruk, kopi, sapi potong, kopra, kelapa, vanili, sarang burung	Pajak dan retribusi daerah
<b>C. Pengelolaan sumber daya</b>		
1. Kelestarian populasi	Sapi potong	Kuota antar pulau

*Regulasi yang Mewajibkan Pemrosesan Lokal Biji Kakao dan Kacang Mede di Sulawesi Selatan (Sulsel).* Kakao dan kacang mede merupakan komoditi ekspor yang penting bagi Sulsel. Tanaman ini terutama berkembang di daerah pegunungan yang miskin dan umumnya terisolir. Sebagai contoh, pada tahun 1998 di Kabupaten Polmas terdapat 27.764 hektar tanaman kakao yang dimiliki oleh 43.361 kepala keluarga (KK) atau 30% dari seluruh KK petani di Kabupaten Polmas. Sedangkan untuk kacang mede, luas arealnya mencapai 2.914 hektar dan merupakan sumber pendapatan penting bagi 6.700 KK petani miskin. Di kabupaten lainnya yang tergolong miskin, yaitu Kabupaten Bone, luas tanaman kakao mencapai 10.490 hektar dan menjadi sumber pendapatan bagi 25.192 KK petani (27% dari seluruh KK petani). Untuk kacang mede, arealnya meliputi 9.050 hektar dan menjadi sumber pendapatan bagi 11.706 KK petani (13% dari KK petani).

Dengan alasan untuk meningkatkan nilai tambah, Pemda Sulsel melarang ekspor/antar pulau kakao dan mede dalam bentuk gelondongan. Kakao dan mede harus diproses lebih dahulu sebelum diperdagangkan keluar wilayah Sulsel. Pabrik pemrosesan kacang mede di Ujung Pandang yang mendapat keuntungan dari peraturan ini adalah PT Citra Sekarwangi Agro Persada, anak perusahaan grup Citra yang dimiliki oleh seorang puteri keluarga penguasa saat itu. Di lain pihak, importir kacang mede lebih menyukai membeli dalam bentuk gelondongan (untuk diproses di pabrik yang lebih murah di India), dan berani membayar lebih mahal daripada harga beli yang diberikan oleh PT Citra tersebut. Untuk komoditi kakao, negara pengimpor

terbesar (AS) juga lebih menghendaki kakao gelondongan. Kewajiban untuk memproses kedua komoditi ini secara lokal bukannya memberi nilai tambah, tetapi justru mengurangnya.

Setelah peraturan tersebut secara formal dideregulasi pada tahun 1998, pada tahun 1999 industri pemrosesan biji kakao dan kacang mede berusaha melobi pemerintah untuk mendukung kembali pemrosesan lokal yang berbiaya tinggi. Mereka meminta pemerintah untuk mengenakan pajak ekspor sebesar 20% sampai 30% untuk kakao dan mede yang diekspor dalam bentuk gelondongan. Tujuannya tidak lain agar pabrik pemrosesan yang sudah ada (yang selama itu diuntungkan) terjamin suplainya. Berdasarkan pengalaman masa lalu, kebijakan demikian hanya menguntungkan satu pihak (pabrik pemrosesan) saja, dan merugikan petani. Oleh karena itu banyak elemen masyarakat madani yang menentangnya, seperti yang dilakukan oleh Askindo (Asosiasi Industri Kakao Indonesia), HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia), dan Asosiasi Produsen Makanan dan Minuman Indonesia. Hanya Asosiasi Industri Kacang Mede Indonesia yang mendukung rencana tersebut. Sekretaris Jenderal asosiasi ini beralasan bahwa harga jual petani kacang mede semakin mahal, sehingga menguntungkan petani dan merugikan pabrik pengolahan. Setidaknya sampai bulan Juli 2001, lobi mereka tidak berhasil dan tidak ada pajak ekspor baru untuk biji kakao dan kacang mete.

Pemasaran Cengkeh. Cengkeh merupakan komoditi penting bagi petani Sulawesi, khususnya Sulawesi Utara (Sulut) yang merupakan daerah produsen cengkeh utama di Indonesia. Selama era BPPC (Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh) masih beroperasi, harga cengkeh (yang ditetapkan oleh BPPC) di tingkat petani turun drastis, namun harga jual cengkeh ke pabrik rokok kretek (yang juga ditetapkan oleh BPPC) di Jawa tidak mengalami penurunan secara proporsional. Bagi BBPC, praktek bisnis demikian tentunya merupakan usaha yang sangat menguntungkan<sup>4</sup>. Hal sebaliknya terjadi pada petani cengkeh. Akibatnya, jika sebelum era BPPC di Sulut terdapat areal cengkeh produktif seluas 43.000 hektar, dengan adanya BPPC luas areal yang masih produktif hanya tersisa 20.000 hektar. Hal ini terjadi karena petani cengkeh banyak yang meninggalkan kebunnya akibat dampak disinsentif harga jual cengkeh yang rendah.

Pemrosesan Teh Rakyat di Jawa Barat. Propinsi Jawa Barat merupakan propinsi produsen teh terbesar di Indonesia. Pada tahun 1980an, PT Tehnusamba Indah, sebuah perusahaan yang dimiliki oleh seorang kroni keluarga penguasa, mendirikan empat buah pabrik pengolahan teh di Jawa Barat. Mengingat pabrik-pabrik ini tidak mempunyai kebun teh sendiri, maka kebutuhan bahan bakunya sepenuhnya tergantung pada teh rakyat. Petani teh mengatakan bahwa harga beli PT Tehnusamba lebih rendah dibandingkan dengan perusahaan lain, sehingga mereka tidak mau menjual teh mereka ke PT Tehnusamba. Menghadapi kondisi demikian, melalui pendekatan kekuasaan PT Tehnusamba berhasil membuat Gubernur Jawa Barat mengeluarkan Surat Edaran (1990) yang memerintahkan para Bupati untuk melakukan *rayonisasi pemasaran teh rakyat*. Para Bupati kemudian mengeluarkan Surat Edaran yang mewajibkan petani yang tinggal di dekat pabrik PT Tehnusamba untuk hanya menjual teh mereka kepada perusahaan tersebut, yang otomatis menciptakan posisi monopsoni untuk PT Tehnusamba.

---

<sup>4</sup> Laporan keuangan BPPC tidak pernah dipublikasikan kepada publik.

Surat Edaran Gubernur Jawa Barat yang mewajibkan alokasi pasar geografis untuk produsen daun teh belum dibatalkan secara resmi. Demikian pula Surat Edaran Bupati yang mendukung pembuatan area pemasaran yang menguntungkan PT Tehnusamba juga belum dibatalkan. Namun petani teh sekarang mengabaikan instruksi tersebut dan menjual tehnya kepada siapapun yang dikehendaki.

*Perdagangan Ternak Potong Antar Daerah.* Perdagangan ternak potong merupakan sumber pendapatan penting bagi petani di propinsi kering seperti Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Nusa Tenggara Timur (NTT). Kepulauan miskin ini mengekspor ternak potong terutama ke Jawa. Pada tahun 1998 NTT mempunyai populasi ternak potong sebesar 803.000 ekor (sebagian besar adalah sapi potong). Produksi sapi potong ini merupakan sumber pendapatan penting bagi kurang lebih 200.000 petani NTT (meskipun ini hanyalah perkiraan kasar). Di NTB jumlah ternak potong sebesar 407.000 ekor dan merupakan sumber pendapatan dari sekitar 150.000 orang petani. Sebagian besar sapi potong asal NTB berasal dari Pulau Lombok (280.000 ekor).

Perdagangan ternak potong menjadi obyek pungutan pemerintah daerah dan pusat serta dikenai peraturan kuota pengiriman antar pulau. Pada pertengahan tahun 1997, sebelum krisis dimulai, petani dan pedagang sapi potong NTT harus membayar US\$40 per ekor melalui 16 jenis pajak dan retribusi, yang bernilai sekitar 13% dari harga beli. Kasus yang sama terjadi di Pulau Lombok, dimana petani dan pedagang harus membayar 24 jenis pajak dan retribusi atas perdagangan ternak potong: 3 jenis untuk pemerintah pusat, 9 jenis untuk pemerintah propinsi, dan 12 jenis pungutan untuk pemerintah kabupaten. Nilai total pungutan ini sebesar US\$31 per ekor, atau 5% dari harga beli. Di Bima, pedagang dan petani harus membayar 3 jenis pajak pemerintah pusat dan 9 jenis pajak propinsi yang sama, ditambah 18 pungutan kabupaten. Sedangkan di Sulawesi Selatan, pedagang yang membawa ternak potong dari Bone ke Ujung Pandang (perjalanan sekitar 5 jam) harus membayar 31 jenis pungutan di sepanjang jalan yang dilalui. Dari pungutan tersebut, 6 jenis merupakan pungutan resmi dan 25 jenis merupakan pungutan tidak resmi (pungli). Pungli ini dilakukan baik oleh oknum polisi maupun oknum TNI (ada 20 pos penjagaan yang meminta pungutan liar). Jumlah total pembayaran pungutan ini mencapai 4% dari harga beli seekor ternak potong. Sebuah truk pengangkut yang mengangkut 18 ekor sapi potong dari Bone ke Ujung Pandang harus siap membayar sebesar US\$228 untuk berbagai jenis pungutan tersebut.

Sampai dengan era deregulasi tahun 1998, Direktorat Jenderal Peternakan Departemen Pertanian menetapkan kuota perdagangan ternak antar pulau. Kuota ini membatasi jumlah ternak yang dapat dipasarkan sebesar 5% sampai 6% dari populasi ternak lokal. Setiap tahun Direktur Jenderal Peternakan mengeluarkan surat edaran yang menentukan jumlah maksimum kuota pengiriman untuk setiap propinsi. Surat Edaran ini bahkan menentukan daerah mana yang boleh dituju oleh pengiriman ternak tersebut (misalnya, tidak membolehkan NTT mengirimkan ternaknya ke Kalimantan Timur walaupun di sana harga ternak cukup mahal dan terdapat kekurangan daging sapi). Harga ternak potong (dan daging) yang di Jakarta terus meningkat misalnya, tidak bisa dimanfaatkan oleh peternak NTT. Bahkan ironisnya, sistem kuota ini justru membuat harga beli ternak potong di Nusa Tenggara terus menurun. Terjadinya perbedaan harga yang besar antara sektor hulu dan hilir hanya menguntungkan pemilik kuota perdagangan antar pulau.

### 3.1.2. Era Deregulasi/Krisis

Sejalan dengan adanya krisis moneter yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997, serta adanya era reformasi, telah mendorong Pemerintah untuk mengoreksi berbagai kebijakan yang “tidak ramah pasar” tersebut. Perubahan itu antara lain tertuang dalam kebijakan program deregulasi sektor perdagangan di daerah, yakni:

- a. Undang-undang (UU) No. 18, 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang berlaku efektif pada 23 Mei 1998.
- b. Letter of Intent (LoI) dalam rangka kesepakatan bantuan International Monetary Fund (IMF) kepada Pemerintah Indonesia yang ditandatangani pada 15 Januari 1998.

Kedua kebijaksanaan itu antara lain berisi: a) penghapusan sejumlah pajak dan retribusi daerah atas perdagangan hasil pertanian; b) pembebasan perdagangan antar pulau/daerah; c) penghapusan kuota sapi potong antar propinsi; d) pembebasan tataniaga cengkeh; dan e) pembebasan petani dari program intensifikasi tebu. Pertanyaannya kemudian adalah apakah deregulasi tersebut berdampak positif terhadap para pelaku ekonomi, khususnya petani dan atau produsen kecil lainnya?

#### **Dampak Deregulasi**

Pada tahun 1999, “Persepsi Daerah (SMERU)” melakukan studi untuk melihat dampak yang ditimbulkan oleh deregulasi tersebut (Usman *et al.*, 1999). Ringkasan hasil studi ini antara lain adalah:

- a. Perdagangan sebagian besar komoditi pertanian semakin bebas, karena alternatif tempat petani menjual hasil pertaniannya semakin banyak. Keadaan ini menaikkan posisi tawar para petani. Akibatnya, besarnya margin keuntungan pedagang cenderung menurun (89% dari total contoh kasus). Penurunan margin keuntungan pedagang paling banyak (64% dari contoh kasus yang dianalisis) ada pada kisaran kurang dari 0% hingga minus 10% (Lihat Tabel A1 dalam Lampiran).
- b. Jumlah jenis pajak dan retribusi yang harus dibayarkan oleh para pelaku ekonomi mengalami penurunan secara tajam (Tabel 2), sehingga biaya tata niaga yang harus mereka tanggung juga menjadi berkurang. Ini berarti beban biaya yang selama ini dibebankan kepada harga beli pedagang di tingkat petani menjadi berkurang.

**Tabel 2. Jumlah Pajak dan Retribusi Daerah Sebelum dan Setelah UU No. 18, 1997**

Uraian	Jumlah Awal	Setelah UU 18,1997
Pajak Daerah	42	9
Retribusi Jasa Umum dan Jasa Usaha	130	23
Retribusi Perizinan Tertentu	62	7

- c. Proporsi harga di tingkat petani dari seluruh komoditi yang diteliti mengalami kenaikan rata-rata 9% setelah deregulasi. Sekitar 58% dari contoh kasus, proporsi harga di tingkat petani meningkat pada kisaran lebih 0% hingga 10%, dan 33% lainnya meningkat pada kisaran lebih dari 10% hingga 32% (Lihat Tabel A2 dalam Lampiran ).

### 3.1.3. Era Desentralisasi

#### 3.1.3.1. Desentralisasi di Indonesia

Kebijakan desentralisasi yang dimulai pada bulan Januari 2001, didasarkan pada Undang-Undang (UU) No. 22/1999 dan UU No. 25/1999, tidak hanya meliputi desentralisasi administrasi, tetapi juga desentralisasi politis dan fiskal. Gambar 1 menjelaskan struktur dasar kewenangan dan fungsi antara pemerintah pusat, propinsi, dan kabupaten/kota yang ditentukan dalam UU No. 22/1999. Undang-undang tersebut telah membatalkan kebijakan sentralisasi Orde Baru. Sekarang kewenangan dan fungsi pemerintah kabupaten/kota secara umum diperluas, sementara kewenangan dan fungsi pemerintah pusat dan propinsi diperkecil. Menurut UU No 22/1999, seluruh kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah otonom, kecuali lima jenis kewenangan yang tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan ini meliputi: kebijakan luar negeri, pertahanan dan keamanan, kebijakan fiskal dan moneter, kebijakan agama, dan kebijakan lainnya<sup>5</sup>. Sementara itu, kewenangan pemerintah propinsi meliputi seluruh kewenangan yang menyangkut permasalahan antar kabupaten/kota, kewenangan yang didelegasikan oleh pemerintah pusat, dan segala kewenangan yang tidak dapat dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota<sup>6</sup>.

Berhubung target kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah terletak pada pemerintah kabupaten/kota, maka kewenangan yang diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota tersebut sangat luas. Dalam hal ini UU No 22/1999 memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota yang termasuk seluruh kewenangan yang tidak menjadi wewenang pemerintah pusat dan propinsi, termasuk kewenangan di bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, transportasi, perdagangan dan industri, investasi, lingkungan hidup, tanah, koperasi, dan tenaga kerja.

Sesuai dengan kewenangan pemerintah daerah yang diperluas dan fungsi yang diberikan oleh UU 22/1999, UU 25/1999 mengatur kebijakan fiskal antar pemerintahan yang baru, yang antara lain mengubah secara drastis pengaturan distribusi keuangan. Transfer yang lebih besar dalam bentuk Dana Perimbangan menggantikan program SDO dan Inpres. Dana Perimbangan ini terbagi menjadi tiga jenis:

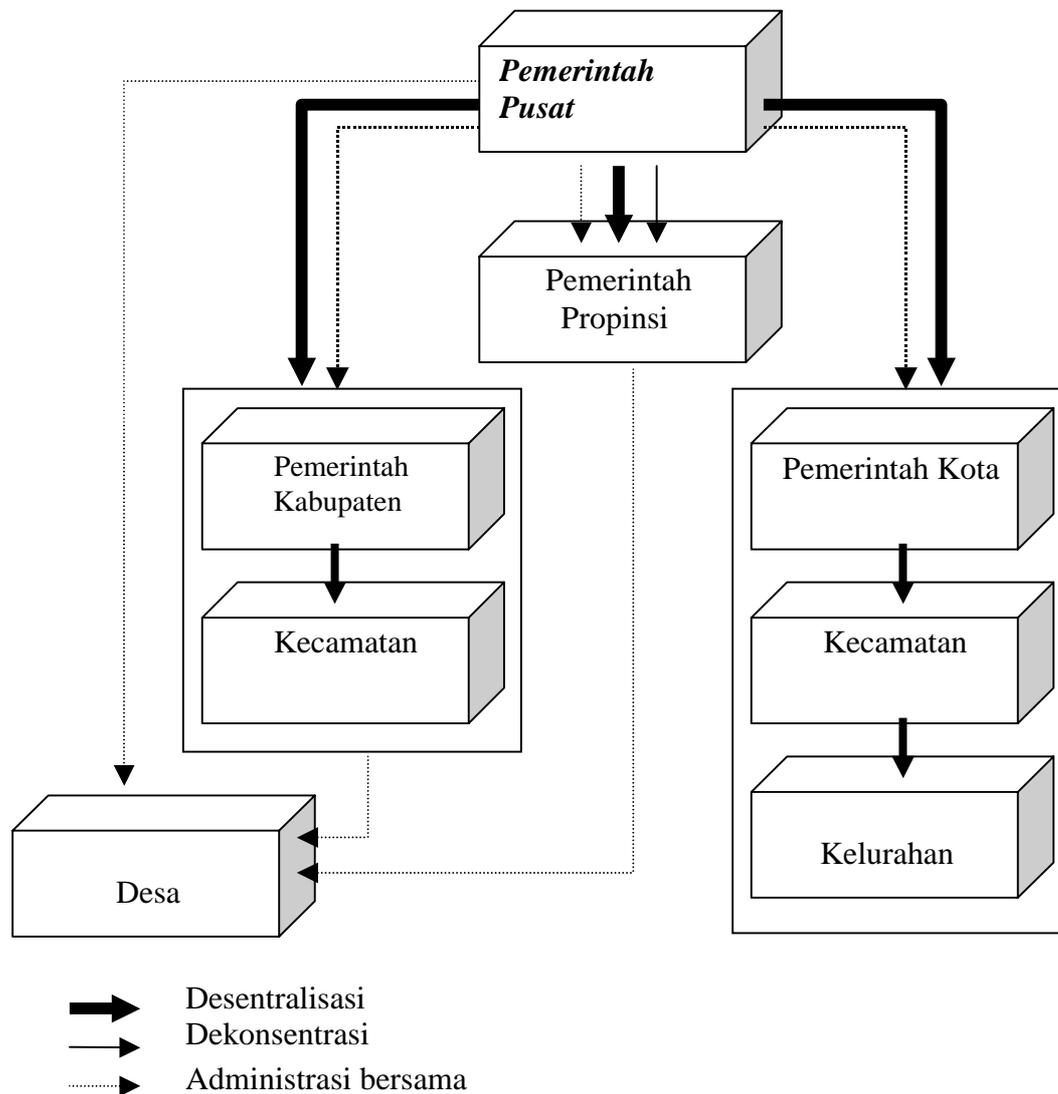
---

<sup>5</sup> Banyak kritik terhadap pasal tersebut karena bersifat ambivalen.

<sup>6</sup> Secara rinci kewenangan pemerintah propinsi diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 25, 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.

- a. **Perimbangan Keuangan (*Revenue Sharing*).** Tujuan komponen ini adalah untuk mengatasi/mengurangi ketidakseimbangan/ketidakmerataan vertikal. Komponen ini diperkenalkan sebagai jawaban terhadap permintaan daerah yang kaya sumber daya alam mengenai penerimaan fiskal yang lebih adil untuk daerah mereka.
- b. **Dana Alokasi Umum (DAU).** Dana ini merupakan suatu *block grant* yang ditujukan untuk menyamaratakan kapasitas fiskal pemerintah regional untuk membiayai pengeluaran mereka. Undang-undang mengatur jumlah DAU sedikitnya sebesar 25% dari penerimaan APBN pemerintah pusat dan harus didistribusikan ke pemerintah kabupaten/kota menurut sebuah formula yang antara lain terdiri dari kebutuhan regional dan potensial kapasitas. Pada tahun anggaran 2001, DAU merupakan 74% dari Dana Perimbangan.
- c. **Dana Alokasi Khusus (DAK).** Dana ini merupakan suatu *earmark grant* yang ditujukan untuk membiayai kebutuhan khusus yang tidak dapat ditentukan melalui formula yang digunakan untuk alokasi DAU atau kategori-kategori yang termasuk prioritas dan komitmen pemerintah pusat untuk keperluan nasional.

Gambar 1. Struktur Dasar Kewenangan Pemerintah Menurut UU No22/1999



### 3.1.3.2. Tata Kelola Pemerintahan di Era Otonomi Daerah

Usaha untuk mereformasi berbagai distorsi pasar yang terus bertambah banyak selama tahun 1980an dan 1990an mendapat momentum pada tahun 1998 hingga tahun 2000, terutama setelah Pemerintah Orde Baru jatuh. Hal ini dapat dimengerti karena sebagian besar distorsi tersebut dibuat oleh atau berkaitan dengan keluarga penguasa dan kroni mereka. Reformasi tersebut cukup berhasil, dilihat dari meningkatnya harga beli yang diterima oleh petani. Namun, pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang cukup luas –dimulai tahun 2001– nampaknya telah menghapus trend ini. Berbagai bentuk distorsi pasar yang telah dihapuskan sebelumnya, sekarang muncul kembali. Satu-satunya perbedaan adalah bahwa sekarang sebagian besar distorsi tersebut dibuat oleh pemerintah daerah, bukan pemerintah pusat seperti yang terjadi sebelumnya. Bagian ini menjelaskan beberapa contoh tata kelola pemerintahan yang buruk yang baru namun yang menghasilkan konsekuensi negatif yang sama terhadap kaum miskin.

### 1). Otonomi Daerah dan Pungutan Daerah

Diskusi publik tentang otonomi daerah hampir selalu dikaitkan dengan kemampuan keuangan daerah, karena hal itu dianggap sebagai faktor utama yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Pendapatan asli daerah (PAD) yang relatif kecil dibanding kebutuhan riil daerah (APBD) telah membawa pengertian yang bias terhadap kebijakan otonomi daerah. Sebagian besar aparat pemerintah daerah mempersepsikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah menghendaki adanya kemampuan keuangan daerah (PAD) yang makin besar. Bahkan secara ekstrim ada yang menyatakan bahwa dengan otonomi daerah berarti semua kebutuhan belanja daerah harus mampu dibiayai oleh sumber-sumber keuangan daerah sendiri. Konsekuensinya, salah satu agenda penting pemda dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah dengan membuat perda pungutan baru dalam rangka meningkatkan PAD setinggi mungkin (Tabel 3).

**Tabel 3. Jumlah Perda Pungutan Baru Setelah Otda di Beberapa Daerah Sampel**

Kabupaten/Kota	Perda pungutan baru*)
Minahasa	35
Bolmong	21
Gorontalo	37
Karo	2
Simalungun	32
Deli Serdang	28

\*) Keterangan: Perda yang disahkan pada tahun 2000 hingga pertengahan 2001. Jumlah perda ini kemungkinan akan bertambah. Kabupaten Gorontalo misalnya, selama tahun 2001 mempunyai target membuat 75 raperda pungutan.

Sumber: Usman *et al.*, 2001a, 2001b, 2002.

Berdasarkan kondisi tersebut, tidak terlalu salah jika kemudian masyarakat mempunyai kesan bahwa pemda dengan sengaja menggunakan momentum otonomi daerah untuk memperkuat basis keuangan daerahnya dengan segala cara. Dalam hal ini, kebijakan pungutan di daerah orientasinya sering hanya ditujukan untuk memungut sebanyak-banyaknya dan kurang memperhitungkan dampak distortif yang ditimbulkan oleh pungutan-pungutan tersebut. Peningkatan PAD memang penting bagi daerah (setidaknya secara politis). Namun, jika untuk tujuan ini kemudian menggunakan otonomi daerah sebagai “kedoknya,” apalagi caranya melalui “sebanyak mungkin memajaki rakyat,” maka pelaksanaan otonomi daerah kemungkinan justru akan ditentang oleh masyarakat. Kasus pemogokan masal angkutan kota di kota Padang (2000) yang dipicu oleh kenaikan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) merupakan contoh perlawanan masyarakat terhadap kebijakan pemda. Mengingat sikap kritis masyarakat sekarang makin tinggi, maka mereka mudah terdorong untuk menolak kebijakan pemerintah (daerah) yang akan membebani mereka. Dengan demikian upaya pemda meningkatkan penerimaan melalui penambahan beban pungutan kepada masyarakat akan dapat menjadi pemicu timbulnya gejolak sosial.

Dalam batas-batas tertentu, fenomena mudahnya pemda mensahkan berbagai perda tentang pungutan sedikit banyak dipicu pula oleh peran DPRD. DPRD sangat berkepentingan dengan perolehan PAD, karena peningkatan PAD terkait erat dengan belanja dewan (termasuk gaji) yang nilai maksimalnya merupakan prosentase dari besarnya PAD. Makin tinggi PAD akan makin tinggi gaji dan biaya operasional yang dapat diterima atau dipakai oleh anggota dewan.

## 2). Otonomi Daerah dan Proteksi Ekonomi Lokal

Selain maraknya (kembali) berbagai pungutan daerah, pelaksanaan otonomi daerah juga telah membawa gejala untuk kembali menerapkan rezim perekonomian yang bersifat proteksionis. Kasus perdagangan besar farmasi di Propinsi Sulawesi Utara merupakan salah satu contohnya. Dengan alasan untuk melindungi pedagang besar farmasi lokal, Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Utara tentang Pemberdayaan Pedagang Besar Farmasi daerah Propinsi Sulawesi Utara (ditetapkan tanggal 23 September 2000) antara lain menetapkan:

- a. Pedagang Besar Farmasi Daerah Propinsi Sulawesi Utara diberikan kepada pedagang besar yang berkantor pusat, memiliki/menguasai aset, dan berdomisili di wilayah Propinsi Sulawesi Utara. Sementara kepada pedagang besar farmasi yang berkantor pusat dan berdomisili di luar Propinsi Sulawesi Utara walaupun memiliki dan menguasai aset di Propinsi Sulawesi Utara diberikan status sebagai Pedagang Besar Farmasi Cabang/ Perwakilan.
- b. Pedagang Besar Farmasi Daerah diprioritaskan sebagai rekanan pemerintah daerah dalam pengadaan farmasi sampai dengan nilai Rp4 milyar.
- c. Pengurus inti Gabungan Pedagang Besar Farmasi Indonesia Daerah Propinsi Sulawesi Utara dijabat oleh anggota yang berasal dari daerah.
- d. Karyawan Pedagang Besar Farmasi Cabang, kecuali pimpinan, diprioritaskan berasal dari tenaga kerja daerah.

Berdasarkan ketetapan-ketetapan tersebut dapat dikatakan bahwa peluang investor baru di bidang perdagangan besar farmasi sangat sulit untuk masuk ke wilayah Propinsi Sulawesi Utara. Dengan menyimak kasus ini, adanya sinyalemen bahwa pelaksanaan otonomi daerah diwarnai oleh sentimen “putra daerah”, telah tampak contohnya secara nyata. Akibatnya, terdapat perlakuan diskriminatif atas penduduk yang bukan berasal dari daerah tersebut. Selain itu gejala pemberlakuan regulasi daerah yang bersifat hambatan non-tarif di bidang/sector lainnya juga sudah nampak. Salah satunya adalah dengan keluarnya SK Gubernur No. 27, 2001 pada 22 Maret 2001 tentang pembentukan Tim Kajian dan Pengendalian Harga Kelapa/kopra beserta turunannya di Sulawesi Utara. Kebijakan ini nampaknya terpaksa ditempuh oleh pemda untuk memenuhi tuntutan para petani kelapa yang tergabung dalam Apeksu (Asosiasi Petani Kelapa Sulawesi Utara) yang pada tanggal 12 Maret 2001 melakukan demo terhadap pemda. Persoalan yang sama juga terjadi di Propinsi Gorontalo dimana pengusaha perikanan setempat telah mengusulkan kebijakan proteksionis kepada pemerintah setempat. Dengan alasan makin ketatnya persaingan usaha perikanan di Gorontalo, perusahaan tersebut mengusulkan kepada Dinas

Perikanan Propinsi Sulawesi Utara<sup>7</sup> untuk memperketat persyaratan perusahaan-perusahaan yang akan masuk ke bisnis ikan (semacam *negative list* atau proteksi). Misalnya, jika ada perusahaan baru yang masuk maka mereka harus mempunyai *fishing ground* yang lebih jauh.

### 3). Pungutan di Sepanjang Jalur Transportasi (Kasus Sumut– Jakarta)<sup>8</sup>

Komoditi hasil pertanian yang melimpah dari Kabupaten Karo di Propinsi Sumatera Utara sebagian besar merupakan komoditi yang cepat busuk/hancur. Karena itu, sangatlah penting untuk memperoleh distribusi yang lancar dan cepat untuk barang-barang ini agar dapat mempertahankan kualitas maupun harga jual di tingkat konsumen. Para petani dan pedagang akan melakukan segala cara untuk mempercepat pengiriman komoditinya ke pembeli, meskipun mereka harus membayar berbagai jenis pajak dan pungutan selama perjalanan. Pungutan-pungutan tambahan ini akan menambah biaya distribusi, dan pada akhirnya akan menyebabkan harga komoditi menjadi lebih mahal pada tingkat konsumen. Jumlah pungutan ditentukan dengan mengukur berat truk di beberapa stasiun penimbangan sepanjang perjalanan.

Tabel 4 menunjukkan jumlah jembatan timbang dan jumlah pajak dan pungutan yang harus dibayar oleh seorang sopir truk di setiap lokasi perjalanan dari Kabanjahe di Kabupaten Karo ke Jakarta. Seorang sopir truk yang secara rutin mengangkut buah jeruk dari Kabupaten Karo ke Jakarta melaporkan bahwa terdapat paling sedikit 16 stasiun penimbangan truk dan beberapa tempat pemeriksaan pungutan yang harus dilalui dalam rute tersebut. Tabel ini menunjukkan jumlah stasiun dan besar “denda” yang harus dibayar oleh sopir truk, baik mereka yang mentaati dan yang melanggar batas berat di setiap stasiun.

---

<sup>7</sup> Sekarang wilayah kerja perusahaan ini masuk Propinsi Gorontalo.

<sup>8</sup> Dirangkum dari Usman *et al.* (2001b).

**Tabel 4. Biaya yang Dikeluarkan oleh Sopir Truk di Jembatan Timbang Sepanjang Jalur dari Propinsi Sumatera Utara ke Jakarta**

Propinsi	Jumlah stasiun	Besar denda	Komentar
1. Sumatera Utara	4	Rp 5.000 – 10.000 untuk setiap ton berat yang berlebih	Setiap ton berat yang berlebih
2. Riau	2	Rp 60.000, dibayar oleh seluruh truk, tanpa peduli beratnya.	Denda harus dibayar baik oleh truk yang menuruti dan tidak menuruti peraturan, ditambah pungutan jalan tambahan: -Rp2.500 (truk 6 ton) -Rp3.500 (truk 8 ton)
3. Jambi	2	Rp 60.000, dibayar oleh seluruh truk	Ditambah pungutan jalan tambahan: -Rp2,500 (truk 6 ton) -Rp3.500 (truk 8 ton)
4. Sumatera Selatan	5	Denda Rp15.000 untuk setiap ton berat yang berlebih	Sebagai tambahan atas kemungkinan mendapat denda, juga ada pungutan jalan: -Rp2.500 (truk 6 ton) -Rp3.500 (truk 8 ton)
5. Lampung	3	Denda Rp15.000 untuk setiap ton berat yang berlebih	Sebagai tambahan atas kemungkinan mendapat denda, juga ada pungutan jalan: -Rp2.500 (truk 6 ton) -Rp3.500 (truk 8 ton)

Berdasarkan Tabel diatas, perkiraan total pungutan (resmi dan tidak resmi) yang dibayar untuk mengangkut 1 truk jeruk dari Kabanjahe ke Jakarta berjumlah sekitar Rp 268.500 hingga Rp1.008.500. Membayar jumlah yang termurah hanya akan mungkin apabila sopir truk mentaati beban kapasitas angkut yang diijinkan. Walaupun demikian, bahkan ketika muatan truk tidak melebihi kapasitas, sering sekali sopir harus tetap membayar pungutan. Karena itu, pada akhirnya sopir truk mengangkut muatan yang melebihi kapasitas maksimum resmi yang diijinkan. Dengan perkiraan 1 truk (kapasitas 8 ton) dapat memuat jeruk sebanyak 120 kotak (setiap kotak berisi 65 kg), dan harga beli jeruk rata-rata (kualitas kelas A, B, C, dan D) dari petani adalah Rp1.800 per kg, maka nilai jeruk 1 truk berjumlah Rp 14.400.000. Dengan demikian maka proporsi total pungutan terhadap nilai komoditi yang dipungut mencapai antara 2% sampai dengan 7%.

#### **4). Beban Pungutan terhadap Komoditi Perkebunan di Propinsi Sumatera Utara.<sup>9</sup>**

Berhubung pemerintah daerah (propinsi dan kabupaten/kota) tidak mendapat penerimaan langsung dari sektor perkebunan, maka pemda menjadikan sektor perkebunan sebagai target berbagai jenis pungutan. Pungutan yang dibebankan pada sektor perkebunan dimulai dari tingkat produksi hingga ke tingkat distribusi dan

<sup>9</sup> Dirangkum dari Usman *et al.* (2001a).

penjualan produk. Sebagai contoh, menurut inventarisasi terakhir yang dikeluarkan oleh manajemen Gabungan Pengusaha Karet Indonesia (Gapkindo) di Sumatera Utara, paling sedikit terdapat sembilan jenis pungutan resmi yang dibebankan pada komoditas karet (lihat Tabel 5).

**Tabel 5. Jenis-jenis Pungutan Resmi atas Komoditas Karet di Propinsi Sumatra Utara**

Aktifitas	Jenis Pungutan	Nilai Pungutan dan Lokasi	Komentar/Masalah
Pendukung produksi	Pajak Bumi dan Bangunan	Rp 60-130.000/ha	NJOP terlalu tinggi, dan meningkat setiap tahun
	Pajak Penerangan Jalan	10% dari total kapasitas listrik yang digunakan, di kabupaten/kota tertentu	Nilai kena pajak terlalu tinggi. Juga dibebankan untuk generator listrik yang dipasang oleh pabrik sendiri.
	3. Pungutan Air di Dalam dan Permukaan Tanah	Rp2-5,4 juta/bulan	
	4. Pajak <i>Hinder Ordonantie</i>	Rp4,2 juta/tahun di Deli Serdang Rp1,75 juta/dapat diperbaharui	
Pengolahan	5. Pungutan untuk mengambil Sampel Emisi	Rp450.000/sampel, 3 sampel/bulan di Tapanuli Selatan	Nilai pungutan resmi di laboratorium Depkes hanya Rp44.000 /sampel.
Pemasaran	6. Pungutan Pemasaran	Rp 6/kg di Asahan Rp 20/kg di Langkat Rp 3/kg di Deli Serdang	
	7. Sumbangan Wajib Perusahan Perkebunan	Rp10/kg di Asahan	
Lain-lain	8. Pungutan untuk memotong atau menggunakan Pohon Karet	Rp300/m <sup>3</sup> di Deli Serdang	
	9. Sumbangan Wajib pihak ke tiga	Jumlah tidak ditentukan pada tingkat propinsi	
	10. Pungutan dari Departemen Tenaga		

Sumber: Gapkindo Sumatra Utara, 2001.

## 5). Preman Terorganisir di Jawa Barat<sup>10</sup>

Hingga saat ini pemerintah belum dapat mengatasi masalah pungutan liar di jalan, baik yang dilakukan oleh preman maupun oknum polisi. Hasil penelitian tim SMERU misalnya menunjukkan bahwa di daerah Jonggol dan Purwakarta, berlangsung praktek premanisme dengan memberlakukan pungutan yang besarnya sekitar Rp300.000/truk/ tahun. Preman-preman ini terorganisir dalam suatu kelompok yang menguasai suatu wilayah tertentu. Sebagai bukti bahwa truk yang lewat sudah membayar “iuran” biasanya di badan truk ditempelkan kode nama ketua kelompok preman tersebut. Saat masuk ke pasar induk di Jakarta, truk-truk juga menjadi sasaran pungutan. Pungutan di terminal juga cenderung lebih mahal dari peraturannya dengan alasan untuk menutupi biaya upah para pegawai honor/sukarelawan. Maraknya premanisme dan pungutan liar yang secara diam-diam “didukung” pemda maupun polisi, menunjukkan lemahnya supresmasi hukum dan perlindungan bagi masyarakat, terutama masyarakat miskin.

## 6). Kepentingan Birokrat di atas Kepentingan Kaum Miskin di Nusa Tenggara Barat (NTB).<sup>11</sup>

Secara konseptual, kebijakan publik yang hendak dijalankan oleh Pemkab Lombok Barat menekankan pada perbaikan kesejahteraan rakyat kelompok bawah, yaitu pengembangan SDM melalui pendidikan dan kesehatan serta perbaikan kondisi perekonomian masyarakat melalui “ekonomi kerakyatan,” suatu konsep yang sejalan dengan tujuan otonomi daerah. Namun dalam prakteknya tujuan ideal tersebut tidak diupayakan secara nyata, dan hal ini tercermin dalam alokasi anggaran yang masih lebih mengedepankan kepentingan para birokrat.

Pada TA 2002 Pemkab Lombok Barat mencantumkan alokasi belanja untuk pembelian mobil dinas sebesar Rp2,6 milyar dan sepeda motor sebesar Rp780 juta sebagai prioritas. Selain itu alokasi belanja DPRD juga meningkat tajam, dari Rp2 milyar (setara Rp3,8 juta/anggota/bulan pada TA 2000, menjadi Rp3,4 milyar (setara Rp6,4 juta/anggota/ bulan) pada TA 2002.

Sementara itu pengalokasian anggaran yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak yang seharusnya menjadi prioritas pemkab cenderung diabaikan, misalnya:

- a. Dana pembangunan desa sebesar Rp10 juta pada TA 2001 tidak dialokasikan oleh pemkab dengan alasan “lupa”. Pada TA 2002, dana tersebut sudah dianggarkan, namun hingga bulan April belum turun.
- b. Pada TA 2002 Kabupaten Lombok Barat menganggarkan 2,5% dari APBD-nya untuk sektor kesehatan, sangat kecil dibandingkan dengan angka minimal 15% yang merupakan kesepakatan Departemen Kesehatan dengan bupati/walikota se-Indonesia pada Agustus 2001. Menurut pengamat kesehatan, anggaran sektor kesehatan yang dialokasikan pemerintah kabupaten/kota saat ini menurun tajam, dari sebelumnya Rp4-5 milyar

---

<sup>10</sup> Dirangkum dari Usman *et al.* (2002).

<sup>11</sup> Dirangkum dari Mawardi *et al.* (2002).

pertahun, sekarang hanya sebesar Rp2-3 milyar saja. Dampak penurunan anggaran ini langsung berakibat pada menurunnya kinerja pelayanan Puskesmas, seperti:

- Dropping obat ke Puskesmas lebih lama dibandingkan sebelum otda, selain itu jumlahnya juga terbatas.
- Dana operasional Puskesmas saat ini rata-rata hanya Rp15 juta per-puskesmas. Pada tahun-tahun sebelumnya dana operasional puskesmas mencapai Rp50 juta termasuk dana program dari pusat.
- Sebagian besar kabupaten di NTB adalah daerah endemis malaria dan wabah demam berdarah. Sangat ironis, dalam anggaran sektor kesehatan tidak secara khusus mengalokasikan anggaran untuk menangani penyakit demam berdarah.

## 7). Otonomi Daerah dan DPRD

Pada dasarnya otonomi daerah menjadi tanggungjawab rakyat, karena akhirnya adalah hak rakyat untuk mengatur sistem pemerintahannya sesuai dengan caranya sendiri, hukum, tata-krama, dan adat mereka. Secara konstitusional hal ini dilaksanakan melalui anggota dewan di DPRD yang sebagian besar (saat ini) terpilih melalui perwakilan partai. Sayangnya, kebanyakan partai belum sempat mengembangkan sistem pengkaderan secara baik. Akibatnya, kader-kader partai yang duduk di DPRD secara umum dinilai oleh banyak kalangan masih kurang memadai. Persepsi anggota DPRD sendiri terhadap kewenangannya cenderung sempit dan statis. Mereka beranggapan bahwa fungsinya hanya 'melegitimasi' kebijakan yang dibuat eksekutif. Selain itu, di antara mereka juga ada yang masih kurang serius melaksanakan tugasnya dan mengabaikan disiplin, misalnya, datang seenaknya atau jarang hadir dalam rapat. Bahkan, beberapa kali proses pengambilan keputusan dewan tertunda, karena anggota yang hadir tidak memenuhi kuorum.

Dengan potret DPRD seperti itu, maka sulit mengharapkan adanya inisiatif dewan dalam merumuskan berbagai kebijakan yang menguntungkan publik. Sulit pula untuk mengharapkan mereka dapat sepenuhnya menempatkan diri sebagai pihak yang memperjuangkan kepentingan rakyat yang seharusnya diwakilinya. Banyaknya produk peraturan daerah (perda) mengenai pungutan daerah yang disahkan oleh DPRD mengindikasikan bahwa kemampuan DPRD baru pada taraf "bagaimana memajaki rakyat," belum pada taraf "bagaimana mensejahterakan rakyat." Sebagian kalangan juga menyatakan bahwa kualitas dan kapabilitas para anggota DPRD yang umumnya relatif rendah adalah karena terpilihnya mereka "*duduk*" sebagai anggota dewan bukan karena mereka memang layak, tetapi lebih karena "*didudukkan*."

Berkaitan dengan persoalan tersebut, banyak pihak menyatakan anggota DPRD sekarang lebih peduli memikirkan kepentingannya sendiri dibandingkan dengan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Salah satu aspek yang banyak disoroti adalah menyangkut membengkaknya belanja rutin DPRD, khususnya yang menyangkut "uang kehormatan" mereka.

Dalam praktek pemerintahan di daerah, otda telah membuat legislatif mempunyai peran yang lebih superior daripada eksekutif. Bahkan kesan umum yang terjadi adalah eksekutif berada di bawah bayang-bayang legislatif. Akibat dari situasi ini maka legislatif mempunyai posisi tawar yang lebih besar. Adanya legislatif yang kuat ini tidak berarti bahwa masyarakat yang diwakilinya juga kuat. Penggunaan kekuatan legislatif sekarang baru terbatas untuk mengedepankan kepentingannya sendiri, bukan kekuatan untuk memberdayakan masyarakat yang diwakilinya. Salah satu indikator yang mudah dibaca adalah bagaimana DPRD selalu berlomba untuk “menaikkan upahnya” sendiri (Tabel 6).

**Tabel 6. Perubahan “Gaji” DPRD Sebelum dan Sesudah Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Daerah di Beberapa Daerah**

Daerah	Perubahan (%)
1. Propinsi Sumatera Utara	300
2. Kabupaten Simalungun	250
3. Propinsi Sumatera Barat	460
4. Kabupaten Solok	250
5. Kabupaten Lombok Barat	330
6. Propinsi Lampung	286
7. Kota Bandar Lampung	265

Sumber: Mawardi *et al.* 2002; Toyamah *et al.* 2002; Usman *et al.* 2000; Usman *et al.* 2001b

Dalam hubungannya dengan pihak eksekutif, pada awalnya terdapat kesan kuat bahwa anggota DPRD cenderung bersikap arogan, *over acting*. Kontrol mereka terhadap pihak eksekutif juga dinilai berlebihan. Namun hal ini dimaklumi banyak pihak, mengingat mereka masih dalam masa transisi dan proses penyesuaian diri. Sebagian dari mereka adalah orang-orang yang relatif baru di bidang politik dan dengan latar belakang yang berbeda-beda.

Hubungan antara DPRD dan eksekutif seperti itu pada awalnya memberikan sinyal positif terhadap mekanisme pengawasan jalannya roda pemerintahan di daerah. Namun, lambat-laun hubungan antara DPRD dengan Pemda menjadi ‘semakin baik’. Sayangnya, hubungan yang “semakin baik” ini lebih berkonotasi negatif daripada positif, dan hasil akhirnya adalah terjadinya KKN kolektif antara eksekutif dengan legislatif.

### **3.2. Dampak Tata Kelola Pemerintahan terhadap Penanggulangan Kemiskinan: Analisis Kuantitatif**

Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan otda jika dipraktekkan dengan benar dapat menjadi alat bagi terbentuknya sistem tata pemerintahan yang baik (tata kelola pemerintahan yang baik) berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi dan partisipasi. Secara lebih spesifik adalah terbentuknya tata pemerintahan yang mengedepankan keterbukaan, pertanggungjawaban publik, penegakan hukum, penghapusan birokrasi yang

menyulitkan, serta pemberantasan KKN. Pertanyaannya kemudian adalah apakah aspek-aspek tata pemerintahan seperti ini mempunyai keterkaitan dengan capaian indikator-indikator keberhasilan pembangunan pada umumnya, dan khususnya indikator-indikator yang menyangkut dimensi-dimensi kemiskinan. Turkewitz (2001) melalui studi empirisnya di beberapa negara menyimpulkan memang ada hubungan yang kuat antara karakter suatu rezim pemerintahan dengan capaian indikator-indikator tersebut. Kesimpulan dari studi ini antara lain adalah :

- a. Makin efektif suatu pemerintahan, makin rendah tingkat kematian bayi.
- b. Makin rendah tingkat korupsi di birokrasi pemerintahan, makin tinggi tingkat melek huruf orang dewasa.
- c. Makin baik kondisi penegakan hukum suatu negara, makin rendah tingkat kematian bayi.
- d. Makin sedikit regulasi yang diciptakan pemerintah, makin tinggi tingkat pendapatan per kapita.

Untuk kasus Indonesia, sampai saat ini -sejauh pengetahuan penulis- belum pernah ada studi yang secara khusus meneliti hubungan antara aspek-aspek yang tercakup dalam tata kelola pemerintahan yang baik dengan berbagai indikator di atas. Untuk itu, sebagai langkah awal, dengan menggunakan hasil studi KPPOD (2002) dan LPEM-UI (2002) yang disebutkan dalam studi literatur di atas, penulis mencoba melakukan kajian mengenai keterkaitan antara budaya birokrasi dan biaya perijinan usaha (sebagai proksi aspek tata pemerintahan) dengan tingkat penurunan jumlah penduduk miskin (data BPS, 1999-2002). Dua pendekatan yang dilakukan dalam kajian ini adalah analisis bivariat dan analisis multivariat.

### **3.2.1. Analisis Bivariat**

Analisis bivariat (tanpa kontrol dari kemungkinan pengaruh variabel lain) dilakukan untuk mencari hubungan antara laju penurunan jumlah penduduk miskin antara tahun 1999-2002 di tingkat kabupaten/kota dengan salah satu aspek tata pemerintahan sebagaimana digunakan oleh KPPOD (budaya birokrasi) dan LPEM-UI (biaya perijinan usaha). Hasil analisis tersebut disajikan pada Tabel 7 dan Tabel 8.

Tabel 7 menunjukkan bahwa tidak satupun pemerintah kabupaten/kota dalam sample studi KPPOD yang termasuk dalam kategori mengganggu (*disruptive*) terhadap iklim usaha. Sebagian besar kabupaten/kota sampel (61 buah dari total 87 sampel) mempunyai budaya birokrasi yang tergolong kondusif, dan sisanya terbagi merata antara kurang kondusif dan sangat kondusif.

**Tabel 7. Indeks Budaya Birokrasi dan Laju Penurunan Jumlah Penduduk Miskin (1999-2002)**

Indek budaya birokrasi	Laju penurunan penduduk miskin (%)		Jumlah kabupaten/kota
	Mean	Standar Deviasi	
Disruptive	-	-	0
Kurang kondusif	-3,41	31,53	12
Kondusif	-6,95	60,66	61
Sangat Kondusif	-15,06	56,41	14
Total	-7,76	56,45	87

Secara rata-rata, pada tahun 2002 proporsi penurunan jumlah penduduk miskin di kabupaten/kota sample KPPOD sekitar 7,8% dibandingkan dengan tahun 1999. Yang menarik, terdapat indikasi yang kuat terjadinya korelasi antara berbagai kategori budaya birokrasi (terhadap iklim usaha) dengan tingkat penurunan jumlah penduduk miskin. Pada kabupaten/kota yang birokrasi pemerintahannya berkarakter kurang kondusif, proporsi penurunan jumlah penduduk miskin yang terjadi hanya sebesar 3,4%. Sedangkan di kabupaten/kota yang berkarakter kondusif mengalami penurunan jumlah penduduk miskin dua kali lipatnya, yaitu 7%, dan untuk kabupaten/kota yang masuk kategori sangat kondusif, mengalami penurunan jumlah penduduk miskin lebih tinggi lagi, yakni 15%. Meskipun besaran angka-angka ini cukup menarik, namun keberadaannya harus diperlakukan secara hati-hati karena adanya standar deviasi yang cukup besar<sup>12</sup>.

Dengan menggunakan hasil studi LPEM-UI mengenai biaya perijinan usaha<sup>13</sup>, Tabel 8 menunjukkan keterkaitannya dengan proporsi penurunan jumlah penduduk miskin pada periode yang sama. Secara rata-rata, jumlah penduduk miskin di 60 kabupaten/kota sample pada tahun 2002 sebesar 7,2% lebih rendah dibandingkan dengan tahun 1999. Hasil analisa ini menunjukkan bahwa untuk kabupten/kota yang masuk kategori kuartil I (indeks terendah), mempunyai besaran angka penurunan jumlah penduduk miskin hanya 2,7%. Seperti yang diharapkan, untuk kabupaten/kota yang masuk kategori kuartil II dan III, angka laju penurunan penduduk miskin mengalami peningkatan yang besar, yakni masing-masing mencapai 5,9% dan 13,9%. Hasil yang tidak diharapkan terjadi pada kabupaten/kota yang termasuk dalam kategori kuartil IV (indeks tertinggi), yakni hanya mencapai 6,3%. Serupa dengan kasus KPPOD, besaran angka-angka laju penurunan jumlah penduduk miskin tersebut disertai dengan angka standar deviasi yang cukup besar sehingga secara statistik tidak signifikan.

<sup>12</sup> Secara statistik, besaran angka penurunan jumlah penduduk miskin di masing-masing kategori kabupaten/kota maupun perbedaannya antar kabupaten/kota berarti tidak signifikan.

<sup>13</sup> Karena indeks biaya perijinan usaha menggunakan angka kontinyu dari 0 hingga 100, maka jumlah kabupaten/kota sample dibagi menjadi 4 kuartil.

**Tabel 8. Indeks Biaya Birokrasi Perijinan Usaha dan Laju Penurunan Jumlah Penduduk Miskin (1999-2002)**

Indeks Kuartil Tata Pemerintahan	Laju Penurunan Penduduk Miskin (%)		Jumlah Kab/Kota
	Mean	Standar Deviasi	
I (indeks terendah)	-2,72	66,96	15
II	-5,94	71,53	15
III	-13,88	46,78	15
IV (indeks tertinggi)	-6,34	40,94	15
Total	-7,22	56,68	60

### 3.2.2. Analisis Multivariat

Untuk melengkapi pendekatan analisis bivariat, pendekatan analisis multivariat digunakan untuk mengontrol pengaruh variabel-variabel lainnya. Di dalam laporan hasil studi KKPOD, di dalamnya terdapat pula data mengenai GDRP, alokasi belanja rutin dan belanja pembangunan, PAD dan jumlah penduduk untuk masing-masing kabupaten/kota sample. Berdasarkan data-data ini, Tabel 9 merupakan hasil regresi perubahan jumlah penduduk miskin atas variabel-variabel tersebut dan atas dua variabel dummy mengenai budaya birokrasi. Meskipun hasil regresi ini memberikan koefisien dari semua variabel dengan tanda seperti yang diharapkan, tetapi hanya variabel dummy mengenai budaya birokrasi yang kondusif yang secara statistik signifikan. Dalam hal ini harus dicatat pula bahwa hasil estimasi mempunyai angka koefisien determinasi juga relatif rendah (10%) dan F-test (1,46). Kondisi demikian terjadi kemungkinan berkaitan dengan persolan data dan jumlah observasi yang relatif kecil.

**Tabel 9. Hasil Regresi Perubahan Jumlah Penduduk Miskin di Kabupaten/Kota Sampel (KPPOD) atas Indikator Tata Pemerintahan**

Variabel bebas	Koefisien	Galat sisa
Budaya birokrasi kondusif (dummy)	-0,0652	0,0273
Budaya birokrasi sangat kondusif (dummy)	-0,0444	0,0347
Log, GDRP per kapita	-0,0128	0,0139
Log, belanja rutin per kapita	0,0049	0,0251
Log, belanja pembangunan per kapita	0,0176	0,0173
Log, PAD per kapita	0,0075	0,0089
Konstanta	-0,3272	0,2163
Jumlah pengamatan	87	
R kuadrat	0,0986	
F-test	1,46	

Terlepas dari persoalan statistik tersebut, hasil regresi ini mengkonfirmasi hasil analisis bivariat yang mengindikasikan bahwa bentuk tata pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah kabupaten/kota mempunyai pengaruh terhadap laju penurunan jumlah penduduk miskin di daerah bersangkutan. Kabupaten/kota dengan budaya birokrasi yang kondusif mempunyai laju penurunan jumlah penduduk miskin 6.5% lebih tinggi dari pada kabupaten/kota dengan budaya birokrasi yang kurang kondusif. Meskipun dengan angka koefisien yang lebih kecil (dibandingkan kabupaten/kota dengan budaya birokrasi kondusif), dan secara statistik tidak signifikan, kabupaten/kota dengan budaya birokrasi yang sangat kondusif juga cenderung mempunyai laju penurunan jumlah penduduk miskin yang lebih tinggi dibandingkan dengan kabupaten/kota dengan budaya birokrasi yang kurang kondusif.

Koefisien variabel-variabel lainnya (dengan catatan secara statistik tidak signifikan) mengindikasikan bahwa pertumbuhan ekonomi cenderung dapat mempercepat laju penurunan jumlah penduduk miskin, tetapi belanja pemerintah justru cenderung menghambatnya. Tanda negatif koefisien GDRP per kapita mengindikasikan bahwa kabupaten/kota yang mempunyai GDRP per kapita lebih tinggi mempunyai kecenderungan laju penurunan jumlah penduduk miskin lebih cepat. Hal ini mengimplikasikan bahwa kabupaten/kota yang berupaya mencapai pertumbuhan ekonomi tinggi akan mengalami penurunan jumlah penduduk miskin dengan lebih cepat. Di lain pihak, tanda positif koefisien belanja pemerintah (baik rutin maupun pembangunan) dan PAD, mengindikasikan bahwa pajak daerah, retribusi daerah, dan belanja pemerintah bersifat kontraproduktif terhadap upaya penanggulangan kemiskinan, atau setidaknya tidak memberikan kontribusi terhadap penurunan jumlah penduduk miskin.

Meskipun masih bersifat indikatif, hasil kajian tersebut paralel dengan hasil studi yang dilakukan oleh Turkewitz (2002) di atas. Atas dasar ini, benang merah yang dapat ditarik setidaknya mencakup dua hal. Pertama, laju penurunan jumlah penduduk miskin dapat dipercepat jika pemerintahan diselenggarakan dengan mengaplikasikan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Kedua, tata kelola pemerintahan yang baik harus didukung oleh kebijakan ekonomi yang bersifat ramah pasar sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Berkaitan dengan itu, pelaksanaan otonomi daerah sebenarnya mempunyai potensi positif terhadap kondusifitas kebijakan penanggulangan kemiskinan. Selain karena beberapa alasan seperti disinggung pada bagian sebelumnya, beberapa faktor lain yang dapat membuat<sup>14</sup> pelaksanaan otonomi daerah kondusif terhadap kebijakan penanggulangan kemiskinan adalah:

**Pertama**, DAU diberikan kepada daerah dalam bentuk *block grant*, sehingga pemerintah daerah mempunyai fleksibilitas tinggi dalam menggunakan dana tersebut sesuai dengan kepentingan dan prioritas daerah, termasuk kepentingan dalam menanggulangi kemiskinan. Dengan kata lain, kini daerah dapat bertindak lebih tanggap dan pro-aktif dalam penanggulangan kemiskinan tanpa harus menunggu instruksi dari pemerintah di atasnya (propinsi atau pusat). Hal ini penting

---

<sup>14</sup> Selain mempunyai potensi positif, pelaksanaan otonomi daerah juga mengandung potensi negatif terhadap kebijakan penanggulangan kemiskinan. Ini bisa terjadi antara lain jika pemerintah daerah menciptakan sistem sentralistiknya sendiri untuk melindungi kepentingan elite daerah.

dikemukakan karena dalam formula pembagian DAU meliputi pula variabel jumlah penduduk miskin. Ini berarti agenda penanggulangan kemiskinan seharusnya secara otomatis menjadi agenda kebijakan semua pemerintah daerah.

**Kedua**, ijin penanaman modal dan kegiatan dunia usaha umumnya kini dapat diselesaikan di daerah, sehingga pengurusannya lebih mudah dan dengan biaya lebih murah. Bila iklim usaha di daerah telah lebih menunjang, investor akan tertarik untuk menanam modalnya di daerah. Dengan demikian lebih banyak lapangan kerja yang akan tercipta, sehingga masyarakat yang belum pulih keadaan ekonominya akibat dampak krisis ekonomi akan mempunyai alternatif sumber pendapatan untuk memperbaiki kehidupannya. Beberapa kabupaten/kota yang mulai menerapkan sistem perijinan satu atap merupakan langkah awal untuk menuju proses perijinan yang cepat, transparan dan murah.

**Ketiga**, daerah yang kaya sumber daya alam memperoleh penerimaan alokasi dana yang besar. Dengan dana tersebut daerah yang bersangkutan relatif lebih mudah menentukan prioritas langkah-langkah penanggulangan kemiskinan. Kabupaten Kutai misalnya, memberikan dana milyaran rupiah untuk masing-masing desa. Jika dana ini digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat pro orang miskin, maka ada harapan besar proporsi jumlah penduduk miskin di kabupaten tersebut akan cepat menurun.

**Keempat**, aspek lokalitas dalam setiap keputusan kebijakan publik menyebabkan pemerintah daerah dituntut agar lebih transparan dan akuntabel dalam menjalankan tata kelola pemerintahan yang baik karena daerah tidak lagi bertindak sebagai pelaksana operasional kebijakan pusat, sehingga setiap kegiatan pemerintah daerah dapat dengan mudah dinilai oleh masyarakatnya sendiri. Kini daerah tidak lagi bisa berdalih atau berlindung di balik pemerintahan di atasnya.

## IV. KESIMPULAN DAN SARAN

Sudah menjadi rahasia umum bahwa tata kelola pemerintahan yang buruk adalah suatu masalah yang serius di Indonesia. Sejak beberapa waktu yang lalu Indonesia mendapat peringkat tertinggi dalam daftar negara yang paling korup di dunia. Sebelum terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1997, masalah tata kelola pemerintahan telah muncul di permukaan, namun masalah ini secara umum diabaikan. Perekonomian yang tumbuh tinggi nampaknya sudah cukup bagi kebanyakan orang untuk mengkompensasikan kerugian dan inefisiensi yang terjadi akibat tata kelola pemerintahan yang buruk. Namun, kondisi krisis ekonomi yang semakin parah telah menyadarkan banyak orang tentang parahnya praktek tata kelola pemerintahan yang buruk. Beberapa inisiatif untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan tata kelola pemerintahan yang baik di Indonesia telah diusulkan dan dicoba. Namun, usaha-usaha ini ternyata sulit untuk dicapai dan sangat elusif.

Sehubungan dengan itu, masyarakat miskin sebagai golongan masyarakat yang berada pada posisi terlemah dan juga paling tidak berdaya dalam mempengaruhi kebijakan yang mempengaruhi hidup mereka, menjadi kelompok yang sangat rentan terhadap tata kelola pemerintahan yang buruk. Contohnya, pada era pemerintah Orde Baru yang menerapkan berbagai bentuk badan pemasaran untuk komoditas pertanian yang hanya menguntungkan kroni pejabat dan merugikan para petani, mereka tidak mempunyai pilihan selain mengikutinya. Aksi protes yang kadang terjadi tidak ditanggapi sama sekali oleh pemerintah, dan lebih buruk lagi, aksi tersebut sering berbuntut dengan tindak kekerasan yang dilakukan oleh aparat pemerintah terhadap mereka.

Setelah kejatuhan rezim Orde baru, usaha-usaha reformasi yang dilakukan antara tahun 1998 hingga tahun 2000 untuk mengatasi masalah itu menunjukkan hasil yang cukup baik. Namun, reformasi ini tidak berlangsung lama. Pada tahun 2001, ketika kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah mulai dilakukan, berbagai macam distorsi pasar yang merugikan kaum miskin dihidupkan kembali. Satu-satunya perbedaan adalah bahwa distorsi tersebut sekarang sepenuhnya dibuat oleh pemerintah daerah, dan tidak lagi melibatkan pemerintah pusat seperti pada masa Orde Baru. Namun, dampak negatif kebijakan ini terhadap kaum miskin sama buruknya.

Dengan mengumpulkan berbagai studi kasus tentang bagaimana praktek tata kelola pemerintahan yang buruk dahulu dan sekarang telah merugikan kaum miskin, makalah ini menunjukkan bahwa dampak negatif tata kelola pemerintahan yang buruk terhadap kaum miskin adalah nyata, mempengaruhi kehidupan sejumlah besar penduduk, dan telah merusak usaha-usaha penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Analisis kuantitatif terhadap dampak tata kelola pemerintahan yang buruk –dengan menggunakan analisis bivariat dan multivariate– menunjukkan adanya indikasi bahwa daerah yang melaksanakan praktek tata kelola pemerintahan yang baik mengalami tingkat penanggulangan kemiskinan yang lebih tinggi, demikian juga sebaliknya. Namun demikian, studi lanjutan perlu dilakukan agar hubungan antara

tata kelola pemerintahan dan kemiskinan yang masing-masing bersifat multidimensi dapat dipahami dengan lebih jelas, komprehensif dan valid.

Secara teoritis, desentralisasi dapat menimbulkan dorongan positif atas penanggulangan kemiskinan dan tata kelola pemerintahan yang baik, karena dengan desentralisasi elemen masyarakat madani mempunyai peluang yang lebih besar dalam memantau tindakan pemerintah dan dalam membawa pendapat dan masukan dari kaum miskin kepada pemerintah. Namun, apabila kebijakan desentralisasi disalahgunakan sebagai suatu cara untuk meningkatkan beban ekonomi masyarakat tanpa adanya kompensasi berupa pelayanan publik yang lebih baik, masyarakat umum mempunyai alasan yang kuat untuk menolak pelaksanaan kebijakan desentralisasi. Tanda-tanda “oposisi” seperti ini terhadap kebijakan pemerintah lokal semakin sering terjadi. Apabila hal ini terus terjadi, desentralisasi dapat menjadi ancaman serius terhadap pembangunan ekonomi dan sosial baik di tingkat nasional maupun regional.

Karena itu, sebagai implikasi politis, perlu dikeluarkan aturan pelaksanaan yang jelas di tingkat nasional untuk memastikan pembuatan regulasi pasar yang tidak distortif dan diberlakukannya tata kelola pemerintahan yang baik oleh pemerintah daerah. Aturan tersebut perlu disertai dengan insentif (juga disinsentif) dan reformasi dasar yang akan mempengaruhi (tidak mempengaruhi) pejabat pemerintah untuk melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik (dan yang buruk) yang disertai dengan penghargaan (dan ancaman yang kredibel), baik di tingkat lokal maupun nasional. Pada saat yang sama elemen masyarakat madani perlu membentuk sebuah konsensus dan koalisi untuk menghadapi praktek-praktek tata kelola pemerintahan yang buruk, contohnya melalui kampanye di media publik, gugatan *class action*, dan publikasi hasil investigasi atau penelitian.

## KEPUSTAKAAN

- Blaxall, John (2000), 'Governance and Poverty', Makalah dipresentasikan pada the Joint Workshop on Poverty Reduction Strategies in Mongolia, The World Bank, Ulan Bator, Mongolia, October 4 to 6. Diambil dari <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/events/mongolia/gov.pdf>, didownload tanggal 22 Maret 2003.
- Crook, Richard and Alan Sturia Sverrisson (2001), 'Decentralization and Poverty Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, Is West Bengal Unique?' IDS Working Paper #130, February, Institute for Development Studies, Brighton, England.
- Dethier, Jean-Jacques (1999), 'Governance and Economic Performance: A Survey', Discussion Paper on Development Policy #5, April, Center for Development Research, The University of Bonn, Bonn.
- Eid, Uschi (2000), 'Good Governance for Poverty Reduction', Makalah dipresentasikan pada the Asian Development Bank Seminar on The New Social Policy and Poverty Agenda for Asia and the Pacific, Chiang Mai, Thailand, May 5. Diambil dari <http://www.uschi-eid.de/docs/000505-poverty.htm>, didownload tanggal 21 Maret 2003.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Erwin Tiongson (2000), 'Corruption and the Provision of Health Care and Education Services', IMF Working Paper No. 00/116, June, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Rosa Alonso-Terne (1998), 'Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?' IMF Working Paper No. 98/76, May, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Hamilton-Hart, Natasha (2001), 'Anti-Corruption Strategies in Indonesia', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37(1), pp. 65-82.
- Huther, Jeff and Anwar Shah (1998), 'Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization', Policy Research Working Paper No. 1894, March, The World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton (1999), 'Governance Matters', Policy Research Working Paper No. 2196, October, The World Bank, Washington, DC.
- King, Dwight (2000), 'Corruption in Indonesia: A Curable Cancer?', *Journal of International Affairs*, 53(2), pp. 603-624.
- Kinuthia-Njenga, Cecilia (tahun tidak diketahui), 'Good Governance: Common Definitions', United Nations Human Settlement Programme. Diambil dari <http://www.unhabitat.org/HD/hdv5n4/intro2.htm>, didownload tanggal 21 Maret 2003.

- Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley, CA.
- KPPOD (2002), 'Pemeringkatan Daya Tarik Investasi Kabupaten/Kota: Studi Kasus di 90 Kabupaten/Kota di Indonesia' [The Ranking of Investment Attractiveness across Districts/Cities: A Case Study of 90 Districts/Cities in Indonesia], Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Jakarta.
- LaPorte, Robert, Jr. (2002), 'Governance: A Global Perspective', Makalah dipresentasikan pada the South Asia Regional Conference of the Hubert H. Humphrey Fellowship Program, Kathmandu, Nepal, February 20. Diambil dari <http://www.fulbrightnepal.org.np>, didownload tanggal 21 Maret 2003.
- LPEM (2001), *Construction of Regional Index of Doing Business*, Laporan Akhir [Final Report], December, Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Mawardi, M. Sulton, Syaikhu Usman, Vita Febriany, Rachael Diprose, Nina Toyamah (2002) 'Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah Atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat' [The Impact of Decentralization and Regional Autonomy on Public Services Performance: The Case of West Lombok District, West Nusa Tenggara], Field Report, June, The SMERU Research Institute, Jakarta.
- McLeod, Ross (2000), 'Soeharto's Indonesia: A Better Class of Corruption'. *Agenda*, 7(2), pp. 99-112.
- Montgomery, Roger, Sudarno Sumarto, Sulton Mawardi, Syaikhu Usman, Nina Toyamah, Vita Vebrinary & John Strain (2002) 'Deregulation of Indonesia's Interregional Agricultural Trade', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 38(1), pp. 93-117.
- Partnership for Governance Reform in Indonesia (2001), 'A National Survey of Corruption in Indonesia', December, Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta. Diambil dari [http://www.partnership.or.id/data/pdf/Indonesia\\_Final\\_Report\\_Dec\\_2001.pdf](http://www.partnership.or.id/data/pdf/Indonesia_Final_Report_Dec_2001.pdf), didownload tanggal 24 Maret 2003.
- Pradhan, Menno, Asep Suryahadi, Sudarno Sumarto, and Lant Pritchett (2000), 'Measurements of Poverty in Indonesia: 1996, 1999, and Beyond', SMERU Working Paper, June, Social Monitoring and Early Response Unit, Jakarta.
- Rajkumar, Andrew Sunil, and Vinaya Swaroop (2002), 'Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?' Policy Research Working Paper No. 2840, May, The World Bank, Washington, DC.
- Saadah, Fadia, Menno Pradhan, and Robert Sparrow (2000), 'The Effectiveness of the Healthcard as an Instrument to Ensure Access to Medical Care for the Poor During the Crisis', The World Bank, Washington, D.C., mimeo.

- Sherlock, Stephen (2002), 'Combating Corruption in Indonesia? The Ombudsman and the Assets Auditing Commission'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 38(3), pp. 367-383.
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, and Wenefrida Widyanti (2002), 'Designs and Implementation of the Indonesian Social Safety Net Programs', *Developing Economis*, 40(1), pp. 3-31.
- Suryahadi, Asep, Sudarno Sumarto, and Lant Pritchett (2003) 'The Evolution of Poverty during the Crisis in Indonesia', SMERU Working Paper, March, The SMERU Research Institute, Jakarta.
- UNDP (1997), 'Governance for Sustainable Human Development', January, United Nations Development Program. Diambil dari <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>, didownload tanggal 21 Maret 2003.
- Usman, Syaikhu, Ilyas Saad, Nina Toyamah, M. Sulton Mawardi, Vita Febriany, Pamadi Wibowo (2001a), 'Regional Autonomy and the Business Climate: North Sulawesi and Gorontalo', Field Report, September, The SMERU Research Institute, Jakarta.
- Usman, Syaikhu, Ilyas Saad, Vita Febriany, Nina Toyamah, M. Sulton Mawardi, Hudi Sartono, Pamadi Wibowo, Sudarno Sumarto (2001b), 'Regional Autonomy and the Business Climate: Three Kabupaten Case Studies from North Sumatra', Field Report, May, The SMERU Research Institute, Jakarta.
- Usman, Syaikhu, Nina Toyamah, M. Sulton Mawardi, Vita Febriany, Ilyas Saad (2002), 'Regional Autonomy and the Business Climate: Three Kabupaten Case Studies from West Java', Field Report, June, The SMERU Research Institute, Jakarta.
- World Bank (1992), 'Governance and Development, The World Bank, Washington, DC.
- Woodhouse, Andrea (2001), 'Fighting Corruption in KDP', July, The World Bank, Jakarta, mimeo.

## LAMPIRAN

**Tabel A1. Marjin Distribusi Perdagangan**

No.	Komoditi	Propinsi, Kabupaten	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi	Perubahan
<b>A. Tanaman Pangan &amp; Hortikultura</b>					
1.	Bawang merah	Bima, NTB	2.3%	13.2%	10.9%
2.	Kentang	Kerinci, Jambi – Padang	14.0%	11.0%	-3.0%
		Gowa, Sulsel – Blkppan	20.6%	6.7%	-13.9%
3.	Jeruk manis	Luwu, Sulsel – UP	11.5%	5.4%	-6.1%
<b>B. Tanaman Perkebunan &amp; Kehutanan</b>					
4.	Daun Teh	Sukabumi, Jawa Barat	18.5%	12.0%	-6.5%
5.	Biji kakao	Polmas, Sulsel	7.9%	1.8%	-6.1%
		Bone, Sulsel	6.4%	5.5%	-0.9%
6.	Kopi [arabica] [robusta]	Polmas, Sulsel	5.6%	3.1%	-2.5%
		Temanggung, Jateng	3.0%	1.1%	-1.9%
		Karo, Sumut	18.4%	13.6%	-4.8%
		Malang, Jatim	10.0%	4.8%	-5.2%
		Kerinci, Jambi	2.6%	1.5%	-1.1%
7.	Kopra	Minahasa, Sulut	32.9%	14.3%	-18.6%
8.	Kelapa	Minahasa, Sulut	27.5%	8.5%	-19.0%
9.	Cengkeh	Minahasa, Sulut	12.5%	0.6%	-11.9%
10.	Tembakau Rajang	Temanggung, Jateng	7.4%	-34.3%	-41.7%
		Sampang, Jatim	9.2%	3.9%	-5.3%
11.	Karet/Scrap RSS Scrap Scrap	Bengkalis, Riau	18.1%	13.2%	-5.0%
		Hulu Sungai Tengah, Kalsel	7.0%	5.5%	-1.5%
		Hulu Sungai Tengah, Kalsel	11.6%	3.1%	-8.5%
		Muba, Sumsel	30.0%	11.0%	-19.0%
12.	Biji Mede	Sampang, Jatim	5.2%	0.3%	-4.9%
13.	Kayu Manis	Kerinci, Jambi	1.0%	2.0%	1.0%
14.	Kemiri	Bima, NTB: - Mataram	7.6%	7.9%	0.3%
		- Banjarmasin	26.2%	16.2%	-10.0%
15.	Rotan	Luwu, Sulsel	6.0%	5.3%	-0.7%
<b>C. Perikanan</b>					
16.	Ikan laut	Gunung Kidul, Yogyakarta	3.1%	13.5%	10.4%
		Gorontalo, Sulut	29.3%	12.8%	-16.5%
17.	Udang	Bone, Sulsel	11.1%	10.8%	-0.3%
<b>D. Peternakan</b>					
18.	Susu sapi	Sukabumi, Jabar	28.8%	19.5%	-9.3%
19.	Ternak sapi	Bone, Sulsel	12.3%	8.9%	-3.4%
		Gorontalo, Sulut	31.0%	10.9%	-20.1%
		Bima, NTB	11.5%	7.3%	-4.2%
		Lombok Timur, NTB	3.8%	2.2%	-1.6%
		Sampang, Jawa Timur	12.0%	10.6%	-1.4%
20.	Telur itik	Hulu Sungai Tengah, Kalsel	21.2%	11.7%	-9.5%
	<b>Rata-rata</b>				<b>-6.7%</b>
	<b>Median</b>				<b>-4.9%</b>

Sumber: SMERU, Desember 1999.

**Tabel A2. Perubahan Proporsi Harga yang Diterima Petani/Produsen, Sebelum dan Sesudah Deregulasi<sup>\*)</sup>**

Perubahan Proporsi Harga (PH)	Jenis Komoditi Pertanian	Proporsi Sampel
PH $\geq$ 20%	1. Kelapa (Minahasa)	11%
	2. Tembakau rajangan (Temanggung)	
	3. Ikan laut (Gorontalo)	
	4. Ternak sapi (Gorontalo)	
10% $\leq$ PH < 20%	1. Bawang merah (Bima)	22%
	2. Kentang (Gowa)	
	3. Kopra (Minahasa)	
	4. Cengkeh (Minahasa)	
	5. Karet/Scrap (Muba)	
	6. Kemiri (Bima, tujuan Banjarmasin)	
	7. Rotan (Luwu)	
	8. Susu sapi (Sukabumi)	
0% < PH < 10%	1. Kentang (Kerinci)	58%
	2. Jeruk manis (Luwu)	
	3. Daun teh (Sukabumi)	
	4. Kakao (Polmas)	
	5. Kopi (semua daerah, 5 kasus)	
	6. Tembakau rajangan (Sampang)	
	7. Karet/RSS/Scrap (Bengkalis & HST, 3 kasus)	
	8. Biji mede (Sampang)	
	9. Kemiri (Bima, tujuan Mataram)	
	10. Udang (Bone)	
	11. Ternak sapi (Bone, Bima, Lotim, Sampang)	
	12. Telur itik (HST-Kalsel) (21 kasus)	
PH < 0% (negatif)	1. Kakao (Bone)	8%
	2. Kayu manis (Kerinci)	
	3. Ikan laut (Gunung Kidul)	
	Jumlah	100%

Keterangan: \*) Nilai tertinggi: 31,9%; Nilai terendah: -5,7%, Rata-rata: 8,8%; Median: 6,5%  
Sumber: SMERU, Desember 1999.