

PERMASALAHAN KRUSIAL DI JAWA BARAT

Oleh

Prof. Dr. Ir. Ginandjar Kartasasmita

Artikel Dimuat pada Harian Umum Pikiran Rakyat
Bandung, 11 April 2003

MEMPERBINCANGKAN masalah *good governance* saat ini sungguh sangat tepat. Saat ini berdekatan waktunya dengan pemilihan pimpinan tertinggi di pemerintahan daerah Jawa Barat, hasil bincangan ini diharapkan menjadi masukan berharga bagi siapa saja yang terpilih. Selain itu, berdasarkan hasil studi Abdulah dkk. (2002), ditemukan bahwa daya saing Jawa Barat berada di posisi 23 dari 26 provinsi yang diteliti untuk aspek pemerintahan (*government*), yang mencakup faktor peraturan pemda di bidang investasi, pajak, dan retribusi.

Sementara itu, studi lain yang dilakukan oleh LPEM-FEUI (2001) di sembilan kabupaten/kota di Jawa Barat menyimpulkan bahwa pengusaha yang menjadi responden dalam penelitian tersebut, merasa iklim usaha belum kondusif. Di antaranya, biaya usaha di Jawa Barat dirasakan sangat mahal, baik pungutan resmi maupun tidak resmi. Hal yang terakhir mengindikasikan perlu adanya perbaikan kinerja pemerintahan karena hal tersebut akan memiliki dampak akhir pada investasi.

Posisi pemerintah daerah provinsi dalam konstelasi paradigma otonomi daerah, model UU No. 22 Tahun 1999, jelas berbeda dengan posisi lama. Namun melalui fungsi regulator, pemerintah provinsi tetap memiliki peran penting, terutama dalam memberi garis tebal dalam kerangka hukum, menyangkut berbagai kebijakan pemerintah kabupaten/kota.

Harus diakui pula, sampai saat ini otonomi daerah belum sepenuhnya berjalan dengan baik sehingga peran pendampingan (*advisor*) untuk mengimplementasikan kewenangan dan keleluasaan bagi kabupaten/kota masih perlu dijalankan oleh pemerintahan provinsi.

Mengacu pada Rencana Strategis Provinsi Jawa Barat 2001-2005, serta berdasarkan pengembangan pengamatan pribadi, dalam kapasitas dan posisi penulis, setidaknya-tidaknya ada tiga permasalahan krusial yang dihadapi oleh Jabar dalam mengejar visi sebagai provinsi termaju, yakni rendahnya indeks pembangunan manusia (IPM), kesenjangan kesejahteraan, dan rentannya daya saing.

Tiga masalah krusial tersebut sejauh ini belum sepenuhnya di jawab tuntas oleh sistem perencanaan dan pengendalian pembangunan. Masalah yang terakhir ini menyebabkan munculnya masalah lain, yakni sulit diberantasnya KKN, dan tidak optimalnya kualitas pelayanan publik sebagai ciri *good governance*.

Berubahnya konsep *government* (pemerintah) menjadi *governance* (kepemerintahan) dalam wacana birokrasi di Indonesia, berimplikasi luas pada kinerja pelayanan publik. Salah satu hal yang menonjol adalah orientasi birokrasi dari kekuasaan menjadi kepuasan publik atau *customer driven* (Kartasasmita, 1995).

Berubahnya orientasi tersebut, senang atau tidak, memiliki dampak langsung kepada struktur dan kultur manajemen pemerintahan daerah, serta ukuran-ukuran kerjanya. Seiring dengan tekad bangsa yang menekankan pesan reformasi dalam berbagai bidang, *good governance* yang ditopang oleh *clean government* harus menjadi obsesi seluruh elemen dalam sistem birokrasi. Hanya dengan itu, wibawa dan kehormatan birokrasi dapat berperan dalam proses pembentukan *civil society*. Ciri-ciri *good governance* yang harus terpenuhi dalam seluruh proses

birokrasi adalah *akuntabilitas*, transparansi, keadilan, pelibatan masyarakat, dan kompetensi. Ciri-ciri itu pula yang harus melekat dalam konsep maupun perilaku pelayanan publik.

Indeks pembangunan manusia

Kondisi rendahnya indeks pembangunan manusia (IPM) di Jabar terasa sangat ironis. Dalam peta sejarah, pendidikan, kesehatan, maupun infra struktur ekonomi di Indonesia, Jabar punya catatan yang patut dibanggakan. Tidak ada tempat yang paling lengkap punya lembaga pendidikan sipil maupun militer seperti Jabar. Jabar juga banyak melahirkan kajian-kajian dan industri pendukung kesehatan masyarakat. Kemudian kelengkapan infrastruktur ekonomi serta besarnya investasi sebagai akibat kedekatan dengan pusat pertumbuhan, juga mestinya menjadi pendukung yang baik untuk upaya menciptakan indeks daya beli.

Namun, faktanya IPM masih rendah dibandingkan dengan daerah-daerah yang tidak memiliki sumber daya sehebat Jabar. Jelas ini menunjukkan ada yang salah dalam format pembangunan.

Pentingnya peran manusia dalam pembangunan Jabar bukan tuntutan normatif semata, namun berkaitan langsung dengan penciptaan PDRB riil. Menurut hasil penelitian Hadiyanto dkk. (2003), saat ini satu (1) persen peningkatan dalam stok modal terhadap PDRB hanya mengakibatkan peningkatan rata-rata sekira 0,128 persen dalam PDRB riil. Namun, peningkatan satu persen faktor tenaga kerja akan mengakibatkan peningkatan rata-rata sekira 2,9296 persen dalam PDRB riil. Kemudian, fakta lain membuktikan intensitas faktor-faktor produksi agregat atau variabel inputnya pada perekonomian Jawa Barat periode tahun 1986-2000 menunjukkan *labor intensive* sehingga dapat dikatakan bahwa kegiatan perekonomian di Jawa Barat lebih banyak tergantung pada faktor manusia/tenaga kerja.

Banyak variabel yang harus digerakkan secara optimal untuk meningkatkan IPM. Mutu perencanaan dan pengendalian yang terkait dengan IPM harus diperbaiki. Saat ini program dan prioritas pembangunan seperti bukan derivasi dari pencapaian indikator makro utama ini. Demikian pula dalam struktur alokasi APBD belum tergambar bahwa pembangunan kualitas manusia menjadi arah dan kebijakan pembangunan, sebagaimana tekad Pola Dasar Pembangunan 2002-2006. Hal terakhir ini secara langsung berkaitan dengan ketersediaan dan keterpakaian fasilitas pendukung perbaikan IPM.

Di lihat dari sisi kebijakan, perlu diambil kebijakan *affirmative* berupa pengendalian penduduk pendatang sehingga pertumbuhan ekonomi dan ketersediaan fasilitas tidak selalu berhadapan dengan pertumbuhan penduduk yang tak terkendali, terutama di wilayah sekitar Bodebek dan Bandung Raya. Di wilayah ini, pertumbuhan penduduk sudah mengganggu kualitas hidup secara keseluruhan sehingga perlu langkah-langkah untuk melakukan penanganan pertumbuhan penduduk, khususnya akibat migrasi di wilayah ini melalui kebijakan kependudukan. Kebijakan ini berkaitan langsung dengan kesiapan aparat di lapangan. Selain berkaitan dengan kompetensi, juga berkaitan langsung dengan konsistensi komitmen.

Kebijakan *affirmative* juga perlu diarahkan dengan membuka kesempatan lebih luas bagi masyarakat pribumi untuk mengenyam pendidikan tinggi karena dari hasil penelitian Arief Anshori (2003) ditemukan kualitas SDM yang dimiliki dari jenjang pendidikan orang Sunda dengan non-Sunda tidak menunjukkan perbedaan yang berarti untuk proporsi pendidikan SD, SMP, atau SMA.

Namun, terdapat indikasi bahwa kualitas SDM orang Sunda lebih rendah mulai tampak jika dilihat dari proporsi mereka yang mengenyam jenjang pendidikan tinggi. Dalam arti lain, terdapat indikasi di Jabar, presentase orang Sunda yang memperoleh pendidikan tinggi lebih sedikit dibandingkan orang non-Sunda.

Selain kebijakan yang berpihak, dukungan ketersediaan dan keterpakaian fasilitas perlu menjadi prioritas. Insentif fasilitas penting artinya untuk membantu masyarakat dalam

menggunakan haknya guna memperoleh layanan pendidikan dan kesehatan yang memadai. Sebagaimana dikutip dari hasil survei *Kompas* (3/3-2003), saat ini proporsi siswa melanjutkan ke SLTP masih rendah, yakni 62,53%, yang artinya Jawa Barat berada di posisi keempat terbawah dibandingkan provinsi lainnya. Demikian pula fasilitas sekolah dan kesehatan yang mengalami kerusakan masih tinggi bila dibandingkan dengan provinsi lain.

Kesenjangan kesejahteraan

Buah dari sistem ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan adalah munculnya kesenjangan. Berbagai kesenjangan pembangunan di Jabar yang telah banyak diketahui, terdapat indikasi kesenjangan antara penduduk di perkotaan dan pedesaan, kesenjangan ekonomi antar-Jabar selatan dengan wilayah lain, atau kesenjangan yang diakibatkan oleh struktur ekonomi. Namun, penelitian dari Arief Anshori (2003) dengan jelas menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan penghasilan yang cukup signifikan antara orang Sunda dan non-Sunda di Jawa Barat. Kesenjangan penghasilan tersebut ternyata cukup besar, yaitu sekira 20%; malahan dengan bentuk persamaan yang lain, menunjukkan indikasi kesenjangan tersebut bisa mencapai 30 persen.

Masalah ini harus dianggap serius, di tengah semangat membangun entitas Sunda, kenyataan ini seolah memperkuat dugaan bahwa masyarakat Sunda tidak lagi menjadi tuan rumah di tanahnya sendiri. Mengembangkan wacana seperti di masa lalu mungkin kurang relevan. Namun, bila berangkat dari semangat otonomi daerah yang melihat potensi lokal harus berkembang dan dikembangkan, hal ini menjadi sangat relevan. Apalagi bila disepakati bahwa prinsip keadilan dan kesetaraan dalam *good governance* tidak memiliki konotasi menyamaratakan, namun lebih bersifat keadilan proporsional.

Bila dilihat dari konteks penciptaan *good governance* ini sebuah tantangan, bagaimana kebijakan *affirmative* bisa dijalankan. Kebijakan itu terutama diarahkan pada pembukaan peluang (*opportunity*) karena secara umum faktor lain yang memengaruhi penghasilan masyarakat menurut hasil penelitian itu, berindikasi sama. Peluang yang dimaksud dapat diimplementasikan dengan mengalokasikan sumber daya pembangunan kepada kelompok pribumi, misalnya prioritas kesempatan kerja atau kesempatan memperoleh kredit usaha.

Saat ini penduduk pendatang lebih banyak bekerja di sektor jasa dan industri dengan status pekerjaan mayoritas sebagai buruh/pekerja, sedangkan penduduk pribumi lebih banyak di sektor pertanian. Tingkat partisipasi angkatan kerja pendatang lebih besar dibandingkan pribumi sehingga tingkat pengangguran terbuka pendatang lebih kecil dari pada pribumi. Keadaan ini jelas membutuhkan koreksi di tingkat kebijakan dan pelayanan publik yang berpihak, di samping memang perlu ada upaya sistimatis dalam memperbaiki etos kerja pekerja pribumi.

Daya saing

Salah satu studi yang menyoroti kondisi relatif daya saing daerah Jawa Barat dilakukan oleh Abdillah dkk. (2002). Dalam studi tersebut, dilakukan pemetaan daya saing antardaerah di Indonesia. Dari hasil yang diperoleh, secara keseluruhan Provinsi Jawa Barat masih masuk sepuluh besar daerah dengan daya saing tertinggi di Indonesia (berada pada peringkat ketujuh).

Walaupun demikian, terdapat beberapa catatan yang menjadi sangat relevan dengan topik yang dibahas dalam artikel ini. Di antara faktor-faktor yang secara relatif merugikan bagi kondisi daya saing Jawa Barat adalah faktor aturan yang merupakan salah satu dasar yang kuat bagi strategisnya peran perencanaan pemberian stimulus dari sisi fiskal daerah yang dilakukan secara seksama.

Studi lain yang kurang lebih juga menyoroti masalah yang sama dilakukan oleh LPEM-FEUI (2001). Studi ini dilakukan berdasarkan opini dunia usaha yang disurvei di 60 kabupaten/kota di Indonesia. Khusus untuk daerah Jawa Barat, terdapat sembilan kabupaten/kota

yang masuk daerah responden, yaitu Kabupaten Karawang, Kota dan Kabupaten Bogor, Kota dan Kabupaten Bandung, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Bekasi, Cianjur dan Purwakarta.

Dari hasil survei itu, ditentukan bahwa pada umumnya kondisi biaya berusaha di kota-kota yang mewakili Provinsi Jawa Barat tersebut berada pada tingkat yang kurang kondusif (pengecualian terjadi untuk Kota Bogor yang dianggap masih relatif kondusif dalam menopang iklim usaha). Hal tersebut diperkuat lagi dengan situasi yang kurang kondusif dari kota-kota wakil Jawa Barat tersebut sebagai akibat besarnya nilai biaya tambah yang diberikan kepada aparat pemerintah dalam memperlancar jalannya usaha yang bersangkutan.

Dengan kata lain, para pengusaha yang menjadi responden cenderung merasa bahwa biaya melakukan usaha di Jawa Barat (sebagaimana diwakili oleh kabupaten/kota yang termasuk dalam *sample*) masih cukup mahal. Lebih jauh lagi, hal tersebut juga berasal dari kontribusi tambahan biaya yang bersumber dari sektor pemerintah daerah (baik yang bersifat pungutan formal maupun informal).

Perencanaan pembangunan

Kinerja pelayanan publik dalam menjawab permasalahan krusial di atas sangat dipengaruhi oleh kondisi perencanaan dan pengendalian pembangunan. Sebagaimana ketentuan perundangan yang ada, Rencana Strategi (Renstra), Arah dan Kebijakan Umum (AKU), serta Strategi dan Prioritas Pembangunan (SPP) merupakan serangkaian perencanaan induk yang seyogiannya menjadi acuan bagi penyusunan renstra dan perencanaan di tingkat dinas.

Saat ini masih ditemukan berbagai masalah dalam perencanaan induk Jawa Barat ini. Antara lain, berdasarkan hasil penelitian STPDN, (2002) aspirasi masyarakat belum sepenuhnya terakomodasi dalam visi dan misi maupun dalam renstra secara keseluruhan. Dengan demikian, renstra belum sepenuhnya menggambarkan kebutuhan nyata masyarakat Jabar. Atau setidaknya, renstra yang ada baru merupakan renstra eksekutif saja, belum menjadi renstra provinsi yang mengikat eksekutif dan legislatif.

Selain itu, panduan/manual yang disesuaikan dengan karakteristik Tupoksi masing-masing intitusi/dinas belum ada sehingga perencanaan belum menjadi sesuatu yang terintegrasi dengan perencanaan di bawahnya.

Sistem dan prosuder penyusunan AKU dan SPP yang merupakan pengembangan dari renstra dan sekaligus panduan untuk realisasi APBD telah diatur dalam KEPMENDAGRI No. 29 Tahun 2002. SPP diarahkan untuk mengatasi permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh daerah dalam pencapaian arah dan kebijakan umum APBD. Ada beberapa hal yang perlu disoroti mengenai AKU dan SPP ini yang menonjol antara lain masalah metode penyusunan dan sistematika penyajian. Kedua hal ini diduga menjadi masalah dalam memahami isi dan tujuan.

Masalah pertama mencakup antara lain (a) komitmen dan kemampuan meredusir kegiatan pembangunan dalam sistem perencanaan yang terintegrasi belum sepenuhnya tercapai. Akibatnya, program dan prioritas pembangunan seperti bukan derivasi dari pencapaian target utama (IPM); (b) orientasi pembangunan masih lebih bersifat sektoral belum sistemik dan terintegrasi; (c) penetapan target kuantitatif belum sepenuhnya menggambarkan komitmen sebagai proses menuju provinsi termaju di Indonesia; (d) belum terakomodasinya isu-isu aktual dalam prioritas, misalnya masalah hengkangnya investor akibat sistem perpajakan, dan penegakan hukum. Belum ada perencanaan lebih nyata yang sistematis untuk mengatasi masalah tersebut. Ada baiknya dalam AKU maupun S&P dieksplisitkan pentingnya *crisis center*.

Masalah kedua mencakup antara lain: (a) penggunaan dan keterampilan berbahasa yang belum optimal sehingga menyebabkan potensi salah tafsir atau ketidakjelasan dalam memahami kegiatan pembangunan sulit dihindari; (b) sistematika strategi dan prioritas belum sepenuhnya mengacu pada SK Mendagri Nomor 29 Tahun 2002, ada beberapa terminologi yang dipersepsikan kurang tepat.

Mengatasi problematika kekinian Jabar sudah barang tentu tidak bisa menggunakan format lama yang telah terbukti tidak mampu memberikan hasil yang menggembirakan semua pihak. Esensi perubahan format terletak pada reposisi peran pemerintah. Format baru seyogianya memosisikan birokrasi sebagai faktor pendorong untuk terciptanya *clean government* guna terwujudnya *good governance*. Untuk menuju ke arah itu, perlu dukungan kerangka hukum (*regulatory framework*) dan aparat birokrasi yang amanah. Hulu masalah dari semua itu adalah kinerja kepemimpinan yang efektif.***