

Governance Assessment di Provinsi Banten

Leo Agustino*

Abstract

Governance assessment in Banten Province has been done to asses what was state, market and civil society as multi stakeholders in governing Banten Province. Governance assessment indicate ten variables, for example government effectiveness, political stability, participation, innovation and trust. Output for this assessment show that Governance Quality Index be in the last five order from 20 province, regency and city in Indonesia. This condition be exactly the opposite of Human Development Index and Public Satisfaction Index that be in fourth position with score for each 66,6 and 25,1. This research shown that there is no linear correlation between Human Development Index and Public Satisfaction Index with Governance Quality Index. One factor of causes is state preference as a public service provider give score more over estimate than other actor of governance, private sector and civil society. Recommendation for the result of this research are increasing public participation in policy process, developing networking organization, public accountability enforcement and also giving incentive for government employee.

Kata Kunci : *good governance, governance assessment, governance quality index*

Pendahuluan

SALAH satu permasalahan yang mengemuka di negara berkembang adalah menciptakan tata-pemerintahan yang baik, atau sering disebut juga dengan *good governance*. Dengan tata-pemerintahan yang baik, maka diasumsikan akan tercipta pelayanan yang lebih berkualitas, pemberdayaan yang nyata, serta kesejahteraan yang berimbang; dibandingkan ketika tata-pemerintahan itu tidak digunakan/dijalankan. Karena pada dasarnya tiga hal tersebut merupakan landasan filosofis dari diberlakukannya desentralisasi guna tercipta tata-pemerintahan yang baik. Yang pada hakikatnya: *pertama*, pemerintah mempunyai fungsi melayani kepentingan rakyat dengan seadil-adilnya. Dalam konteks ini pemerintah tidak sepatutnya berlaku diskriminatif. Kekuatan nilai moral yang berdasar pada aturan

* Pengajar di FISIP Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Untirta), Serang; *local partner* dalam penelitian *Governance Assessment* di Provinsi Banten dan Kabupaten Lebak yang dilakukan oleh PSKK UGM dan Kemitraan (*Partnership*).

hukum yang telah disepakati bersama menjadi hal terpenting dalam menyediakan layanan yang prima pada warga. *Kedua*, pemberdayaan terhadap masyarakat dengan sejumlah usaha yang dilakukan pemerintah dalam rangka menciptakan lingkungan yang kondusif bagi warga, sehingga masyarakat dapat menolong dirinya sendiri dalam pelbagai hal tertentu. Artinya, melalui pemberdayaan, masyarakat harus dimandirikan oleh pemerintah untuk dapat memajukan dirinya sendiri. Hal ini sesuai dengan apa yang diutarakan oleh Ted Gaebler dan David Osborne dalam *Reinventing Government* (1993). Dan, peningkatan kesejahteraan rakyat dengan menciptakan kesetimbangan anggaran Belanja Pembangunan dan Belanja Rutin – dalam perspektif yang paling sederhana—.

Aktor yang signifikan dalam tata-pemerintahan yang bersinggungan dengan perihal publik tersebut di atas tentu saja birokrasi. Karena ia tidak saja sentral dalam pemberdayaan publik serta peningkatan kesejahteraan warga; birokrasi juga memiliki fungsi dan tanggung jawab sebagai penyedia layanan publik. Menurut sejarah perkembangannya, birokrasi diciptakan untuk menanggapi kompleksitas kebutuhan dan tuntutan masyarakat moderen serta menciptakan kestabilan dan ketertiban ditingkat masyarakat. Karenanya, fungsi birokrasi untuk mengatur pelbagai macam gerak langkah organisasi, baik ke dalam maupun ke luar, bisa berjalan dengan baik, terencana, dan teratur apabila tata-pemerintahan dijalankan dengan serius. Selain itu, tugas birokrasi juga meliputi pelaksanaan substantif dan prosedural yang sudah diformulasi secara administratif untuk melayani kebutuhan dan kepentingan anggota atau orang-orang yang memang harus berhubungan dengan organisasi birokrasi dan mengatur bagaimana supaya kepentingan dan kebutuhan yang dilayaninya itu tidak saling berbenturan serta tidak merugikan salah satu pihak.

Oleh karena kompleksitas kerja inilah maka tugas pembangunan warga, saat ini sebenarnya, tidak hanya terletak pada pundak birokrasi (*state*) semata, tetapi juga menjadi tanggung jawab bersama (*state—market—civil society* [pemerintah—pelaku usaha—masyarakat sipil]). Hal ini merupakan konsekuensi atas pergeseran peristilahan *government* menjadi *governance*. Apa yang terjadi manakala pergeseran paradigma berujud ialah bahwa pembangunan daerah, khususnya yang berkaitan dengan kemajuan daerah tidak lagi merupakan domain yang mesti dilakukan hanya oleh aparatus negara saja, tetapi juga, dunia usaha dan masyarakat sipil. Peran kedua institusi terakhir tidak boleh diterbelakangkan lagi. Mereka kini memberi

kontribusi nyata yang besar pada kemajuan daerah. Karenanya dalam tulisan singkat ini, penulis akan mengulas beberapa hasil temuan penelitian *governance assessment* (yang selanjutnya disebut GA) di Provinsi Banten yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada (PSKK UGM) pada akhir Juni 2006.

Tulisan dalam makalah singkat ini akan dibagi dalam tiga subbagian utama, dimana subbagian *pertama*, berisi tentang GA sebagai sebuah konsep yang berbeda dengan konsep *good governance* yang ditawarkan oleh *United Nation Development Program* (UNDP). Pada bagian ini penulis berusaha untuk membandingkan kedekatan hasil penelitian yang menggunakan variabel GA dengan variabel GG yang diperkenalkan oleh UNDP. Subbagian *kedua*, dipaparkan beberapa hasil temuan GA di Provinsi Banten, khususnya yang berkaitan dengan upaya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ada beberapa ulasan yang perlu diperhatikan pada subbagian ini karena penulis juga akan memaparkan beberapa data yang dapat digunakan untuk menunjukkan telah sejauhmana upaya peningkatan kesejahteraan yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Banten bagi warganya. Dan, akhirnya pada bagian penutup, penulis berusaha untuk menawarkan beberapa alternatif kebijakan yang sekiranya dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat merujuk pada data yang disampaikan sebelumnya.

Governance Assessment Sebagai Sebuah Konsep

ISTILAH *governance* kerap digunakan oleh para *scholars* untuk membedakan dengan istilah *government*. Dimana pada istilah pertama hal tersebut lebih mengedepankan interdependensi antara *state—market—civil society*; sedangkan pada istilah kedua kita hanya menemukan *state* sebagai pemeran utama pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Dalam konteks pertama tersirat adanya upaya untuk menegaskan perlunya arah dan semangat baru demi mendorong reformasi serta restorasi tata-pemerintahan. Bila dielaborasi lebih dalam *governance* sesungguhnya mengedepankan semangat akomodasi, kooperasi, dan sinergi dalam kesetaraan antarpelaku dalam masyarakat (*stakeholders*). Karena itu, UNDP mendefinisikan *governance* sebagai:

”... penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. *Governance* mencakup seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga dimana warga dari kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka”

Dengan melihat istilah *governance* seperti tersebut di atas, maka ada beberapa aspek yang penting untuk diutarakan disini, *pertama*, *governance* adalah suatu sistem pemerintahan yang melibatkan tata-pemerintahan yang didalamnya menyertakan banyak pelaku (*multi-stakeholders*) mulai dari pemerintah hingga unsur-unsur non-pemerintah untuk saling melengkapi dalam rangka proses pembangunan, pemberdayaan, dan pelayanan bagi semua pihak; *kedua*, *governance* memang sengaja dikembangkan untuk merespon perubahan sosial yang sangat massif dan revolusioner sehingga kebutuhan, tuntutan, dan kepentingan masyarakat dapat terpenuhi dengan baik; serta, *ketiga*, pola hubungan antaraktor tidak lagi kaku dalam struktur kelembagaan tetapi menjadi lebih fleksibel dan longgar berupa mekanisme, prosedur, dan jaringan yang saling berikat.

Good governance merupakan tata-pemerintahan yang baik adalah sebuah tata pemerintahan yang dikembangkan atas dasar prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, partisipasi, responsivitas, kesamaan dimuka hukum, keadilan, dan orientasi pada konsensus. Dan sebaliknya, sebuah tata-pemerintahan yang buruk adalah sebuah pemerintahan yang diselenggarakan dengan menjabarkan nilai-nilai di atas, yakni sebuah pemerintahan yang terselenggara dengan menghamburkan sumberdaya, gagal memenuhi kebutuhan masyarakat, tidak melibatkan para stakeholders, melakukan diskriminasi etnis, gagal menjamin kepastian hukum, serta gagal melembagakan konsensus sebagai tradisi penyelesaian konflik yang berkembang di masyarakat.

Bila UNDP menawarkan sembilan variabel yang digunakan untuk menilai tata-pemerintahan, maka *GA* melihat tata-pemerintahan dalam sepuluh variabel. Kesepuluh variabel ini merupakan modifikasi dan perluasan dari variabel yang dikembangkan oleh UNDP. Kesepuluh variabel penilai tata-pemerintahan dalam pendekatan *GA*, adalah: (1) efektivitas pemerintah; (2) stabilitas politik; (3)

partisipasi; (4) inovasi; (5) kepercayaan (trust); (6) kualitas peraturan daerah; (7) penegakan hukum; (8) pengendalian korupsi; (9) transparansi; dan (10) kapasitas penyampaian informasi (voice). Sebagai perangkat penelitian, tentu saja indikator-indikator dari variabel GA perlu juga dipaparkan di sini.

Pertama, indikator yang digunakan dalam menilai variabel efektivitas pemerintah, ialah: supply of services, aksesibilitas pelayanan, komitmen pada kepentingan publik, serta profesionalisme. Dalam konteks yang lebih spesifik efektivitas pemerintah dapat dilihat melalui: (a) kualitas kebijakan; (b) ketersediaan prasarana dan sarana; (c) aksesibilitas warga terhadap pelayanan; (d) tarif pelayanan; (e) tingkat kemudahan prosedur; (f) kualitas infrastruktur; (g) proporsi anggaran untuk pelayanan pendidikan; (h) proporsi anggaran untuk pelayanan kesehatan; (i) perimbangan alokasi anggaran untuk publik dengan anggaran bagi legislatif serta eksekutif; (j) kapasitas SDM; serta (k) isu meritokrasi. Kedua, indikator yang digunakan dalam GA untuk melihat variabel stabilitas politik, ialah: (a) tingkat konflik; (b) kualitas manajemen konflik; (c) peran lembaga nonpemerintah dalam penyelesaian konflik; dan (d) pengaruh konflik terhadap iklim usaha. Ketiga, indikator yang digunakan dalam GA untuk melihat variabel partisipasi, ialah keterlibatan stakeholders dalam proses kebijakan dan penganggaran, hal ini berkait dengan upaya mengundang dan memanfaatkan gagasan usulan dari unsur-unsur onopemerintah. Keempat, indikator yang digunakan dalam GA untuk melihat variabel non inovasi, ialah: (a) fasilitas yang tersedia oleh pemerintah untuk mendorong investasi; (b) terobosan (upaya perbaikan) yang dilakukan oleh pemerintah; (c) peran dunia usaha (melalui berbagai asosiasi) dalam mendorong pemerintah daerah untuk meakukan inovasi dalam pelayanan publik. Kelima, indikator yang digunakan dalam GA untuk melihat variabel kepercayaan, ialah: (a) tingkat kepercayaan terhadap kinerja pemerintah desa/kelurahan hingga pusat; (b) tingkat kepercayaan terhadap pemerintah daerah dalam hal: pembuatan peraturan daerah, penyusunan anggaran, penentuan prioritas proyek pembangunan, penyelenggaraan pelayanan publik, penyusunan struktur birokrasi pemerintah, seta pengelolaan konflik; (c) instansi yang dapat dipercaya dan tidak; serta (d) instansi atau lembaga yang paling sering diajak bekerja sama.

Keenam, indikator yang digunakan dalam GA untuk melihat variabel kualitas peraturan daerah, ialah: (a) penilaian stakeholders terhadap manfaat peraturan daerah dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat; (b) keseriusan

Hasil perolehan penelitian GA, misalnya, untuk Indeks Pembangunan Manusia (IPM) adalah, sebagai berikut:

Tabel 1
Indeks Pembangunan Manusia per Provinsi dan Kabupaten
(Perbandingan hasil temuan GA dengan Survei Nasional)

Provinsi	Nilai IPM	Peringkat GA	Peringkat se-Indonesia
Provinsi DI. Yogyakarta	70,8	1	3
Provinsi Riau	69,1	2	5
Provinsi Sumatera Barat	67,5	3	8
Provinsi NTB	67,5	3	9
Provinsi Banten	66,6	4	11
Provinsi NAD	66,0	5	15
Provinsi Bangka Belitung	65,4	6	20
Provinsi Jawa Timur	64,1	7	25
Provinsi Gorontalo	64,1	7	24
Provinsi Papua	60,1	8	29
Kota/Kabupaten	Nilai IPM	Peringkat GA	Peringkat se-Indonesia
Kabupaten Dumai	71,5	1	45
Kabupaten Solok	70,7	2	61
Kota Blitar	67,4	3	129
Kabupaten Aceh Besar	67,2	4	136
Kabupaten Gunung Kidul	67,1	5	140
Kabupaten Fak-Fak	64,3	6	228
Kabupaten Lebak	61,6	7	297
Kabupaten Bima	59,0	8	315

Data tersebut di atas, setidaknya, menunjukkan bahwa apa yang diperoleh oleh GA dengan hasil Susenas (Survei Sosial Ekonomi Nasional) menunjukkan hasil yang cukup dekat. Tentu saja hal ini, secara sederhana, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa reliabilitas metode GA dapat digunakan untuk merepresentasikan dan, setidaknya, menggeneralisir pada level yang lebih luas.

pemerintah melaksanakan peraturan daerah; dan (c) kuantitas peraturan daerah yang diformulasi dalam lima tahun terakhir. Ketujuh, indikator yang digunakan dalam GA untuk melihat variabel penegakan hukum, ialah: (a) kepastian hukum; (b) keadilan dalam penegakan hukum; dan (c) akses terhadap proses peradilan dan hukum. Kedelapan, indikator yang digunakan dalam GA untuk melihat variabel pengendalian korupsi, ialah: (a) insiden korupsi; (b) budaya korupsi; (c) keseriusan pemerintah untuk memberantas korupsi; serta (d) kemampuan masyarakat melakukan kontrol. Kesembilan, indikator yang digunakan dalam GA untuk melihat variabel transparansi, ialah: (a) akses terhadap informasi; (b) keterbukaan dalam proses kebijakan; (c) keterbukaan pemerintah dalam rekrutmen; (d) keterbukaan dalam keputusan tender; serta (e) pemahaman publik terhadap rasionalitas program yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dan, kesepuluh, indikator yang digunakan dalam GA untuk melihat variabel kapasitas penyampaian informasi (voice), ialah: (a) sarana menyampaikan keluhan; (b) kapasitas melakukan advokasi; dan (c) respon terhadap keluhan.

Bila dibandingkan antara konsep good governance dengan GA, maka ada beberapa pertanyaan yang muncul kemudian, diantaranya adalah: apakah konsep GA yang diimplementasikan di daerah penelitian akan seakurat dengan hasil yang diperoleh ketika penelitian mengenai tata-pemerintahan menggunakan konsep good governance atau indeks-indeks lain yang ada di Indonesia? Pertanyaan tersebut tentu saja tidak dapat dijawab sesederhana seperti pertanyaannya. Ada beberapa kelebihan dan kekurangan, tentunya, dari setiap metode yang digunakan dalam penelitian mengenai tata-pemerintahan. Namun, bila hendak disandingkan antara hasil penelitian GA di Indonesia yang meliputi 10 provinsi dan 10 kota/kabupaten, maka dapat disimpulkan bahwa hasil penelitian tersebut mendekati hasil nasional (lihat tabel 1, misalnya).

Perlu dijelaskan dulu di sini bahwa penelitian GA di Indonesia dilakukan di sepuluh provinsi dan sepuluh kota/kabupaten yang terdiri dari: (1) Provinsi NAD; (2) Provinsi Sumatera Barat; (3) Provinsi Riau; (4) Provinsi Bangka Belitung; (5) Provinsi Banten; (6) Provinsi Yogyakarta; (7) Provinsi Jawa Timur; (8) Provinsi NTB; (9) Provinsi Gorontalo; (10) Provinsi Papua; (11) Kabupaten Aceh Besar; (12) Kabupaten Solok; (13) Kabupaten Pohuwato; (14) Kabupaten Bangka Tengah; (15) Kabupaten Gunung Kidul; (16) Kabupaten Fak Fak; (17) Kabupaten Bima; (18) Kabupaten Lebak; (19) Kabupaten Boalemo; serta (20) Kota Blitar.

telah berusia lebih dari beberapaa Abad. Sebagai sebuah provinsi yang baru berdiri (atas ketetapan Undang-undnag No. 23 tahun 2003), Provinsi Banten terdiri atas empat kabupaten dan dua kota, yaitu: Kabupaten Serang, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Lebak, kabupaten Pandeglang, Kota Tangerang, serta Kota Cilegon. Luas wilayah provinsi ini adalah 8.800,83 Km² dengan jumlah penduduk 9.083.144 jiwa (BPS, 2005).

Kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh penduduk Provinsi Banten, terbesar, adalah industri pengolahan yang mencapai 49,76%; disusul dengan: perdagangan, hotel, dan restoran 17,13%; pengangkutan dan komunikasi 8,58%; pertanian 8,54%; jasa-jasa 4,99%; listrik, gas, dan air bersih 4,87%; keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan 3,29%; bangunan 2,73%; serta pertambangan dan penggalian 0,11%. Secara sederhana demografi Provinsi Banten adalah, sebagai berikut:

Tabel 3
Provinsi Banten dalam Angka

Kota/Kabupaten	Luas Wilayah (Km ²)	Tahun		Rata-rata Penduduk per Km ²
		2000	2004	
Kota Tangerang	184	1.325.854	1.488.666	8.091
Kota Cilegon	175,5	294.936	331.872	1.891
Kabupaten Serang	1.724,09	1.652.763	1.834.514	1.064
Kabupaten Tangerang	1.110,38	2.781.428	3.194.282	2.877
Kabupaten Lebak	2.859,96	1.030.040	1.132.899	396
Kabupaten Pandeglang	2.746,9	1.011.788	1.100.911	401
Provinsi Banten Total	8.800,83	8.096.809	9.083.144	1.032

Sumber: Diolah dari BPS. 2005. Banten dalam Angka.

Dari dua tabel (Indeks Pembangunan Manusia dan Indeks Kepuasan Masyarakat) yang terpapar dibagian sebelumnya tergambar bahwa Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Banten berada pada peringkat 4 dengan nilai IPM 66,6 dan Indeks Kepuasan Masyarakat berada pada peringkat 4 pula dengan nilai IKM 25,1. Hal ini menunjukkan beberapa hal, pertama, bahwa pembangunan manusia dan kepuasan masyarakat di Banten sudah lebih baik dibandingkan dengan daerah-daerah pemekaran provinsi lain, sebagai misal: Provinsi Bangka Belitung dan Provinsi Gorontalo. Angka indeks yang diperoleh oleh Provinsi Banten ialah IPM 6,66 dan IKM 2,51, sedangkan IPM dan IKM Provinsi Bangka Belitung ialah: 6,54 serta 2,52; dan Provinsi Gorontalo IPM-nya 6,41 dan IKM

Bukan hanya untuk Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang dapat disandingkan kedekatan hasil penelitiannya dengan Susenas, tetapi juga, misalnya, hasil Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM), seperti yang tertera di bawah ini pun menunjukkan hal yang relatif sama.

Tabel 2
Indeks Kepuasan Masyarakat per Provinsi dan Kabupaten
(Perbandingan hasil temuan GA dengan Survei Nasional)

Provinsi	Nilai IKM	Peringkat GA	Peringkat se-Indonesia
Provinsi DI. Yogyakarta	16,1	1	2
Provinsi Jawa Timur	21,7	2	7
Provinsi Sumatera Barat	24,8	3	15
Provinsi Banten	25,1	4	17
Provinsi Riau	25,1	4	16
Provinsi Bangka Belitung	25,2	5	18
Provinsi NAD	28,4	6	23
Provinsi NTB	30,2	7	26
Provinsi Papua	30,9	8	28
Provinsi Gorontalo	32,4	9	29
Kota/Kabupaten	Nilai IKM	Peringkat GA	Peringkat se-Indonesia
Kabupaten Solok	10,7	1	10
Kabupaten Gunung Kidul	16,4	2	47
Kota Blitar	21,1	3	115
Kabupaten Dumai	25,9	4	201
Kabupaten Fak-Fak	26,9	5	216
Kabupaten Aceh Besar	27,6	6	234
Kabupaten Bima	31,1	7	280
Kabupaten Lebak	32,4	8	291

Banten dalam Angka GA

BANIEN pada Oktober tahun 2006 ini akan menginjak usia yang keenam, walau pada dasarnya sebagai suatu/sebuah Kerajaan Nusantera, Banten

berindeks 32,4. Hal ini tentu saja membanggakan. Tapi perlu diingat bahwa data yang diperoleh tersebut merupakan hasil pengolahan kuesioner yang bisa jadi agak berbeda dengan data sekunder (yang akan kita lihat hasilnya pada tulisan singkat ini).

Kedua, merujuk pada hal pertama, bahwa peningkatan perbaikan kualitas manusia (merujuk pada IPM) erat kaitannya dengan akses warga terhadap kebutuhan pokok, seperti: makanan, pekerjaan, kesehatan, dan pendidikan. Ini artinya bahwa kapabilitas seseorang harus merefleksikan kemampuannya melakukan aktivitas hidup tertentu. Melek huruf, misalnya, memungkinkan orang untuk membaca. Pemahaman ini dapat dibalik logikanya, bahwa orang yang tidak sejahtera menjadi miskin karena ruang kapabilitas mereka kecil, bukan karena mereka tidak memiliki barang. Dengan kata lain, orang menjadi tidak sejahtera karena mereka tidak bisa melakukan sesuatu, bukan karena mereka tidak memiliki sesuatu. Implikasinya, kesejahteraan tercipta bukan karena barang yang kita miliki, tetapi karena akses yang memungkinkan kita memiliki barang tersebut. Oleh karena itu, dalam konteks ini, pemenuhan kebutuhan pokok tidak bisa sepenuhnya diserahkan kepada pasar. Disini artinya harus ada peran pemerintah yang nyata dalam melembagakan kesejahteraan rakyat.

Ketiga, merujuk pada hasil penelitian di negara-negara berkembang yang melaksanakan desentralisasi (UNDP, 2001: 45) tendensi yang seringkali muncul bila dikaitkan dengan indeks kepuasan masyarakat, maka desentralisasi cenderung memberdayakan elite-elite lokal, sehingga agak sulit untuk melihat apakah kesejahteraan tersebut merupakan kesejahteraan masyarakat yang merata atau kesejahteraan masyarakat yang tersentralisasi. Hal ini terjadi pula dalam konteks pertumbuhan ekonomi di Indonesia pada era-Orde Baru. Pertumbuhan ekonomi kita pernah mencapai 8% per tahun, namun sayangnya hasil itu ternyata bukan merupakan akumulasi dari 200 juta masyarakat Indoensia yang berusaha dan bekerja, baik secara formal maupun informal, tapi lebih pada pendapatan yang sangat tinggi yang dimiliki oleh segelintir konglomerat. Sehingga pada akhirnya jumlah rata-rata pendapat per tahun sangat tinggi.

Keempat, yang perlu diperhatikan juga ialah salah satu kabupaten di Provinsi Banten, Kabupaten Lebak yang dalam laporan GA menunjukkan posisi yang rendah. Hal ini dapat mendeskripsikan ketimpangan di Provinsi Banten. Sebagai misal, Banten terbagi ke dalam dua bagian besar bila dilihat pertumbuhan

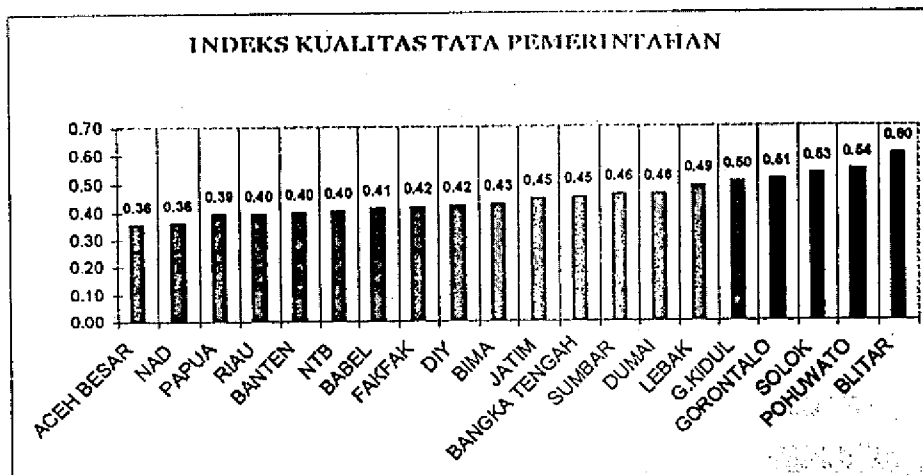
ekonominya: Banten Utara yang maju (Kabupaten Serang, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, serta Kota Cilegon) dan Banten Selatan yang terbelakang (Kabupaten Lebak dan Kabupaten Pandeglang). Di Banten Utara terdapat banyak industri yang memberikan kontribusi pada Pendapatan Anggaran Provinsi Banten yang lebih dari 85% dari total APBN Banten. Untuk Kota Tangerang, sebagai contoh, dapat memberikan kontribusi sebesar 34,2% pada APBN Provinsi Banten tahun 2005 lalu, dan Kabupaten Tangerang 26,83%. Sedangkan untuk Banten Selatan (Kabupaten Lebak dan Kabupaten Pandeglang) hanya memiliki PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) sebesar Rp. 3,28 Triliun (5,36%) dan Rp. 3,36 Triliun (5,48%).

Disparitas hasil perolehan IPM dan IKM, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, antara Provinsi Banten dengan Kabupaten Lebak, tersebut di atas, mengganggu keberhasilan IPM dan IKM pemerintah provinsi oleh karena terlalu jauhnya indeks yang dihasilkan diantara keduanya. Ini agak berbeda hasilnya bila kita bandingkan antara Provinsi Riau dengan Kabupaten Dumai-nya untuk Indeks Pembangunan Manusia, misalnya. Atau, Provinsi DI. Yogyakarta dengan Kabupaten Gunung Kidul dalam Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM). Hal ini kemudian membuat banyak sekali pertanyaan, mulai dari: apakah memang ada keselarasan antara angka yang ada di level provinsi dengan angka di kabupaten? Atau, data yang ada tidak berdasar pada realitas senyatanya? Atau yang lebih ekstrim lagi, apakah tidak ada kerja sama yang sinergis antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten sehingga terjadi ketimpangan angka yang begitu mengemuka?

Bila kembali pada persoalan awal mengenai kualitas tata-pemerintahan yang diperoleh dari hasil penelitian GA di Provinsi Banten, maka hasil penelitian yang dilakukan pada akhir bulan Juni 2006, indeks kualitas tata-pemerintahannya adalah sebagai berikut:

¹ Karena itu, tidak heran apabila ada beberapa daerah di Provinsi Banten yang berkehendak untuk memekarkan wilayahnya, dengan alasan klasik, menciptakan kesejahteraan masyarakat yang lebih nyata, melaksanakan pelayanan publik yang lebih dekat, menciptakan *public goods* yang lebih baik, serta mengikuti aspirasi warga masyarakat luas, seperti: Cilangkahan, Lebak Selatan, dan Caringin (yang semuanya diproyeksikan akan menjadi kabupaten baru di Provinsi Banten).

Gambar 1
Indeks Kualitas Tata-Pemerintahan Hasil Penelitian GA



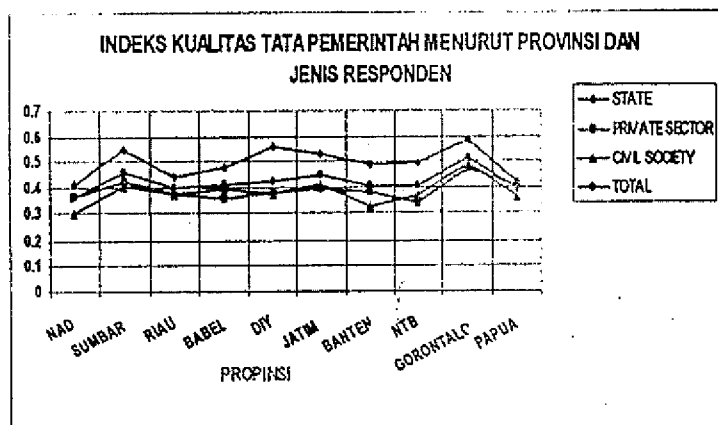
Ada beberapa hal yang dapat kita peroleh dari indeks tergambar tersebut di atas, yakni: pertama, Provinsi Banten berada pada urutan lima terakhir dalam hal tata-pemerintahan. Tentu saja ini mengecewakan. Bukan hanya karena Banten merupakan provinsi baru, yang seharusnya lebih fleksibel dalam hal tata-pemerintahan, karena asumsinya ketika pemekaran wilayah terjadi, maka seluruh sumberdaya yang ada didalam provinsi akan dengan sekuat tenaga untuk berusaha melakukan yang terbaik bagi dirinya sendiri. Namun upaya itu kelihatannya belum menjadi kenyataan di Provinsi Banten, sehingga tidak heran apabila provinsi ketigapuluh ini tertinggal dari Provinsi Bangka Belitung dan Provinsi Gorontalo (yang keduanya juga sebagai provinsi pemekaran baru), dimana Indeks Tata-Pemerintahannya lebih baik. Angka indeks kualitas tata-pemerintahan yang diperoleh oleh Banten adalah 0,40, sedangkan angka indeks kualitas tata-pemerintahan yang diperoleh oleh Provinsi Bangka Belitung ialah 0,41 dan Provinsi Gorontalo 0,51.

Disisi lain, ini yang agak anomali, bila kita melihat Kabupaten Lebak justru meninggalkan provinsinya berada pada urutan enam teratas. Bila disandingkan dengan data IPM dan IKM pada tabel 1 dan tabel 2 (tersebut di atas), sekali lagi ada ketidaklogisan dalam logika linear berpikir. Sejatinnya daerah yang memiliki

Indeks Pembangunan Manusia dan Indeks Kepuasan Masyarakat tinggi, seperti Provinsi Banten, maka Indeks Kualitas Tata-Pemerintahnya pun tinggi. Tetapi tidak halnya dengan Provinsi Banten dan Kabupaten Lebak, ini yang kedua.

Yang menjadi pertanyaan atas temuan tersebut ialah, kenapa hal ini bisa terjadi? Mengapa indeks tata-pemerintahan tidak menunjukkan hasil yang paralel dengan pembangunan manusia dan kepuasan masyarakat. Karena logika sederhana akan memberikan argumen bahwa ketika tata-pemerintahan dilaksanakan dengan baik, maka peningkatan kepuasan masyarakat yang berkorelasi positif dengan pembangunan manusia akan terdorong ke arah yang lebih baik. Tetapi untuk kasus Provinsi Banten ini tidak terjadi. Untuk memahami pertanyaan tersebut (dihubungkan dengan anomalia), kiranya gambar di bawah ini (gambar 2) memberikan gambaran yang relatif utuh.

Gambar 2
Indeks Kualitas Tata-Pemerintahan Menurut Provinsi dan Jenis Responden



Gambar Indeks Kualitas Tata-Pemerintahan Menurut Provinsi dan Jenis Responden di atas memperlihatkan beberapa hal yang dapat dielaborasi, pertama, state, yang dalam hal ini pemerintah dan anggota parlemen, mengatakan kualitas tata-pemerintahan yang ada di daerahnya sangat tinggi. Dan, hal itu dinyatakan oleh state di semua locus penelitian. Pernyataan itu akan berarti apabila private sector dan civil society, titik-titiknya, berimpit dengan titik state. Namun sayangnya hal itu tidak terjadi. Ini menunjukkan over-estimate-nya state selaku

penyedia layanan. Padahal realitasnya, ini yang kedua, private sector dan civil society tidak menyatakan hal yang sama dengan apa yang diutarakan oleh responden yang berada di dalam pemerintahan. Apabila kita merujuk ke indeks di atas di Provinsi Banten, maka akan terlihat jauhnya rentang antara preferensi state, private sector, dan civil society, mengenai kualitas tata-pemerintahan. Bahkan yang lebih ekstrim lagi untuk kasus Provinsi Banten adalah preferensi private sector dan civil society atas kualitas tata-pemerintahan ternyata berada di bawah angka total akumulasi ketiga jenis responden. Data ini menunjukkan bahwa state, terlalu over-estimate dengan apa yang telah mereka kerjakan sedangkan civil society tidak merasakan kualitas tata-pemerintahan itu secara nyata. Ketiga, kecenderungan umum yang tergambar adalah angka total indeks kualitas tata-pemerintahan selalu berada di atas preferensi private sector dan civil society. Ini yang tergambar seperti pada hal kedua, misalnya seperti untuk kasus di Provinsi Banten.

Hal ketiga yang dapat dibahas melalui Indeks Kualitas Tata-Pemerintahan ialah dari gambar 1 tersebut di atas masyarakat Provinsi Banten dapat sedikit berbangga hati bahwa tata-pemerintahan Provinsi Banten sudah relatif lebih baik dari pada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Provinsi Papua. Angka Indeks Kualitas Tata-Pemerintah yang diperoleh oleh Banten ialah 0,40 (yang sama nilainya dengan Provinsi Riau), sedangkan angka indeks yang diperoleh oleh Provinsi NAD 0,36 dan Provinsi Papua 0,39. Angka ini bila dibandingkan dengan NAD dan Papua, kiranya tidak terlalu mengherankan, setidaknya, pertama, Provinsi NAD baru saja mengalami bencana besar tsunami pada akhir tahun akhir 2004, sehingga dapat dimungkinkan tata-pemerintahannya belum berjalan dengan baik seperti dulu. Apalagi dualisme kepemimpinan di NAD (antara BRR dengan pemerintah formal di daerah) juga memperlambat proses perbaikan tata-pemerintahan di sana. Dan untuk kasus Provinsi Papua kendalanya berkaitan dengan legitimasi pemerintah. Maksudnya, legitimasi pemerintah, yang dipersepsikan ada kaitan dengan pemerintah di Jakarta sepertinya kehilangan legitimasi dibandingkan dengan MRP (Majelis Rakyat Papua) atau OPM (Organisasi Papua Merdeka), sehingga hal ini sangat memungkinkan apabila indeks tata-pemerintahan di tanah Manokwari masih dibawah Provinsi Banten.

Kesejahteraan Rakyat di Provinsi Banten dalam Temuan GA

SATU dari banyak fungsi pokok negara, ialah: menjamin dan menyelenggarakan pelayanan publik (UUD 1945, pasal 34, ayat 1, 2, dan 3). Untuk dapat menyelenggarakan pelayanan yang baik dan mampu memuaskan warga negara, maka pertama-tama harus ada komitmen yang kuat dari aparat pemerintah dan instansi penyelenggara pelayanan publik untuk mengedepankan kepentingan publik. Komitmen pada kepentingan publik dipahami sebagai keterikatan dan tanggungjawab moral, niat, motivasi, dan dorongan yang kuat dan sungguh-sungguh untuk melayani kebutuhan rakyat, yang berkaitan dengan fungsi dan tugas pemerintahan secara umum. Dalam praktiknya, komitmen dapat diwujudkan dalam bentuk sikap, program, dukungan dana, dan kehendak untuk selalu memperbaiki kualitas pelayanan yang diimplementasikan. Pertanyaan yang muncul kemudian, terkait dengan hal komitmen yang berkorelasi dengan upaya pembangunan kesejahteraan masyarakat guna tercapainya filosofi otonomi daerah, adalah sejauhmana komitmen aparat pemerintah Provinsi Banten dalam merealisasikan kesejahteraan yang sejati?

Untuk mendapatkan pengetahuan dan pemahaman akan pertanyaan tersebut di atas maka kita perlu mengonfirmasikan beberapa hal, termasuk bagaimana keadaan kesejahteraan rakyat Banten pada saat ini? Berdasarkan Indikator Kesejahteraan Rakyat 2004 (BPS, 2005), angka harapan hidup penduduk Banten rata-rata adalah 62,4 tahun. Angka ini adalah angka terendah diantara provinsi-provinsi di Sumatera, Jawa, dan Bali. Bahkan yang lebih mengkhawatirkan adalah angka tersebut dibawah angka rata-rata nasional (66,2 tahun).

Kedua, rata-rata lama sekolah penduduk Provinsi Banten dapat dikatakan tinggi, yaitu 7,7 tahun. Angka ini jauh di atas angka rata-rata nasional: 7,2 tahun; bahkan angka tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan: Provinsi Jambi (7,4 tahun), provinsi Sumatera Selatan (7,4 tahun), Provinsi Bali (7,3 tahun), Provinsi Jawa Barat (7,2 tahun), Provinsi Lampung (7 tahun), Provinsi Jawa Tengah (6,6 tahun), Provinsi Timur (6,6 tahun), serta Provinsi Bangka Belitung (6,5 tahun). Bila dibandingkan dengan salah satu provinsi baru di Sumatera, Bangka Belitung, maka rata-rata lama sekolah penduduk Provinsi Banten dapat dibanggakan. Karena penduduk Banten akan mengenyam pendidikan yang lebih baik dibandingkan dengan penduduk di Bangka Belitung. Dan yang cukup

membanggakan sekaligus mencengangkan ialah Provinsi Banten berhasil lebih baik dibandingkan dengan provinsi induknya dulu, Jawa Barat. Dikatakan membanggakan karena provinsi ini dapat merealisasikan ide dasarnya memekarkan wilayah dan berpisah dari Jawa Barat; sedangkan mencengangkannya manakala data itu dihubungkan dengan pendapat per kapita masyarakat Banten itu sendiri.

Yang dapat dibanggakan juga dari Provinsi Banten ialah persentase jumlah penduduk miskin berada pada urutan ketiga terindah diantara provinsi-provinsi di Sumatera, Jawa, dan Bali, yakni sebesar 8,58%. Angka ini jauh lebih baik dibandingkan dengan beberapa provinsi lain, misalnya, seperti: Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (28,47%), Provinsi Bengkulu (22,39%), Provinsi Lampung (22,22%), Provinsi Jawa Tengah (21,11%), serta Jawa Timur (20,08%). Namun demikian, angka persentase jumlah penduduk miskin di Provinsi Banten belum lebih baik dibandingkan dengan DKI Jakarta (3,18%) dan DI Yogyakarta (6,85%). Gambaran ini setidaknya menunjukkan kemampuan pemerintah Provinsi Banten untuk menekan penduduk masyarakat miskin seoptimal mungkin. Tapi pertanyaannya sekarang, bagaimana halnya dengan kondisi nyata sekarang ini ketika harga Bahan Bakar Minyak (BBM) sudah mengalami pelonjakan sebanyak dua kali (terakhir Oktober 2005). Apakah angka tersebut masih bisa dipertanggungjawabkan?

Dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Provinsi Banten menempati urutan kelima di Jawa-Bali dan urutan kedelapan diantara provinsi-provinsi di Sumatera, Jawa dan Bali, dengan angka IPM 69,1. IPM Banten, dapat dibanggakan, karena berada di atas angka IPM nasional 65,8. Jika dibandingkan dengan beberapa provinsi di Jawa (Jawa Tengah [64,1], Jawa Barat [65,8], dan Jawa Timur [66,3]), IPM Banten ternyata lebih baik. Demikian pula dibandingkan dengan beberapa provinsi di Sumatera (Bangka Belitung [65,4], Lampung [65,8], Sumatera Selatan [66,0], Nanggroe Aceh Darussalam [66,0], dan Jambi [66,2]) IPM Provinsi Banten menunjukkan angka yang lebih baik.

Gambaran secara rinci keadaan kesejahteraan rakyat Banten dapat dilihat pada Tabel 4. Setidaknya dari tiga indikator yang dirujuk (angka harapan hidup, rata-rata lama sekolah, dan IPM), secara umum tampak bahwa kesejahteraan rakyat Banten termasuk baik.

Tabel 4
Tingkat Kesejahteraan Rakyat Banten
(dibandingkan dengan Provinsi-provinsi di Sumatera, Jawa dan Bali, dan
Indonesia)

Indikator	Banten	SUMATERA	JAWA & BALI	INDONE SIA
Angka Harapan Hidup (2002)	62,4 tahun	- Riau (68,1 tahun) - N. A. Darussalam (67,7 tahun) - Sumatera Utara (67,3 tahun) - Jambi (66,9 tahun) - Sumatera Barat (66,1 tahun) - Lampung (66,1 tahun) - Sumatera Selatan (65,7 tahun) - Bangka Belitung (65,6 tahun) - Bengkulu (65,4 tahun)	- D.I.Yogyakarta (72,4 tahun) - DKI Jakarta (72,3 tahun) - Bali (70 tahun) - Jawa Tengah (68,9 tahun) - Jawa Timur (66,0 tahun) - Jawa Barat (64,5 tahun)	66,2 tahun
Rata-rata Lamanya Sekolah (2004)	7,7 tahun	- N. A. Darussalam (8,4 tahun) - Sumatera Utara (8,4 tahun) - Riau (8,2 tahun) - Sumatera Barat (8,0 tahun) - Bengkulu (7,8 tahun) - Jambi (7,4 tahun) - Sumatera Selatan (7,4 tahun) - Lampung (7,0 tahun) - Bangka Belitung (6,5 tahun)	- DKI Jakarta (10,1 tahun) - D. I. Yogyakarta (8,2 tahun) - Bali (7,3 tahun) - Jawa Barat (7,2 tahun) - Jawa Tengah (6,6 tahun) - Jawa Timur (6,6 tahun)	7,2 tahun
Proporsi Penduduk	8,58%	- Bangka Belitung (9,07 %)	- DKI Jakarta (3,18 %)	16,7 %

Miskin (2004)		<ul style="list-style-type: none"> - Sumatera Barat (10,46 %) - Jambi (12,45 %) - Riau (13,12 %) - Sumatera Utara (14,93 %) - Sumatera Selatan (20,92 %) - Lampung (22,22 %) - Bengkulu (22,39 %) - N. A. Darussalam (28,47 %) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bali (6,85 %) - Jawa Barat (12,10 %) - D. I. Yogyakarta (19,14 %) - Jawa Timur (20,08 %) - Jawa Tengah (21,11 %) 	
Indeks Pembangunan Manusia (2002)	66,6	<ul style="list-style-type: none"> - Riau (69,1) - Sumatera Utara (68,8) - Sumatera Barat (67,5) - Jambi (67,1) - Bengkulu (66,2) - N. A. Darussalam (66,0) - Sumatera Selatan (66,0) - Lampung (65,8) - Bangka Belitung (65,4) 	<ul style="list-style-type: none"> - DKI Jakarta (75,6) - D. I. Yogyakarta (70,8) - Bali (67,5) - Jawa Tengah (66,3) - Jawa Barat (65,8) - Jawa Timur (64,1) 	65,8

Catatan: Indeks Kesejahteraan Rakyat diurut berdasar angka tertinggi ke angka terendah.

Sumber: Diolah dari BPS. 2005. Indikator Kesejahteraan Rakyat 2004.

Merujuk pada data yang terpapar di atas, dan hal tersebut merupakan temuan-temuan menarik, pertanyaannya kemudian ialah, bagaimana kesejahteraan masyarakat jika dilihat dari indikator kesejahteraan rakyat lainnya? Dan, bagaimana pula hubungannya antara baik-buruknya tingkat kesejahteraan rakyat dengan kinerja governance di Provinsi Banten?

Disamping capaian yang menggembirakan dalam beberapaa aspek dari kesejahteraan rakyat (lihat Tabel 4), ada beberapaa indikator lain yang memperlihatkan buruknya tingkat kesejahteraan rakyat di Provinsi Banten. Oleh karena itu, beberapaa indikator patut mendapat perhatian serius dari Provinsi Banten. Dalam bidang kesehatan, ialah: angka kematian bayi, balita dengan gizi buruk, penolong kelahiran balita melalui dukun, penduduk berobat jalan ke Pusat Kesehatan Masyarakat (puskesmas) dan Pusat Kesehatan Masyarakat Pembantu

(Pustu). Dalam bidang pendidikan, misalnya: pendidikan tertinggi yang ditamatkan 10 tahun ke atas dan banyak murid per kelas. Serta dalam bidang infrastruktur: rumah tangga dengan sumber air minum ledeng dan rumah tangga pemakai listrik (lihat Tabel 5).

Dari data tabel 4 menunjukkan bahwa angka kematian bayi di Provinsi Banten berjumlah 38 per 1000 kelahiran, ini lebih tinggi dibandingkan dengan angka rata-rata nasional yang berjumlah 35 jiwa. Angka ini lebih baik bila disandingkan dengan beberapa provinsi di Sumatera, khususnya Provinsi Sumatera Selatan (30 jiwa), dan beberapa provinsi di Jawa dan Bali, terutama di Bali (14 jiwa), DI Yogyakarta (20 jiwa), DKI Jakarta (35 Jiwa), dan Jawa Tengah (36 jiwa). Hal ini tentu saja membanggakan karena pengelolaan angka kematian di Provinsi Banten ternyata lebih baik bila dibandingkan dengan provinsi baru di Sumatera, Bangka Belitung.

Balita dengan gizi buruk, menjadi hal kedua yang patut dicermati dalam bidang kesehatan. Merujuk pada data Biro Pusat Statistik tahun 2005, maka akan diperoleh hasil yang mengembirakan bahwa angka Balita dengan gizi buruk di Provinsi Banten di bawah angka rata-rata nasional yang 8,55%, yakni: 8,25%. Angka 8,25% yang diperoleh Provinsi Banten menunjukkan angka tertinggi diantara seluruh provinsi di Jawa dan Bali.

Hal lain yang dapat dilihat adalah persentase penolong kelahiran balita melalui dukun. Angka statistik yang muncul dalam indikator ini untuk provinsi Banten ialah 39,94%. Angka ini sangat tinggi bila dibandingkan dengan dengan provinsi-provinsi di Jawa dan Bali, termasuk juga angka rata-rata nasional yang hanya 26,28%. Hal ini tidak mengherankan apabila melihat konten sosio-kultur dan kebiasaan masyarakat perdesaan yang masih sangat luas di Provinsi Banten. Gambaran ini akan berkorelasi positif bila kita hubungkan dengan indikator keempat, yakni: persentase penduduk berobat jalan ke Pusat Kesehatan Masyarakat (puskesmas) dan Pusat Kesehatan Masyarakat Pembantu (Pustu). Persentase jumlah penduduk yang berobat ke Puskesmas atau Pustu di provinsi Banten adalah 31,49%. Persentase itu tentu jauh bila dibandingkan dengan angka rata-rata nasional persentase jumlah penduduk yang berobat ke Puskesmas atau Pustu yang berangka 37,26%. Hal ini menunjukkan bahwa bahwa ketika warga masyarakat senyap dari kegiatan atau aktivitas kesehatannya di Puskesmas atau pustu, maka mereka akan mengalihkan kegiatan-kegiatan kesehatan masyarakat ke dukun atau "orang-orang pintar" lainnya.

Dalam konteks lain, bidang pendidikan, misalnya, pendidikan tertinggi yang ditamatkan oleh penduduk yang berumur 10 tahun ke atas di Provinsi Banten menunjukkan angka yang dibawah rata-rata nasional, khususnya pada diri perempuan. Karena itu, persentasenya, untuk laki-laki sebanyak 54,55% pendidikan tertinggi yang ditamatkan oleh penduduk yang berumur 10 tahun ke atas di Provinsi Banten dan untuk perempuan sebanyak 63,60%. Pemahaman akan konteks bidang pendidikan akan sangat baik bila dihubungkan dengan jumlah murid berbanding dengan kelas. Mengenai hal yang satu ini ruang kelas berbanding jumlah murid Provinsi banten memang dibawah rata-rata nasional.

Untuk Sekolah Dasar (SD) terdapat 31 orang yang berbagi kelas dengan orang lain; kemudian murid Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) ada 40 orang yang harus berbagi kelas; demikian pula halnya dengan siswa Sekolah Menengah (Tingkat) Akhir (SMA) yang diminta kesediaannya untuk berbagi satu kelas dengan 40 orang lainnya.

Indikator kesejahteraan rakyat Provinsi Banten yang dapat dikonfirmasi lagi, dalam bidang infrastruktur. Salah satu dari dua indikator yang seringkali digunakan untuk melihat kualitas infrastruktur yang dimiliki oleh warga masyarakat ialah rumah tangga dengan sumber air minum ledeng. Indikator ini menunjukkan bahwa masyarakat Banten yang memanfaatkan air ledeng sebagai sumber air bersihnya hanya 19,9%. Angka BPS ini lebih tinggi dibandingkan dengan provinsi lain di Sumatera dan Jawa-Bali, misalnya, seperti: Provinsi Sumatera Selatan (17,8 %), Provinsi Jambi (17,2 %), Provinsi DI Yogyakarta (16,3 %), Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (15,8 %), Provinsi Jawa Tengah (15,2 %), Provinsi Jawa Barat (14,2 %), Provinsi Riau (13,94 %), Provinsi Bengkulu (12,5 %), Provinsi Lampung (7,1 %), serta Provinsi Bangka Belitung (5,9 %).

Indikator lainnya yang berkaitan dengan bidang infrastruktur ialah rumah tangga yang menggunakan listrik. Bagi masyarakat Provinsi Banten penggunaan listrik merupakan sesuatu kebutuhan sehingga pemerintah provinsi berupaya untuk merealisasikan listrik yang lebih luas dari sebelumnya. Angka BPS tahun 2005 menunjukkan 93,8%, dimana persentase tersebut jauh lebih tinggi dibandingkan dengan penggunaan listrik di level nasional yang berjumlah 89%.

Data yang lebih luas dapat dilihat pada Tabel 5 di bawah ini.

Tabel 5
Indikator Kesejahteraan Rakyat di Provinsi Banten
(dibandingkan dengan Provinsi-provinsi di Sumatera, Jawa dan Bali, dan Indonesia)

Indikator	Banten	SUMATERA	JAWA & BALI	INDONESIA
Angka Kematian Bayi (SDKI 2002-2003)	38	- Sumatera Selatan (30) - Jambi (41) - Sumatera Utara (42) - Bangka Belitung (43) - Riau (43) - Sumatera Barat (48) - Bengkulu (53) - Lampung (55)	- Bali (14) - D. I. Yogyakarta (20) - DKI Jakarta (35) - Jawa Tengah (36) - Jatim (43) - Jawa Barat (44)	35
Persentase Balita Gizi Buruk (2003)	8,25 %	- Jambi (3,07 %) - Sumatera Barat (7,29 %) - Bengkulu (7,77 %) - Lampung (8,19 %)	- Bali (3,59 %) - D. I. Yogyakarta (4,07 %) - Jawa Barat (5,56 %)	8,55 %

		- Bangka Belitung (9,32 %) - Sumatera Selatan (10,28 %) - Riau (10,76%) - Sumatera Utara (12,76 %)	- Jawa Timur (5,95 %) - Jawa Tengah (6,03 %) - DKI Jakarta (6,36 %)	
Persentase Penolong Kelahiran Balita Terakhir melalui Dukun (2004)	39,94 %	- Sumatera Utara (11,43 %) - Sumatera Barat (11,48 %) - N. A. Darussalam (15,95 %) - Riau (17,91%) - Bangka Belitung (18,60 %) - Bengkulu (22,30 %) - Jambi (26,85 %) - Lampung (28,22 %) - Sumatera Selatan (28,69 %)	- DKI Jakarta (2,21 %) - Bali (5,21 %) - D. I. Yogyakarta (10,25 %) - Jawa Tengah (21,13 %) - Jawa Timur (21,45 %) - Jawa Barat (37,82 %)	26,28 %
Persentase Penduduk Berobat Jalan Selama Sebulan yang Lalu di Puskesmas /Pustu (2004)	31,49 %	- N. A. Darussalam (62,92 %) - Sumatera Selatan (48,77 %) - Jambi (46,65 %) - Riau (46,28 %) - Bangka Belitung (41,01 %) - Sumatera Barat (39,02 %) - Bengkulu (37,86 %) - Lampung (34,41 %) - Sumatera Utara (27,62 %)	- Jawa Barat (36,44 %) - Jawa Tengah (33,55 %) - Jawa Timur (29,67 %) - DKI Jakarta (29,18 %) - Bali (27,83 %) - D. I. Yogyakarta (24,08 %)	37,26 %
Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan Penduduk Berumur 10 Tahun ke Atas (SD, Tidak/Belum Tamat SD, Tidak/Belum Sekolah) (2004)	L: 54,55 % P: 63,60 %	- Sumatera Utara: L: 46,27 %, P: 53,59 % - N. A. Darussalam: L: 47,54 %, P: 54,06 % - Riau: L: 49,23%, P: 54,93 % - Bengkulu: L: 53,79 %, P: 60,56 % - Sumatera Barat: L: 54,52 %, P: 57,52 % - Jambi: L: 55,96 %, P: 65,48 % - Sumatera Selatan: L: 59,40 %, P: 66,49 % - Lampung: L: 61,62 %, P: 68,45 % - Bangka Belitung: L: 66,15 %, P: 72,81 %	- DKI Jakarta: L : 27,76 %, P : 36,84 % - D. I. Yogyakarta: L : 43,52 %, P : 54,02 % - Bali: L : 52,38 %, P : 64,81 % - Jawa Barat: L : 60,33 %, P : 68,72 % - Jawa Timur: L : 61,52 %, P : 70,39 % - Jawa Tengah: L : 64,37 %, P : 71,66 %	L : 57,70 % P : 65,60 %
Banyaknya Murid per Kelas (2002/2003)	SD: 31 SLTP: 40 SMA: 40	- Jambi: SD (23), SLTP (34), SMA (35) - Sumatera Barat: SD (23), SLTP (36), SMA (36) - Bangka Belitung:	- D. I. Yogyakarta: SD (22), SLTP (35), SMA (34) - Bali: SD (23), SLTP (39),	SD: 26 SLTP: 38 SMA: 37

		SD (24), SLTP (39), SMA (36) - Riau SD (26), SLTP (34), SMA (35) - Bengkulu: SD (26), SLTP (35), SMA (38) - Sumatera Utara: SD (27), SLTP (38), SMA (38) - Sumatera Selatan: SD (27), SLTP (39), SMA (39) - N. A. Darussalam: SD (28), SLTP (35), SMA (37) - Lampung: SD (31), SLTP (42), SMA (37)	SMA (35) - Jawa Timur: SD (24), SLTP (40), SMA (39) - Jawa Tengah: SD (27), SLTP (40), SMA (38) - Jawa Barat: SD (29), SLTP (41), SMA (37) - DKI Jakarta: SD (33), SLTP (44), SMA (36)	
Rumah tangga dengan Sumber Air Minum Ledeng (2004)	19,9 %	- Sumatera Utara (23,4 %) - Sumatera Barat (20,6 %) - Sumatera Selatan (17,8 %) - Jambi (17,2 %) - N. A. Darussalam (15,8 %) - Riau (13,94 %) - Bengkulu (12,5 %) - Lampung (7,1 %) - Bangka Belitung (5,9 %)	- DKI Jakarta (59,8 %) - Bali (51,5 %) - Jawa Timur (22,4 %) - D. I. Yogyakarta (16,3 %) - Jawa Tengah (15,2 %) - Jawa Barat (14,2 %)	20,4 %
Rumah tangga Pemakai Listrik (2004)	93,8 %	- N. A. Darussalam (88,8 %) - Bangka Belitung (88,6 %) - Sumatera Utara (88,0 %) - Sumatera Barat (80,3 %) - Riau (78,7 %) - Jambi (72,2 %) - Bengkulu (71,2 %) - Sumatera Selatan (69,5 %) - Lampung (61,4 %)	- DKI Jakarta (99,6 %) - D. I. Yogyakarta (98,4 %) - Jawa Barat (97,8 %) - Jawa Tengah (97,1 %) - Jawa Timur (96,9 %) - Bali (96,8 %)	89,0 %

Catatan: Indeks Kesejahteraan Rakyat diurut berdasar angka tertinggi ke angka terendah.

Sumber: Diolah dari BPS. 2005. Indikator Kesejahteraan Rakyat 2004.

Hal lain yang dapat dijadikan indikator dari upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dapat diperhatikan melalui "politik" anggaran, khususnya anggaran belanja daerah. Bila demikian halnya, maka pertanyaannya, yang sangat mungkin dijawab adalah seberapa besar porsi belanja daerah yang diperuntukkan untuk pemberdayaan warga (belanja pembangunan)? Dari sisi anggaran, secara agregat Provinsi Banten tergolong provinsi yang mengalokasikan "Pengeluaran Rutin" dengan persentase lebih besar dari pada "Pengeluaran Pembangunan(nya)" pada tahun 2002, tapi kemudian pemerintah provinsi membalikkan posisi prosesi tersebut pada tahun 2003. Jika pada tahun 2002 proporsi pengeluaran untuk rutin sebesar 56,92%, maka pada 2003

belanja pembangunan menurun menjadi 47,58%. Hal ini tentu sangat menggembarakan apalagi bila disandingkan dengan peningkatan belanja pembangunan dari 43,08% di tahun 2002, menjadi 52,42% pada tahun berikutnya. Gambaran ini juga tentu saja sangat dapat dibanggakan apabila dibandingkan dengan Provinsi Bangka Belitung –sebagai pembanding provinsi lain yang juga baru berdiri—, dimana belanja rutinnya selalu meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2002, misalnya di Provinsi Bangka Belitung, belanja rutin mencapai Rp. 115.144.000.000,- atau 52,39% dari seluruh APBD, meningkat menjadi Rp. 162.163.000.000,- atau (60,25%). Padahal luas daerah Bangka Belitung dan total jumlah penduduk di provinsi tersebut lebih kecil dan sedikit dibandingkan dengan Provinsi Banten.

Bukan hanya dalam konteks provinsi baru, dari Jawa Barat pun sebenarnya secara statistik, pengeluaran pembangunan Provinsi Banten lebih baik dibandingkan dengan daerah induknya dulu, Jawa Barat. Pengeluaran rutin Jawa Barat pada tahun 2002, misalnya, mencapai Rp. 1.497.926.000.000 atau sebesar (63,25%) dan pada tahun berikut menginjak titik Rp. 2.120.860.000.000 (64,09%). Walau pada realitanya dalam bentuk angka nominal jumlah pengeluaran pembangunan Jawa Barat lebih banyak dibandingkan Banten namun pada dasarnya hal ini menunjukkan bagaimana pemerintah Provinsi Banten telah berusaha sekuat mungkin untuk merealisasikan kehendak dasar otonomi, yakni: menyejahterakan masyarakat. Dan bila kita bandingkan pula dengan pengeluaran Republik Indonesia secara agregat, maka sekali lagi angka statistik menunjukkan wajah politik anggaran Provinsi Banten yang lebih baik. Gambaran lebih lengkap mengenai angkat tersebut dapat dilihat pada Tabel 6 di bawah ini.

Tabel 6
Perbandingan Pengeluaran Rutin dan Pembangunan di Provinsi Banten
(dibandingkan dengan Provinsi-provinsi di Sumatera, Jawa dan Bali, dan
Indonesia)
TA. 2002-2003 (dalam juta rupiah)

PROVINSI	TAHUN	PENGELUARAN				JUMLAH
		Rutin	(Pembangunan	(
NAD	2002	309.970	22,39	1.074.522	77,61	1.384.492
	2003	463.926	30,48	1.058.229	69,52	1.522.155
Sumatera Utara	2002	703.430	68,88	317.853	31,12	1.021.284
	2003	517.238	44,51	644.796	55,49	1.162.034
Riau	2002	577.180	33,66	1.137.675	66,34	1.714.855
	2003	605.090	30,74	1.363.276	69,26	1.968.365
Sumatera Barat	2002	321.931	71,16	130.477	28,84	452.408
	2003	312.165	57,84	227.564	42,16	539.729
Jambi	2002	235.087	64,67	128.405	35,33	363.492

	2003	300.517	72,80	112.277	27,20	412.794
Sumatera Selatan	2002	421.526	60,90	270.644	39,10	692.170
	2003	568.732	59,39	388.902	40,61	957.634
Bengkulu	2002	141.585	73,32	51.524	26,68	193.109
	2003	200.571	69,44	88.262	30,56	288.834
Lampung	2002	326.562	60,53	212.910	39,47	539.472
	2003	384.300	59,20	264.904	40,80	649.204
Bangka Belitung	2002	115.144	52,39	104.645	47,61	219.790
	2003	162.163	60,25	106.972	39,75	269.135
DKI Jakarta	2002	5.403.244	63,15	3.152.892	36,85	8.556.136
	2003	5.676.277	50,85	5.486.110	49,15	11.162.388
Jawa Barat	2002	1.497.926	63,25	870.417	36,75	2.368.343
	2003	2.120.860	64,09	1.188.190	35,91	3.309.049
Jawa Tengah	2002	1.298.089	59,87	869.916	40,13	2.168.005
	2003	1.754.109	63	1.029.687	37	2.783.796
D.I. Yogyakarta	2002	317.276	79,66	80.995	20,34	398.271
	2003	437.747	88,04	59.468	11,96	497.215
Jawa Timur	2002	984.547	34,97	1.830.503	65,03	2.815.050
	2003	1.253.939	41	1.805.033	59	3.058.972
Banten	2002	543.591	56,92	411.412	43,08	955.003
	2003	543.975	47,58	599.331	52,42	1.143.306
Bali	2002	465.506	62,90	274.574	37,10	740.081
	2003	376.535	56,72	287.293	43,28	663.828
INDONESIA		17.493.624	54,32	14.707.955	45,68	32.201.578
		21.323.339	52,37	19.380.395	47,63	40.703.733

Sumber : Diolah dari BPS. 2005. Statistik Indonesia 2004. Hal. 417-419.

Agenda (Kebijakan) Apa yang Harus Dilakukan sebagai Penutup

KOMITMEN pemerintah Provinsi Banten pada kepentingan publik dapat diperteguh dengan merancang kebijakan yang bersifat strategis dan operasional. Karena itu, dalam bagian penutup yang relatif singkat ini penulis akan mengajukan beberapa rekomendasi yang sekiranya dapat dimanfaatkan.

Pertama, mendorong peranserta dan partisipasi publik dalam proses kebijakan publik, terutama yang ditujukan untuk program-program peningkatan

kesejahteraan rakyat. Hal ini dilakukan dengan cara mengundang/melibatkan para stakeholders dengan memanfaatkan modal-modal sosial yang masih kuat dalam kehidupan masyarakat Banten. Sebagaimana telah disinggung di atas, modal sosial yang dimaksud, mulai dari: tokoh-tokoh agama/ulama, lembaga keagamaan, hingga para akademisi di pelbagai perguruan tinggi. Dalam proses partisipasi publik seyogyanya pemerintah berperan sebagai fasilitator dalam rangka membuka ruang dialog, sekaligus menjaring aspirasi yang luas dari seluruh pihak-pihak yang berkepentingan.

Kedua, membangun organisasi yang bersifat jejaring (*networking*). Dalam era-otonomi, hubungan yang bersifat jejaring atau *networking* antar elemen di dalam masyarakat, antar pemerintah daerah, maupun dengan pihak lain menjadi sangat penting dalam rangka mewujudkan dan memanfaatkan keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) serta keunggulan komparatif (*comparative advantages*) masing-masing daerah, sehingga distribusi dan alokasi guna peningkatan kesejahteraan rakyat dapat semakin deras berjalan. Kemudian juga, dengan membangun organisasi yang bersifat *networking* aparatur birokrasi akan sangat mudah untuk saling berbagi pengalaman (*sharing of experiences*), saling berbagi keuntungan dari hasil kerjasama yang mereka jalin (*sharing of benefits*), maupun saling berbagi dalam memikul tanggung-jawab pembiayaan secara proporsional (*sharing of burdens*).

Ketiga, menegakkan akuntabilitas publik dalam praktik implementasi kebijakan pada program peningkatan kesejahteraan rakyat. Yang paling utama dalam konteks akuntabilitas publik secara sederhana ialah memberikan pelayanan pada warga masyarakat seoptimal mungkin, mulai dari: proses dan prosedur harus ditetapkan lebih awal, proses dan prosedur itu harus diketahui oleh semua pihak yang terlibat (transparan), disiplin bagi pelaksana untuk mentaati proses dan prosedur, perlu peninjauan proses dan prosedur oleh pimpinan (*checks and balances*), hingga perlu penciptaan iklim yang kondusif bagi pengembang budaya organisasi untuk menciptakan kualitas layanan. Berbarengan dengan diejawantahkannya pelbagai macam program peningkatan kesejahteraan rakyat, media-massa diharapkan mampu memainkan perannya dalam mendiseminasi pelbagai hal yang berlangsung agar dapat diketahui oleh warga masyarakat secara luas.

Keempat, memberi insentif kepada pegawai pemerintah yang berhasil meyakinkan kepada publik bahwa proses penyusunan, pemanfaatan atau pelaksanaan, dan pertanggungjawaban program dan proyek peningkatan

kesejahteraan rakyat bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sebaliknya, kepada warga masyarakat yang berhasil menemukan dan membuktikan terjadinya praktik KKN dalam pelaksanaan program pemerintah, maka mereka dijadikan sebagai mitra kerja pemerintah dalam kurun waktu tertentu.

Daftar Pustaka:

- Badan Pusat Statistik. 2005. *Indikator Kesejahteraan Rakyat 2004*. Jakarta: BPS.
- _____. 2005. *Statistik Indonesia 2004*. Jakarta: BPS.
- _____. 2005. *Banten dalam Angka*. Serang: BPS.
- Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan. 2002. *Pedoman Penelitian Survei Governance dan Desentralisasi 2002*. Yogyakarta: PSKK UGM-PEG-USAID-UNDP-World Bank.
- _____. 2006. *Pedoman Penelitian Governance Assessment*. Yogyakarta: PSKK dan Partnership.
- UNDP. 2001. "Putting People First: A Compact for Regional Decentralization". *Indonesia Human Decentralization Report 2001/02*. [www.UNDP.or.id/publication/indr/o2].