

# **DILEMA DESENTRALISASI**

## **(BERKAH ATAU PETAKA)**

**Mansyur Achmad KM**

### *Abstract*

*Decentralization will bring blessings to the governance and development of a country. It will make a positive contribution to the development of national democracy because local government could be a vehicle for political education, and provide training for political leadership, as well as supporting the creation of political stability. Conversely, the monopolistic government, the smaller the incentive and innovative. Yet if decentralization is too wide and slipping into the political interests of elites (central and local) it will be a wide hole that can bring disaster for a country. According to the Marxist view, decentralization would be "disastrous" form of disintegration which can lead to dysfunction of the state in providing services and public property.*

*Keywords: Decentralization, democracy, local government, disintegration*

### **Abstrak**

*Desentralisasi akan mendatangkan berkah bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan suatu negara. Desentralisasi akan memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena pemerintahan daerah itu mampu menjadi sarana bagi pendidikan politik rakyat, dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Sebaliknya semakin monopolistik pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya. Tetapi jika desentralisasi terlalu melebar dan terjerumus kedalam kepentingan politik elit (pusat dan daerah) justru akan menjadi lubang yang mengangah yang dapat mendatangkan petaka bagi sebuah negara. Menurut pandangan Marxist, desentralisasi akan menjadi "petaka" berupa disintegrasi yang dapat menyebabkan terjadinya disfungsi negara dalam menyediakan layanan dan barang milik publik.*

**Kata Kunci :** Desentralisasi, demokrasi, pemerintahan daerah, disintegrasi, disfungsi, barang milik publik

## A. Pendahuluan

Selama beberapa dekade terakhir terdapat minat yang terus meningkat terhadap desentralisasi di berbagai pemerintahan dunia ketiga. Banyak negara bahkan telah melakukan perubahan struktur organisasi pemerintahan ke arah desentralisasi. Minat terhadap desentralisasi ini juga senada dengan kepentingan yang semakin besar dari berbagai badan pembangunan internasional (Conyers, 1983: 97). Kini desentralisasi telah tampil universal dan diakomodasi dalam berbagai pandangan yang berbeda. Untuk memahami keberadaan dan arti penting local government sebagai konsekuensi desentralisasi ini maka sebaiknya perlu disimak perkembangan teoritis dari berbagai perspektif yang ada dalam memandang local government sebagaimana dipaparkan oleh Smith (1985, 18-45). Terdapat tiga perspektif dalam melihat desentralisasi, yakni *liberal democracy*, *economic interpretation*, dan *marxist interpretation*.

Tulisan ini membahas kelebihan dan kekurangan desentralisasi secara seimbang dengan perbandingan konsep desentralisasi di berbagai negara, sehingga akan dapat diperoleh gambaran yang lebih komprehensif. Sebab desentralisasi bukan merupakan “*panacea*” bagi semua masalah yang dihadapi oleh negara-negara

yang sedang berkembang yang satu kali tempel langsung jadi. Sebagai sebuah sistem, maka desentralisasi memiliki dua sisi yang tidak bisa dipisahkan, ada sisi desentralisasi mendatangkan keuntungan dan di sisi lain tersimpan kekurangan yang bisa saja menjadi dominan dan meluruh menjadi petaka, terutama di negara-negara yang memiliki heterogenitas yang tinggi seperti Indonesia.

## B. Desentralisasi dalam Perspektif

### Pustaka Anglo Saxon

Pada dasarnya di kalangan pakar di negara-negara Anglo Saxon terdapat tiga pengertian dari konsep desentralisasi (*decentralization*; *decentralisation*). Pertama, pengertian yang sempit dari konsep tersebut. Desentralisasi tidak mencakup konsep dekonsentrasi ataupun konsep lainnya. Pengertian ini antara lain di anut oleh Alderfer yang berpendapat:

*There are two general principles upon which the center allocates power to its subdivisions. In deconcentration, it merely sets up administrative units or field stations, singly or in a hierarchy, separately or jointly, with orders as to what they should do it. No major matters or policy are decided locally, no fundamental decisions taken. The central agency reserves all basic powers to itself. Local officials are strictly subordinate; they carry out orders. In decentralization, local units are established with certain powers of their own and certain fields of action in which they may exercise their own judgement, initiative, and administration. (Alderfer, 1964: 176).*

Dari uraian tersebut dapat diperoleh perbedaan antara desentralisasi dan dekonsentrasi. Desentralisasi mewujudkan daerah otonom dengan kekuasaan dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang dijalankan menurut pertimbangan dan prakarsa sendiri. Sedangkan dekonsentrasi menciptakan kesatuan administrasi atau instansi vertikal untuk mengemban perintah dari atasan. Kesatuan administrasi atau instansi vertikal tersebut merupakan bawahan dari Pemerintah Pusat. Dalam dekonsentrasi tidak terdapat pembuatan keputusan yang mendasar atau keputusan kebijaksanaan di tingkat daerah.

Kedua, pengertian desentralisasi yang luas mencakup konsep dekonsentrasi. Pengertian ini di anut oleh Perrserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam penerbitannya di tahun 1962 PBB mengemukakan pendapatnya: *“The term decentralization as used here refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or other local bodies”*. (United Nations, 1962 : 28-29).

Dari pendapat PBB itu terlihat bahwa istilah desentralisasi yang dipakai oleh Alderfer disebut sebagai devolusi (*devolution*) oleh PBB. Selanjutnya

berkaitan dengan pendapat PBB di atas maka Norman D.Palmer juga berpendapat demikian, dimana pakar ini mengutip pengertian desentralisasi dari *Oxford English Dictionary*. Dalam kamus itu dikemukakan bahwa desentralisasi merupakan *“the weakening of the central authority and distribution of its functions among the branches of local administrative bodies”* (Bahwa desentralisasi itu dapat melemahkan kekuasaan pemerintah pusat dan membagikan fungsi-fungsinya kepada pemerintah di daerah. (Norman D.Palmer, 1964:21-25)

Jadi menurut Norman D.Palmer bahwa desentralisasi tidak perlu melemahkan wewenang Pemerintah Pusat. Sebaliknya, desentralisasi sering digunakan sebagai sarana untuk menguatkan wewenang Pemerintah Pusat dan memungkinkan pelaksanaan fungsi-fungsinya secara lebih efektif serta untuk mempertahankan pengawasan secara seksama terhadap lembaga perwakilan rakyat daerah atau lembaga-lembaga otonom di tingkat daerah.

Lebih lanjut Norman D. Palmer mengetengahkan pengertian desentralisasi yang mencakup devolusi dan dekonsentraasi dengan mengatakan *....decentralisation involves a significant measure either of deconcentration, that is the delegation of some authority by a*

*central departement or agency to field offices is the conferring of real powers on local authorities* (Palmer, 1964 : 21-25).

Pengertian yang sama juga diberikan oleh Brian C Smith (1967:1);, mengatakan “Dalam sistem politik negara kesatuan, desentralisasi mencakup devolusi dan dekonsentrasi”. Devolusi adalah penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dalam bidang kebijaksanaan publik kepada lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal dengan undang-undang. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi atas nama Pemerintah Pusat kepada pejabat di daerah yang bertanggungjawab dalam kebijaksanaan publik dalam wilayah yuridiksi tertentu. (Smith, 1967:2).

Dalam karyanya yang mutahir, pakar ini juga menegaskan pengertian desentralisasi sebagai berikut:

*Lexicographically, decentralization means both reversing the concentration of administration at a single centre and conferring powers of local government. The dictionary thus captures the idea of decentralization as a political phenomenon involves the delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether the hierarchy is one of governments within a state or offices within a large-scale organization.* (Smith,1985:1)

Bertolak dari pengertian desentralisasi yang luas, A.H. Hanson menyebut devolusi sebagai “desentralisasi

politik” (*political decentralization*), karena dalam devolusi wewenang yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah merupakan wewenang untuk mengambil keputusan politik dan administrasi. Menurut pakar ini, devolusi sering pula disebut sebagai “desentralisasi demokrasi” (*democratic decentralization*), karena dalam devolusi terjadi penyerahan wewenang kepada lembaga perwakilan rakyat daerah yang didasarkan atas pemilihan. Sedangkan dekonsentrasi disebut “desentralisasi administrasi” (*administrative decentralization*) atau “desentralisasi birokrasi” (*bureaucratic decentralization*), karena dalam dekonsentrasi wewenang yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada para pejabat di daerah merupakan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi. (Hanson, 1964 : 2-3).

Ketiga, pengertian desentralisasi yang sangat luas mencakup dekonsentrasi dan sub konsep lainnya. Pengertian ini dikemukakan oleh G.Shabbir Cheema dan Dennis A.Rondinelli sebagai berikut :

*Although the authors of various use different terms to identify different degrees or forms of decentralization all agree that the differences are important. They refer to four major forms of decentralization: deconcentration, delegation to semi autonomus or parastatal agencies, devolution to local government and transfer of functions from public to non government institutions* (Cheema and Rondinelli, 1988 : 18).

Bersama John R. Nellis dalam karyanya yang lain kedua penulis tersebut juga menyebut keempat sub konsep dari desentralisasi yakni dekonsentrasi (*deconcentration*), delegasi (*delegation*), devolusi (*devolution*), dan swastanisasi (*privatization*) atau debirokratisasi (*debureaucratization*).

Lebih lanjut dijelaskan bahwa Dekonsentrasi adalah penyerahan sejumlah wewenang dan pertanggungjawaban administrasi tertentu kepada jajaran yang lebih rendah dalam lingkungan kementerian atau badan pemerintah pusat. (Rondinelli and Cheema, 1983: 14)

Delegasi merupakan penyerahan pertanggungjawaban managerial bagi fungsi-fungsi khusus tertentu kepada organisasi-organisasi yang berada di luar struktur resmi birokrasi dan yang secara tidak langsung dikendalikan oleh Pemerintah Pusat. Dalam kaitannya dengan delegasi ketiga penulis itu menjelaskan lebih lanjut:

*In developing countries, responsibilities have been delegated to public corporations, regional development agencies, special function authorities, semi autonomous project implementation units, and a variety of parastatal organisation (* Rondinelli and Cheema, 1983 : 19)

Devolusi adalah pembentukan atau penguatan secara finansial dan hukum unit-unit pemerintahan di tingkat sub nasional yang aktivitas-aktivitasnya secara

substansial di luar kendali pemerintah pusat. Dengan devolusi, unit-unit pemerintahan daerah adalah otonom dan bebas. Karena status hukumnya membuat unit-unit pemerintahan itu terpisah dari pemerintah pusat. (Rondinelli and Cheema, 1983: 24)

Selanjutnya swastanisasi di katakan:

*Some governments have divested themselves of responsibility for functions and have either transferred to voluntary organizations or allowed them to be performed by private enterprises. In some cases, governments have transferred responsibilities to pararel organizations such as national industrial and trade associations, professional groups, religious organizations, political parties or cooperatives (* Rondinelli and Cheema, 1983:28).

### **C. Desentralisasi dalam Perspektif Pustaka Belanda**

Seperti halnya dalam pustaka Anglo Saxon, perbedaan antara konsep desentralisasi dan konsep dekonsentrasi pada dasarnya juga di anut dalam pustaka Belanda. Dalam uraiannya mengenai desentralisasi, A.M. Donner sepintas membedakan pengertian konsep desentralisasi dengan konsep dekonsentrasi sebagai berikut :

*Van decentralisatie is sprake wanneer het bestuur, behalve door de ambten van de (eenheids-) staat ook door andere tegenover het centrale met meerdere of mindere zelfstandigheid bekleede niet meer tot een zelfde ambtenorganisatie behorende ambten*

*wordt gevoerd. Om van decentralisatie in orderscheid van deconcentratie te kunnen spreken, is de zelfstandigheid dus een vereiste.*

(Berkenaan dengan desentralisasi dapat dikatakan apabila pemerintah itu, selain oleh pejabat-pejabat negara (atau kesatuan-kesatuan), bisa juga oleh yang lain yang berlawanan dengan pusat baik itu lebih berwenang dan mandiri atau kurang dari keadaan itu, tidak lagi dilaksanakan oleh pejabat-pejabat yang termasuk organisasi jabatan yang sama untuk membedakan desentralisasi dan dekonsentrasi, kewenangan atau kedaulatan itulah yang diinginkan. Donner, 1953:117).

Berangkat dari pandangan J.H.A. Logemann mengenai negara sebagai organisasi jabatan-jabatan, A.M. Donner mengemukakan bahwa desentralisasi itu terwujud apabila pemerintahan selain dilakukan oleh jabatan-jabatan dari negara (kesatuan) juga dilakukan oleh jabatan-jabatan lain yang sedikit atau banyak memiliki kemandirian dari pemerintah pusat dan tidak termasuk dalam organisasi jabatan-jabatan yang sama. Untuk membedakan antara desentralisasi dan dekonsentrasi, maka kemandirian itulah merupakan syarat yang menentukan.

Selanjutnya Ph. Kleintjes mengemukakan pengertian desentralisasi bahwa untuk mewujudkan otonomi dan medebewind, maka perlu penyerahan

pengurusan kepentingan kepada penguasa setempat yang mandiri. Sebagian dari tugas pemerintahan pusat harus dialihkan kepada mereka yang dapat dianggap mengetahui kebutuhan daerah serta alat-alat yang diperlukan. (Kleintjes, 1933:2).

Seperti halnya dalam pustaka Perancis, dalam pustaka Belanda terdapat penggolongan antara desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. (Stroink dan Steenbeek, 1985:68-74).

Kemudian (*Van der Pot, 1985:525*) mengenai "*teritoriale en functionale decentralisaties*". Desentralisasi teritorial mewujudkan "*gebiedscorporaties*", yakni korporasi yang didasarkan atas wilayah tertentu, sedangkan desentralisasi fungsional menciptakan "*doelcorporaties*" yakni korporasi yang didasarkan atas tujuan atau fungsi tertentu. Dengan demikian apa yang disebut desentralisasi teknik dalam pustaka Perancis di sebut desentralisasi fungsional dalam pustaka Belanda.

#### **D. Desentralisasi dalam Perspektif Pustaka Perancis**

Perbedaan dan pemisahan yang tajam antara pengertian konsep desentralisasi dan konsep dekonsentrasi seperti diutarakan Alderfer pada dasarnya di anut dalam pustaka Perancis. James W. Fesler menyatakan bahwa "*Devolution used by English, but rarely by American*

*scholars, generally is equal to the French decentralisation but occasionally embraces deconcentration as well*". Devolusi yang digunakan oleh bangsa Inggris, tapi jarang sekali oleh sarjana-sarjana bangsa Amerika, pada umumnya adalah sama dengan desentralisasi di Perancis, tapi kadang-kadang meliputi juga defenisi untuk dekonsentrasi)

Selanjutnya Fesler mengemukakan:

*In French usage decentralisation is a term reserved for the transfer of power from a central government to an areally or functionally specialized authority of distinct legal personality (for example, the increase of the degree of autonomy for a local government or of a public-enterprise corporation). Deconcentration, on the other hand, is the French equivalent for "administrative decentralization" within a single government's hierarchy. (Fesler, 1968;370-371).*

Dari uraian tersebut di atas terlihat pula bahwa konsep desentralisasi dalam pustaka Perancis tidak mencakup konsep dekonsentrasi. Namun konsep desentralisasi meliputi desentralisasi teritorial (*decentralisation territoriale*) dan desentralisasi fungsional atau desentralisasi teknik (*decentralisation technique*). Desentralisasi teritorial menciptakan korporasi otonom yang didasarkan atas wilayah tertentu, mempunyai pendapatan dan anggaran serta mengurus kepentingannya sendiri. Desentralisasi teritorial merupakan

padanan devolusi dalam pustaka Inggris atau desentralisasi politik dalam pustaka Amerika Serikat. Sedangkan desentralisasi teknik menciptakan instansi-instansi yang memberikan layanan dalam bidang atau sektor khusus. (Bernard Gournay, 1964:4).

### **E. Desentralisasi dalam Perspektif Pustaka Indonesia**

Seperti halnya di Negara Anglo Saxon, di Indonesia pada umumnya terdapat tiga pengertian dari konsep desentralisasi. Pertama, pengertian desentralisasi yang sempit tidak mencakup konsep dekonsentrasi. Pemisahan kedua konsep itu dapat disimak dari berbagai pendapat dikalangan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. (Hadji Muhammad Yamin, 1959:118).

The Liang Gie juga membedakan desentralisasi dari dekonsentrasi. Tetapi desentralisasi yang dimaksudkan terbatas pada desentralisasi teritorial atau desentralisasi ketatanegaraan. Menurut The Liang Gie, dengan desentralisasi terwujud pemerintahan daerah dengan segenap aparatur kepegawaian dan keuangannya sendiri yang menyelenggarakan pemerintahan dalam lingkungan wilayahnya masing-masing. (The Liang Gie, 1967:11).

Di samping memisahkan desentralisasi dari dekonsentrasi, Amrah Muslimin membagi desentralisasi ke

dalam desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Apabila ketiga bentuk desentralisasi itu di simak maka desentralisasi politik menurut Amrah Muslimin sama dengan desentralisasi teritorial menurut pustaka Belanda. Desentralisasi fungsional yang dimaksud Amrah Muslimin sama dengan desentralisasi fungsional menurut pustaka Belanda. Sedangkan desentralisasi kebudayaan menurut pakar itu adalah pengakuan adanya hak pada golongan-golongan minoritas dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri. (Muslimin, 1960:4).

Kedua, pengertian desentralisasi yang luas mencakup dekonsentrasi. Pengertian yang luas ini antara lain dianut oleh RDH. Koesoemahatmadja dan Bayu Surianingrat. Jadi desentralisasi ketatanegaraan atau desentralisasi politik menurut istilah RDH. Koesoemahatmadja dan Bayu Surianingrat, dibagi ke dalam desentralisasi teritorial (*teritoriale decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*). Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi). Batas pengaturan tersebut adalah daerah. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah fungsi.

Meskipun Irawan Soejito menganut penggolongan ketiga bentuk desentralisasi tersebut, namun tidak memasukkan desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional ke dalam desentralisasi ketatanegaraan. Di samping itu, desentralisasi jabatan di sebut sebagai desentralisasi administratif atau dekonsentrasi. (Irawan Soejito, 1984:20-24).

Ketiga, pengertian desentralisasi yang sangat luas mencakup dekonsentrasi dan konsep lain. Pengertian ini dikemukakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo. Di samping devolusi dan dekonsentrasi, pakar administrasi pembangunan Indonesia ini juga menyebut dua bentuk desentralisasi lainnya, yakni sertatantra dan program partisipatif. Sertatantra adalah penyerahan pelaksanaan tugas pekerjaan yang masih menjadi wewenang Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Sedangkan program partisipatif adalah bentuk kegiatan yang merupakan pembinaan pemerintah (Pusat maupun Daerah) tetapi dilakukan berdasarkan prakarsa dan partisipasi masyarakat setempat. Menurut Bintoro, program partisipatif berkaitan dengan kebijaksanaan pemerintah, tetapi pelaksanaannya didesentralisasikan dan bahkan dihubungkan dengan kegiatan masyarakat secara langsung, misalnya perkoperasian. (Bintoro Tjokroamidjojo,



1976:82).

Dari berbagai pendapat di kalangan para ahli, baik Indonesia maupun Asing, terlihat adanya aneka ragam arti dari konsep desentralisasi. Namun di antara para ahli, sekalipun berasal dari negara yang berbeda dan berlatarbelakang disiplin ilmu yang berlainan, dapat saja mempunyai pengertian yang sama mengenai konsep desentralisasi. Sebaliknya, sekalipun di antara pakar, berasal dari negara dan berlatarbelakang disiplin ilmu yang sama, dapat mempunyai pengertian yang berbeda mengenai konsep tersebut.

Sekalipun di kalangan pakar Indonesia terdapat pengertian yang berbeda mengenai konsep desentralisasi, namun dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah di Indonesia selalu dianut pengertian yang sempit dari konsep desentralisasi. Pengertian desentralisasi tidak mencakup dekonsentrasi dan konsep lainnya. Bahkan sekalipun dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan dianut pula desentralisasi fungsional, namun dalam berbagai undang-undang baik Undang-Undang Dasar maupun Undang-Undang tentang pemerintahan daerah di Indonesia hanya di atur desentralisasi teritorial. Hal ini dapat dipahami, antara lain dari pengaturan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah

menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Bab I pasal 1 butir e dinyatakan “desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan pasal 1 butir f dinyatakan bahwa “dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah”. (Departemen Dalam Negeri, 1999: pasal 1).

Jadi pada hakikatnya desentralisasi teritorial, atau disebut secara singkat desentralisasi, menunjuk pada pembagian wewenang atau kekuasaan atas dasar wilayah. Desentralisasi mengakibatkan pembagian wilayah nasional ke dalam wilayah-wilayah yang lebih kecil dan dalam wilayah-wilayah tersebut terdapat derajat otonomi tertentu. Masyarakat yang berada dalam wilayah-wilayah tersebut akan menjalankan pemerintahan sendiri melalui lembaga politik dan birokrasi daerah yang terbentuk.

Dalam kaitan dengan uraian di atas, dalam desentralisasi terkait proses pembentukan daerah otonom dan proses penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom tersebut. Dengan demikian, pengertian desentralisasi yang hanya terpusat pada proses penyerahan wewenang merupakan pengertian yang

tidak lengkap. Secara lengkap, pengertian desentralisasi harus mencakup pembentukan daerah otonom dan atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh Pemerintah Pusat.

Dari uraian-uraian tentang konsep desentralisasi berdasarkan pendapat dari kalangan para pakar baik dari luar negeri maupun dari kalangan Indonesia, terlihat ada perbedaan pendapat disamping persamaannya tentang konsep desentralisasi. Namun dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah di Indonesia selalu dianut pengertian yang sempit dari konsep desentralisasi.

Dari beberapa pengertian desentralisasi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan (wewenang, hak, kewajiban, dan tanggung jawab) sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke daerah otonom sehingga daerah otonom itu dapat melakukan pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam masalah-masalah pengelolaan pembangunan untuk mendorong dan meningkatkan kinerja pembangunan.

#### **F. Desentralisasi Sebagai Berkah**

Dalam pandangan demokrasi liberal, *local government* membawa dua berkah. Pertama, ia memberikan kontribusi

positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena *local government* itu mampu menjadi sarana bagi pendidikan politik rakyat, dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Lebih jelas lagi, Hoessein (2000) menambahkan bahwa dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, kaitannya dengan demokrasi sangat erat.

Kedua, *local government* mampu memberikan manfaat bagi masyarakat setempat (*locality*). Sebagaimana diingatkan oleh Hoessein (2001a) bahwa *local government* dan *local autonomy* tidak dicerna sebagai daerah atau pemerintah daerah tetapi merupakan masyarakat setempat. Urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokalitas karena basis politiknya adalah lokalitas tersebut bukan bangsa. Makna lokalitas ini juga tercermin dalam berbagai istilah di berbagai negara yang merujuk pada maksud yang sama. *Commune* di Perancis, *Gemeinde* di Jerman, *Gementee* di Belanda, dan *Municipio* di Spanyol yang kemudian menyerupai *Municipality* di Amerika Serikat (Norton, 1997: 23-24).

Berkah bagi masyarakat setempat ini adalah adanya political equality, accountability, dan responsiveness. Sementara itu, dalam pandangan yang senada Antoft & Novack (1998: 155-159) juga mengungkapkan berkah dari *local government* ini dalam beberapa hal, yakni: *accountability, accessibility, responsiveness, opportunity for experimentation, public choice, spread of power, dan democratic values*. Dalam interpretasi ekonomi (baca pula Stoker, 1991: 238-242, mengenai *public choice theory*), desentralisasi merupakan medium penting dalam meningkatkan kesejahteraan pribadi melalui pilihan publik. Menurut perspektif ini, individu-individu diasumsikan akan memilih tempat tinggalnya dengan membandingkan berbagai paket pelayanan dan pajak yang ditawarkan oleh berbagai kota yang berbeda. Individu yang rasional akan memilih tempat tinggal yang akan memberikan pilihan paket yang terbaik.

Berkah yang dapat diperoleh dari *local government* dalam perspektif ini meliputi: pertama, adanya daya tanggap publik terhadap preferensi individual (*public responsiveness to individual preferences*). Barang dan pelayanan publik yang ditawarkan oleh pemerintah daerah, tidak seperti swasta, akan dinikmati oleh seluruh penduduk yang relevan, sehingga konsumsi oleh satu penduduk tidak akan

mengurangi jatah penduduk yang lain. Pemerintah daerah juga akan menjamin keterjangkauan biaya penyediaan barang dan pelayanan publik, yang apabila diberikan oleh swasta akan menjadi tidak efektif.

Selain itu, *local government* juga memberikan cara agar preferensi penduduk dapat dikomunikasikan melalui pemilihan dan prosedur politik lainnya. Kedua, *local government* memiliki kemampuan untuk memenuhi permintaan akan barang-barang publik (*the demand for public goods*). Demand dalam preferensi pasar swasta lebih mudah diketahui melalui kemauan untuk membayar, akan tetapi dalam politik, ia sulit diidentifikasi karena relasi yang rumit antara barang, harga, pajak, pemilihan dan preferensi politik, partisipasi, dan kepemimpinan.

Desentralisasi mampu mengurangi persoalan ini dengan meningkatkan jumlah unit-unit pemerintahan dan derajat spesialisasi fungsinya sehingga meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi permintaan publik. Ketiga, desentralisasi mampu memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang-barang publik (*the supply of public goods*). Terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan dan barang publik diselenggarakan tersentralisasi. Semakin besar organisasinya maka semakin besar

pula kecenderungannya untuk memberikan pelayanan.

Sebaliknya semakin monopolistik pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya. Berdasar pada teori, yurisdiksi terfragmentasi akan lebih memberikan kepuasan kepada konsumen daripada kewenangan yang terkonsolidasi. Desentralisasi akan memberikan peluang antar yurisdiksi yang berbeda untuk bersaing dalam memberikan kepuasan kepada publik atas penyediaan barang dan layanannya.

#### **G. Desentralisasi Sebagai Petaka**

Interpretasi Marxist tampaknya masih cenderung melihat negara sebagai satu kesatuan dan tidak perlu dipisah-pisah antar wilayah geografis. Terdapat beberapa penjelasan yang melandasi ketidakberpikakan pandangan ini terhadap desentralisasi. Pertama, pandangan ini melihat bahwa pembagian wilayah dalam konteks desentralisasi hanya akan menciptakan kondisi terjadinya akumulasi modal sehingga memunculkan kembali kaum kapitalis. Kedua, desentralisasi juga akan mempengaruhi konsumsi kolektif sehingga akan dipolitisasi. Konsumsi kolektif dimaksudkan untuk memberikan pelayanan atas dasar kepentingan semua kelas.

Menurut pandangan ini bahwa desentralisasi hanya akan menghasilkan ketidak-adilan baru dalam konsumsi

kolektif antar wilayah. Ketiga, meskipun demokrasi pada dasarnya akan menempatkan mayoritas dalam pemerintahan daerah yang berarti seharusnya kelas pekerja yang mendominasi, tetapi ada banyak cara yang bisa dilakukan oleh kaum kapitalis untuk menghalang-halangi munculnya kelas pekerja dalam pemerintahan. Lembaga-lembaga perwakilan dalam pemerintahan daerah tetap merupakan simbol demokrasi liberal dan tetap akan dikuasai oleh kaum kapitalis. Keempat, dalam kaitannya dengan hubungan antar pemerintahan, maka pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan aparat pemerintah pusat untuk menjaga kepentingan monopoli kapital. Dalam bidang perencanaan, desentralisasi juga tidak akan pernah menguntungkan daerah-daerah pinggiran dan membiarkannya dengan melindungi daerah kapitalis. Desentralisasi juga menghindarkan redistribusi keuangan dan pajak dari daerah kaya ke daerah miskin. Desentralisasi hanya akan menghilangkan tanggung jawab kaum borjuis terhadap daerah-daerah yang tertekan. Kelima, terdapat berbagai rintangan mengenai bagaimana demokrasi lokal akan berjalan dalam suasana desentralisasi. Rintangan ini mencakup aspek ekologis, politik, dan ekonomi yang menyebabkan demokrasi di tingkat lokal hanya akan mengalami kegagalan. Menurut pandangan Marxist

semua ini hanya akan dapat ditanggulangi oleh sentralisasi yang bertujuan untuk redistribusi dan keadilan. Menurut pandangan Marxist, desentralisasi akan menjadi “petaka” berupa disintegrasi yang dapat menyebabkan terjadinya disfungsi negara dalam menyediakan layanan dan barang milik publik.

## H. Kesimpulan

Dalam pandangan demokrasi liberal menganggap bahwa desentralisasi akan mendatangkan berkah bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan suatu negara. Desentralisasi akan memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena local government itu mampu menjadi sarana bagi pendidikan politik rakyat, dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Sebaliknya semakin monopolistik pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya. Berdasar pada teori, yurisdiksi terfragmentasi akan lebih memberikan kepuasan kepada konsumen daripada kewenangan yang terkonsolidasi. Desentralisasi akan memberikan peluang antar yurisdiksi yang berbeda untuk bersaing dalam memberikan kepuasan kepada publik atas penyediaan barang dan layanannya.

Tetapi jika desentralisasi terlalu melebar dan terjerumus kedalam

kepentingan politik elit (pusat dan daerah) justru akan menjadi lubang yang mengangah yang dapat mendatangkan petaka bagi sebuah negara. Dalam kaitannya dengan hubungan antar pemerintahan, maka pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan aparat pemerintah pusat untuk menjaga kepentingan monopoli kapital. Dalam bidang perencanaan, desentralisasi juga tidak akan pernah menguntungkan daerah-daerah pinggiran dan membiarkannya dengan melindungi daerah kapitalis. Desentralisasi juga menghindarkan redistribusi keuangan dan pajak dari daerah kaya ke daerah miskin. Desentralisasi hanya akan menghilangkan tanggung jawab kaum borjuis terhadap daerah-daerah yang tertekan. Menurut pandangan Marxist, desentralisasi akan menjadi “petaka” berupa disintegrasi yang dapat menyebabkan terjadinya disfungsi negara dalam menyediakan layanan dan barang milik publik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alderfer, H.F. 1964. *Local government indevelopmg countries*. New York: Mc.Graw Hill.
- Antoft, K. & Novack, J. 1998. *Grassroots Democracy : Local Government in the Maritimes*. Nova Scotia: Dalhousie University.
- Conyers, D. 1983. “*Decentralization: the Latest Fashion in Development Administration?*” Public

- Administration and Development, Vol. 3, 97-109.
- Conyers, D. 1986. "Decentralization and Development: a Framework for Analysis". Community Development Journal, Vol. 21, number 2, April, 88-100.
- Hoessein, B. 1999. "Pergeseran paradigma otonomi daerah dalam rangka reformasi administrasi publik di Indonesia". Makalah dalam Seminar Reformasi Hubungan Pusat-Daerah Menuju Indonesia Baru : Beberapa Masukan Kritis untuk Pembahasan RUU Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya yang diselenggarakan ASPRODIA-UI. Jakarta.
- ....., A. 2001. "Prospek resolusi kebijakan dan implementasi otonomi daerah dari sudut pandang hukum tata negara", Makalah dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dalam Kerangka Good Governance yang diselenggarakan Pusat Kajian Kinerja Otonomi. Daerah Lembaga Administrasi Negara. Jakarta : 30 Oktober.
- ....., B. 2001. "Kewenangan pengelolaan sumber daya alam dalam pelaksanaan otonomi daerah." Makalah dalam seminar. Pemberdayaan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah yang diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI. Jakarta: 30-31 Oktober.
- King, Dwight Y. (1982), "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference does it Make?", in Anderson, B. and Kahin, A. (1982, eds.), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Cornell Modern Indonesia Project, Ithaca.
- Meenakshisundaram, S. S. 1999. "Decentralization in Developing Countries" dalam Jha, S. N. & Mathur, P. C. Decentralization and Local Politics. New Delhi : Sage Publications.
- Norton; A. Reprinted 1997. *International Handbook of local and regional government : comparative analysis of advanced democracies*. Cheltenham : Edward Elgar.
- Rondinelli, D. A. et al. 1989. *Analysing decentralization policies in developing countries : a political-economy framework* dalam Development and Change, Vol. 20, No. 1, January.
- Sinjal, D. 2001: *Tali Kendali di Leher 368 Kabupaten*. Tempo, 28 Oktober.
- Smith, B. C. 1985. *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*. London : George Allen & Unwin.
- The Liang Gie. 1965. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negera Republik Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.