DESENTRALISASI : KONSEP, TEORI DAN PERDEBATANNYA

Sait Abdullah, M.Pol.Admin

Definisi desentralisasi menjelaskan bahwa sebagai konsep, ternyata desentralisasi mempunyai berbagai bentuk seperti dekonsentrasi, delegasi maupun devolusi. Gelombang demokratisasi, good governance dan globalisasi telah menjadikan desentralisasi sebagai tuntutan besar bukan hanya bagi negara-negara maju tapi juga negara-negara berkembang.

Latar Belakang

Sejak kolapsnya rejim Soeharto pada tahun 1988, demokrasi telah menjadi isu besar di Indonesia. Pemisahan Timor-timor dari wilayah NKRI, tuntutan kemerdekaan dari beberapa propinsi seperti Papua, Aceh dan Riau telah membawa efek significant terhadap kebutuhan membentuk suatu sistem pemerintahan yang demokratis. Sistem desentralisasi terdahulu yang termuat dalam UU No. 5 tahun 1974 terwarnai oleh ketidakseimbangan kekuasaan dan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pada waktu itu pemerintah pusat secara eksesif mengintervensi kebijakan otonomi daerah tidak hanya pada tahapan formulasi dan implementasi tapi juga tahapan evaluasi kebijakan (Simamarta, 2002).

Mengikuti era transisi pemerintahan, pergerakan kemerdekaan dari beberapa propinsi dan tuntutan dari pemerintah daerah atas otoritas yang lebih luas, pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan otonomi daerah yang tertera dalam UU No 22/1999. Kebijakan otonomi daerah yang secara efektif diterapkan pada tahun 2001 tersebut, pada prinsipnya memberikan peranan yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola urusan pemerintahan dan pelayanan

publik kecuali urusan-urusan pertahanan-keamanan, politik luar negeri, fiscal dan moneter, kejaksaan dan agama (UU No. 22/1999). Tujuan utama dari kebijakan otonomi daerah adalah untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, membentuk potensi dan kreativitas masyarakat dan untuk meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan daerah (UU No. 22/1999). Terlebih tujuan otonomi daerah untuk membawa pemerintah lebih dekat kepada publik sehingga pelayanan publik oleh pemerintah daerah lebih efektif dan efisien dan untuk mengembalikan kodrat daerah yang selama ini telah terlalu didominasi pemerintah pusat (SMERU Research Institute 2002). Senada dengan hal tersebut, UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagai acuan terbaru pengganti UU No. 22 tahun 1999 juga menggunakan asas otonomi dalam kerangka desentralisasi dalam tubuh NKRI. Namun demikian, terlepas apakah selama ini baik UU No. 22/1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 telah secara efektif menerapkan *framework* desentralisasi sebagai salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan di daerah, konsep desentralisasi sangatlah esensial untuk dipahami secara mendalam.

Dengan mengkaji konsep desentralisasi serta penerapannya di negara-negara maju dan berkembang,

diharapkan kita memperoleh *insight* atau pandangan untuk meningkatkan implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia di masa mendatang. Tulisan ini akan *me-review* sudut teori desentralisasi. Dalam konteks ini, beberapa *mainstream* pendekatan dan debat akan dikupas. Kemudian, rasional, karakteristik dan berbagai tipe desentralisasi akan dijelaskan. Akhirnya dengan menggunakan pengalaman-pengalaman beberapa negara maju dan negara berkembang, tulisan ini akan mengkaji keuntungan-keuntungan dan keterbatasan konsep desentralisasi.

Konsep Desentralisasi

Sebagai sebuah konsep, desentralisasi mempunyai berbagai pengertian. Menurut *International Encyclopedia of Social Science* (1968: 370), desentralisasi adalah sebuah terminologi yang merujuk kepada transfer kekuasaan-kekuasaan dari sebuah pemerintah pusat kepada otoritas yang berfungsi secara spesial dan legal personal berbeda (sebagai contoh, peningkatan tingkat otonomi dari sebuah pemerintah daerah atau sebuah perusahaan publik atau BUMN). Secara lebih luas Bank Dunia (*World Bank*) mendefinisikan desentralisasi sebagai penugasan dan tanggungjawab dari aspek keuangan, politik dan administrasi yang diberikan kepada tingkatan-tingkatan pemerintahan yang lebih rendah (Litvack, Ahmad dan Bird, 1998: 7). Berdasarkan beberapa definisi di atas, konsep desentralisasi berhubungan dengan transfer kekuasaan dan kewenangan dari level pemerintahan yang tinggi kepada yang lebih rendah

dalam suatu sistem pemerintahan. Namun demikian, disebabkan arti dari konsep desentralisasi dapat dihubungkan dengan berbagai aktor dan juga mekanisme dari sebuah sistem pemerintahan, konsep desentralisasi dalam tulisan ini dapat secara umum diberi karakteristik sebagai transfer dari tugas-tugas, *resources* dan kekuatan politik kepada level menengah (*regions*) dan level yang lebih rendah (*communities*) dalam kerangka hubungan yang sekooperatif mungkin (Marz, 2001: 2).

Guna memperoleh pemahaman yang lebih mendalam dari konsep desentralisasi, spektrum definisi umum sekitar konsep desentralisasi yang dipromosikan oleh Morrison (2004) berguna di dalam menjelaskan beberapa variasi arti dan bentuk dari konsep desentralisasi (lihat figure 1).

dekonsentrasi sering sebagai respon terhadap kebutuhan publik untuk berinteraksi secara intensif dengan birokrasi. Satu hal umum yang berhubungan dengan dekonsentrasi adalah meningkatnya jumlah kantor-kantor parlemen dan pemerintah diluar ibukota (Asia Research Centre, 2001).

Kedua, pengertian desentralisasi mungkin juga berhubungan dengan delegasi yang berarti transfer pembuatan keputusan pemerintah dan kewenangan administratif atau kewajiban untuk secara hati-hati menjabarkan tugas untuk institusi dan organisasi dibawah kontrol tidak langsung pemerintah atau semi independen (UNDP, 1999: 7). Delegasi mentransfer tanggungjawab kebijakan kepada pemerintah daerah atau semi organisasi-otonom yang tidak dikontrol oleh pemerintah pusat namun tetap bertanggungjawab kepada pemerintah pusat (Schneider, 2003: 12). Sebagai contoh pemerintah mendelegasikan kewajiban-kewajiban ketika menciptakan perusahaan publik, institusi perumahan, transportasi, pelayanan spesial kecamatan semi sekolah otonom badan perusahaan daerah atau unit proyek-proyek khusus (Litvack and Seddon, 1998, p.3).

Dalam bentuk yang lebih luas lagi, desentralisasi berarti devolusi yang bermakna transfer kewenangan pengambilan keputusan, keuangan dan manajemen kepada quasi unit otonom dari pemerintah daerah dengan status korporasi (Litvack dan Seddon, 1998: 3). Devolusi biasanya mentransfer tanggungjawab/kewajiban untuk pelayanan kepada kota-kota yang memilih walikota mereka dan parlemen, meningkatkan pendapatan mereka dan mempunyai otoritas independent untuk membuat keputusan-keputusan investasi. Pada konteks ini Rondinelli (1998, diambil

dari Litvack dkk, 1998: 6) berpendapat bahwa dalam sistem devolusi, pemerintah daerah mempunyai batas geografis yang jelas dan legal dimana mereka menjalankan otoritasnya dan dalam mana mereka menjalankan fungsi pelayanan publik. Devolusi adalah bentuk desentralisasi kewenangan politik dan kekuasaan legislatif pemerintah daerah (dengan berbagai tingkat rekrutmen demokratis dan pengambilan keputusan) (Smith, cited in Kirkpatrick, Clarke dan Polindano, 2002: 389). Terlebih, devolusi terjadi ketika kekuasaan demokrasi, keuangan dan administratif ditransfer dari pemerintah kepada lembaga-lembaga volunteer, swasta atau institusi non pemerintah. Dalam beberapa kasus, pemerintah dapat mentransfer kekuasaan pada organisasi *hybrid* seperti asosiasi perdagangan dan industri nasional, organisasi profesional dll. Atau pemerintah dapat menyerahkan tugas-kewajiban untuk memproduksi barang atau pelayanan kepada organisasi swasta atau dengan kata lain privatisasi.

Keberhasilan desentralisasi sering tergantung pada regionalism yang mana melibatkan masyarakat daerah yang mempunyai pengaruh yang lebih besar dan berpartisipasi langsung dalam pengambilan keputusan yang berdampak pada region mereka dan masa depan mereka (Dore dan Woodhill, 1999). Transfer kekuasaan administratif, keuangan, dan demokrasi kepada pemerintah daerah adalah definisi yang lengkap dari desentralisasi yang sebenarnya (Morisson, 2004, UNDP, 1999). Akhirnya, melihat sisi kiri dari garis continuum spectrum definisi dari konsep desentralisasi, desentralisasi dapat terjadi ketika masyarakat menjalankan kekuasaan demokrasi kepada pemerintah. Dalam situasi yang ekstrim, sukseksi dapat

Artikel

terjadi ketika kekuasaan didapat oleh *non state entity* yang terdahulu pada level yang lebih rendah seperti civil society yang kuat, asosiasi-asosiasi volunter atau NGO dan fungsi-fungsi pemerintah diasumsikan dalam proses pengambilan keputusan dan pelayanan publik. Ini mungkin bentuk desentralisasi yang paling kuat.

Perdebatan teori dalam konsep desentralisasi

Konsep desentralisasi bukan tanpa debat. Ada beberapa mainstream teori yang melihat konsep desentralisasi dari berbagai perspektif. Yang pertama adalah Musgravian *approach* (Musgrave and Musgrave, 1976, diambil dari Roy, undated) yang berargumen bahwa tingkat pemerintahan yang lebih rendah ternyata lebih sensitif kepada preferensi individual untuk penyediaan *public goods* dari pada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Menurut teori ini, jika faktor external terjadi tetap konstan, kemudian penyediaan fasilitas publik yang terdesentralisasi adalah sesuatu yang diharapkan/suatu pilihan. Pendekatan intelektual lain terhadap konsep desentralisasi adalah pendekatan *neo classical approach* yang menghasilkan *dua postulate* tentang desentralisasi. Postulat pertama adalah penerimaan bahwa pilihan pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan adalah pilihan yang terdekat dengan pilihan individual/masyarakat dibandingkan pilihan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Postulat yang kedua adalah pengambilan keputusan yang terdesentralisasi ternyata sangat lebih baik jika preferensi masyarakat sama (Roy, undated: 3). Namun demikian postulate kedua ini telah dibantah oleh Roy (undated: 6) yang menyatakan bahwa

justru dengan preferensi masyarakat yang sama dan siklus pemilihan politik yang sama, ternyata permainan politik yang terjadi adalah monopoli. Suatu pemerintahan yang terdesentralisasi akan mencari pendapatan yang ditujukan untuk penambahan resources dari pada ditujukan untuk pengganti beban pajak pemerintah pusat. Tentunya secara teknis, pendapatan pajak akan menunjukkan kekakuan ketika penyedia barang dan jasa publik secara additive terpisah dan monopolistik. Dalam keadaan seperti ini, peyediaan barang dan jasa publik yang terdesentralisasi akan lebih mahal dari pada penyediaan yang tersentralisasi. Dalam perkataan lain Roy (undated: 7) berargumen bahwa ketika seperangkat rencana digunakan sebagai alat kebijakan ekonomi, pertanyaan tentang desentralisasi telah cenderung untuk memfokuskan pada distribusi hak pendapatan/milik antara sector publik dan swasta daripada diantara berbagai tingkat pemerintahan. Sehingga konsekuensinya dapat dikatakan bahwa perencanaan secara lebih bervariasi telah meningkatkan sentralisasi kebijakan. Hal ini juga didukung oleh pernyataan Tendler (1997) yang mengkonfirmasi kecenderungan *paradox desentralisasi* dalam penelitiannya di Ceara, Brazil. Berdasar pada studi yang dilakukan Hommes yang menyatakan bahwa desentralisasi ternyata menuntut lebih banyak proses sentralisasi dan skill politik yang canggih di tingkat pusat (Tendler, 1997, p.143-146), Tendler berkesimpulan bahwa peningkatan kompetensi daerah ternyata tidak sepenuhnya merupakan hasil dari proses desentralisasi termasuk kolaborasi dari tiga cara dinamik diantara pemerintah daerah, civil society dan sebuah pemerintah pusat yang aktif. Sejalan dengan Tendler, Maddick (1966)

juga berpendapat bahwa cukup berparadok bahwa ketika pembangunan memerlukan desentralisasi baik di negara maju maupun berkembang ternyata trend yang terjadi adalah sentralisasi.

Nuansa paradox desentralisasi ini dapat tergambar dari betapa kuatnya intervensi pemerintah pusat sebagai aktor dalam proses implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Sebagai contoh, intervensi Departemen Dalam Negeri dalam memformulasi kebijakan otonomi daerah terbaru hasil revisi UU No. 22 tahun 1999 yang tertuang dalam UU No. 32 tahun 2004 mengindikasikan begitu kuatnya peran sentralistik pemerintah pusat sehingga melemahkan peran aktor-aktor lain yang sebenarnya mempunyai peranan strategis dalam meningkatkan kinerja otonomi daerah seperti halnya Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara, Komisi Pemilihan Umum Daerah, Asosiasi-Asosiasi Pemerintah Daerah bahkan pemerintah daerah sendiri sebagai aktor utama yang akan melaksanakan kebijakan otonomi daerah. Kondisi ini sangat relevan dengan apa yang digambarkan oleh Judit Tendler (1997), bahwa *the more the government desentralise the policy, the more the government centralise it* atau semakin pemerintah mendesentralisasi sistem pemerintahannya namun yang terjadi adalah semakin pemerintah mensentralisasi kebijakannya. Jadi yang terjadi adalah paradox atau berbanding terbalik, disebabkan peranan pemerintah pusat yang lebih dominan di bandingkan pemerintah daerah dan aktor-aktor lain yang sebetulnya relevan dengan kebijakan tersebut. Menyimak kondisi tersebut maka dapat dikatakan bahwa *centralisation comes first before desentralisation step* atau sentralisasi

menjadi prioritas utama sebelum langkah desentralisasi.

Mainstream pendekatan desentralisasi lain adalah 'the federal fiscal theory'. Bardhan (2002: 187) berpendapat bahwa kebanyakan dari fiscal federal literature memfokuskan pada ekonomik efisiensi dari kompetisi antara pemerintah daerah. Pendekatan ini berawal dari 'market metapor' yang dirasionalkan dengan model Tiebout (1956, diambil dari Bardhan, 2002). Asumsi pendekatan ini adalah pemerintah daerah yang berbeda akan menawarkan paket pajak yang berbeda pula dan masyarakat yang selalu bermobilitas diharapkan untuk mengalokasikan mereka sesuai dengan keinginan mereka. Namun menurut Bardhan (2002: 188), pendekatan ini mungkin tidak relevan bagi negara-negara berkembang karena sistem informasi, akuntabilitas dan monitoring birokrasi publiknya lemah, institusi demokrasi lokalnya lemah dan mekanisme akuntabilitas politiknya lemah. Pendekatan fiscal federal ini sangat bergantung pada 'exit and voice' teori (Tiebout, 1956, diambil dari Litvack, dkk, 1998: 2) yang menyatakan bahwa jika masyarakat tidak dipuaskan oleh keputusan yang diambil oleh pemimpin lokal, mereka akan menggunakan kekuasaannya. Dan jika mereka tidak puas terhadap pajak daerah dan pelayanan publik di daerah yang ditawarkan kepada mereka, mereka akan keluar dengan berpindah ke daerah jurudis lain yang cocok dengan preferensi mereka. Kendatipun demikian pendekatan ini sangat lemah di negara-negara berkembang disebabkan karena pemerintah tidak responsif terhadap rakyat dan pengambilan keputusan jarang transparan dan tidak dapat diprediksi. Oleh karena itu, kesempatan untuk *exit*

Artikel

dan voice sangat terbatas karena lemahnya institusi dan partisipasi publik. Akhirnya pendekatan konsep desentralisasi lain datang dari argumennya Sharp (1979) yang mengobservasi bahwa desentralisasi terjadi karena sentralisasi yang berlebihan. Dalam konteks ini Sharp (1979) berargumen bahwa sentralisasi ekonomi dan sosial mendesak sebuah reaksi politik diantara daerah yang diduga telah terintegrasi. Dengan menggunakan terminologi desentralis, Sharp (1979) menegaskan bahwa trend desentralis yang diperhatikan oleh kami, masyarakat, daerah dan peripri menggunakan sistem politik untuk melindungi apa yang mereka lihat sebagai sesuatu yang diluar eksistensi mereka.

Rasionalitas desentralisasi dan Tipe-tipe desentralisasi

Desentralisasi adalah fenomena global dan terjadi baik di negara-negara maju dan berkembang. Di negara maju, sebagai contoh Inggris dan Spanyol, desentralisasi adalah proses yang berkelanjutan. Dalam negara Uni Eropa, daerah dipandang sebagai unit yang relevan untuk mengimplementasikan keputusan politik (Canaleta, Arzoz dan Garate, 2004: 71). Sejalan dengan itu, Hamelton (diambil dari Willmott, 1987: 8) menegaskan bahwa untuk semua aktor politik di Inggris, banyak jumlah otoritas lokal sekarang mempunyai komitmen terhadap strategi desentralisasi. Dengan kata lain, Willmott menambahkan dalam sebuah review pembangunan di Eropa, bentuk radikal dari kota-yang terdesentralisasi telah dijadikan model baik di Swedia, Italia dan dimana pun di Inggris. Di negara-negara berkembang, menurut studi yang dilakukan Bank Dunia (the World Bank) menyatakan bahwa lebih dari 75 negara berkembang

yang berpenduduk lebih dari 5 juta menyatakan bahwa mereka telah sampai kepada beberapa bentuk transfer kekuasaan politik kepada unit pemerintah daerah (Agrawal dan Ribot, 2002: 1). Bardhan (2002: 72) juga berpendapat bahwa desentralisasi telah menjadi pusat utama eksperimen kebijakan dalam 2 dekade terakhir di banyak negara-negara berkembang dan negara-negara ekonomi transisi seperti di Amerika Latin, Afrika dan Asia.

Dari definisi dan pendekatan yang berlainan, alasan-alasan mengapa terjadi desentralisasi juga berbeda. Pertama, dalam hal alasan ekonomi, sebagaimana diungkapkan oleh Canaleta dkk (2004: 71), desentralisasi adalah sebuah instrumen yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan pendapatan. Senada dengan itu, Bank Dunia (1998: 1) menyatakan bahwa mendesentralisasikan kewenangan pengeluaran dan pendapatan dapat meningkatkan sumber-sumber alokasi dalam publik sektor dengan menghubungkan kekurangan dan kelebihan dari pelayanan pemerintah daerah lebih secara dekat. Sebagai contoh, di Bolivia dalam tahun 1994, jumlah kota-kota dan juga pembagian pendapatan pajak nasional yang dialokasikan untuk kota-kota meningkat dua kali lipat, bersama dengan pelimpahan kekuasaan kepada kota-kota administratif yang berwenang. Secara bersamaan, investasi publik dalam bidang pendidikan, air dan sanitasi meningkat secara signifikan dalam $\frac{3}{4}$ dari jumlah kota-kota di Bolivia (Bardhan, 2002: 196). Yang kedua, dalam hal alasan-alasan politik, desentralisasi adalah sebuah reaksi dari birokrasi besar yang tersentralisasi (Canaleta dkk, 2004: 71). Dalam konteks ini, Hadiz (2003: 4) berpendapat bahwa desentralisasi adalah sebuah respon dari sebuah top-down

kebijakan yang tidak demokratis. Sebagai contoh, di Amerika Latin, desentralisasi telah menjadi bagian penting dari proses demokratisasi, sejak regim pusat yang otoriter diganti dengan pemerintah yang terpilih yang berjalan dibawah konstitusi baru. Di Afrika, penyebaran sistem multi partai sedang menciptakan tuntutan untuk lebih memasukan unsur lokal dalam kebijakan publik. Mozambique dan Uganda sedang membuka kesempatan politik pada tingkat pemerintah daerah (Litvack dan Seddon, 1998: 6). Ketiga, Dalam hal aspek pelayanan publik, di Asia Timur, desentralisasi muncul sebagai alat untuk meningkatkan penyediaan service kepada penduduk yang besar dan desentralisasi sebagai pengakuan dari keterbatasan pemerintah pusat (Litvack dan Seddon, 1998: 6).

Perdabatan yang berhubungan dengan pendekatan desentralisasi menyediakan landasan perbedaan tipe-tipe desentralisasi yang akan dibahas lebih lanjut.

Desentralisasi administratif

Rondinelli dan Nellis (1986: 5, dikutip dari UNDP, 1999: 9) mendefinisikan desentralisasi administratif sebagai "transfer tanggungjawab untuk merencanakan, memanajemen, menaikkan dan mengalokasikan sumber-sumber dari pemerintah pusat dan agennya, kepada subordinat atau pemerintah daerah, badan semi otonom, persusahaan, otoritas regional atau fungsional, NGO atau organisasi-organisasi volunter. Menurut Litvack dan Seddon, desentralisasi administratif mencari dan mendistribusikan kembali, tanggung jawab dan urusan finansial untuk penyediaan pelayanan publik diantara tingkatan pemerintahan yang berbeda.

Tipe desentralisasi pertama ini banyak diungkapkan dalam berbagai literatur desentralisasi. Asumsi dasarnya adalah sistem yang secara administratif terdesentralisasi menempatkan proporsi otonomi administrasi yang lebih luas di tingkat daerah dibandingkan di tingkat pusat (Schneider, 2003: 11). Schneider terlebih mencatat bahwa jumlah desentralisasi administratif bervariasi secara berlanjut di lintas sistem dari sistem yang secara lebih kecil memberikan otonomi kepada mereka yang lebih memberikan kewenangan yang besar secara administratif.

Desentralisasi Fiscal

Desentralisasi fiscal adalah transfer kewenangan di area tanggung jawab finansial dan pembuatan keputusan termasuk memenuhi keuangan sendiri, ekspansi pendapatan lokal, transfer pendapatan pajak dan otorisasi untuk meminjam dan memobilisasi sumber-sumber pemerintah daerah melalui jaminan peminjaman (Litvack dan Seddon, 1998: 3). Pada dasarnya desentralisasi fiscal, menurut Smoke (2001: 4) berawal dari sebuah teori *fiscal federal* yang menyatakan bahwa desentralisasi memfokuskan pada memaksimalkan kesejahteraan sosial yang digambarkan dari kombinasi stabilitas ekonomi, alokasi yang efisien dan distribusi yang sama (Musgrave, 1958: 132. dikutip dari Schneider 2003: 10). Selanjutnya, desentralisasi fiscal yang memfokuskan pada stabilitas ekonomi berasumsi bahwa organisasi non sentralistik mengeluarkan dan menyerap proporsi *resources* yang lebih besar yang akan berpengaruh pada aktivitas ekonomi (Schneider, 2003: 10). Argumen alokasi ini menyatakan bahwa kesejahteraan dapat diraih melalui desentralisasi sebab masyarakat yang

Artikel

berbeda daerah yuridiksi dapat memilih pelayanan publik dan pajak yang sangat cocok dengan preferensi mereka (Smoke, 2001: 6). Secara umum framework desentralisasi fiskal dibangun atas dasar asumsi bahwa sistem yang secara fiscal terdesentralisasi menempatkan proporsi sumber-sumber keuangan yang lebih besar pada level lokal dibandingkan pada level pusat (Schneider 2003: 10).

Secara praktek, khususnya di negara-negara berkembang, implementasi dari desentralisasi fiskal sangat bervariasi. Smoke (2001: 10) menggambarkan bagaimana pemerintah Ethiopia yang terdesentralisasi menggantungkan prosentase pembagian pajak pusat yang terdiri dari pendapatan personal, business, penjualan dan pendapatan dari beberapa pajak-pajak independen dan pendapatan bukan pajak, khususnya keuntungan BUMN dan beberapa jenis bea. Dari beberapa jenis pajak ini, Ethiopia memperoleh 17,8 % dari total pendapatan. Di Kenya sebuah kombinasi dari penggajian dan pajak bisnis telah diterapkan bersama dengan beberapa jenis bea, perijinan untuk memperoleh pendapatan 5,6 % dari pendapatan publik. Uganda memperoleh total pendapatan 8 % dari pajak individual, pendapatan pajak kekayaan dan lain-lain. Sebuah report dari Japan International Cooperation Agency (JICA, 2001) di Indonesia menunjukkan bahwa 93% dari total pendapatan pajak diperoleh dari pajak-pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai dan pajak hasil-hasil alam dll. Namun demikian, di Philipina dan Thailand, pajak-pajak lokal sangat terbatas. Mereka hanya 11 % dari total pendapatan pajak (JICA, 2001). Sumber-sumber utama lain dari pendapatan local di negara-negara berkembang adalah transfer keuangan antar daerah, Di

Indonesia, di bawah UU No. 25/1999, Dana Alokasi Umum ditujukan 25% dari total pendapatan untuk fiscal transfer, 2,5% dialokasikan ke propinsi dan 22,5 % kepada Kabupaten dan Kota.

Desentralisasi politik atau demokrasi

Desentralisasi politik termasuk transfer kekuasaan administratif, keuangan dan politik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang mana termasuk penciptaan kekuasaan masyarakat untuk menentukan bentuk pemerintahan mereka, perwakilan, kebijakan dan pelayanan (UNDP, 1999: 10). Hal ini dapat mendorong proses demokrasi melalui pemberian pengaruh kepada rakyat atau perwakilannya dalam formulasi dan implementasi kebijakan. (Litvack dan Seddon, 1998: 2).

Mainstream jenis desentralisasi politik atau demokrasi, menurut Schneider (2003: 13), berasumsi bahwa sistem-sistem yang secara politik terdesentralisasi melembagakan proporsi fungsi politik yang besar pada level daerah dari pada pusat. Pada konteks ini, Crook dan Sverrisson (2001: 2) mencatat bahwa desentralisasi sesungguhnya mengenai distribusi kekuasaan dan resources baik pada level yang berbeda dan teritorial dari suatu negara dan diantara kepentingan yang berbeda dalam hubungan mereka kepada elit yang berkuasa. Manor (1997: 8) juga berpendapat bahwa desentralisasi politik disusun sebagai alat untuk mempertajam demokrasi atau membuka sistem yang tertutup, untuk memberikan ruang gerak bagi kelompok-kelompok kepentingan guna mengorganisasi, berkompetisi dan membuka diri mereka sendiri. Desentralisasi politik atau demokrasi adalah penting untuk membawa pemerintah dekat dengan masyarakat.

Bank dunia (1995: 2) menyatakan bahwa desentralisasi sumber-sumber dan kewajiban tanpa reformasi dibidang politik/demokrasi akan tidak lengkap atau tidak kondusif bagi hasil-hasil sosial yang efektif.

Karakteristik desentralisasi politik atau demokrasi bervariasi. Litvack dkk (2000: 6, dikutip dari Schneider 2003:13) menegaskan bahwa cara yang paling baik untuk menyimpulkan fungsi-fungsi politik mungkin dalam hal representasi yang merujuk kepada cara institusi politik memetakan kepentingan rakyat yang bervariasi ke dalam keputusan politik. Sama halnya Berger (1983, dikutip dari Schneider, 2003) menyatakan bahwa untuk mempunyai dampak kepada kebijakan, kepentingan dalam masyarakat harus dimobilisasi, diorganisir dan diartikulasikan melalui institusi yang membawa kepentingan tersebut kepada negara. Secara lebih luas, Manor (1997: 8) mempertahankan bahwa bentuk-bentuk dari desentralisasi politik termasuk kasus-kasus dimana orang-orang di dalam institusi atau otoritas tertentu dipilih melalui pemilu. Hal ini termasuk juga kesepakatan yang tidak konvensional dimana LSM (Lembaga swadaya masyarakat) secara resmi diberikan kekuasaan menentukan kekuasaan di DPR. Manor (1997: 8) menegaskan bahwa desentralisasi politik juga meliputi usaha dimana masyarakat pada level lokal mempunyai beberapa pengaruh melalui pembentukan komite-komite lokal yang ditujukan untuk meningkatkan partisipasi aktif masyarakat.

Bukti-bukti empirik dari praktek desentralisasi politik menunjukkan bahwa proses demokrasi dapat memicu responsitas yang lebih besar dari pemerintah pusat untuk medesentralisasikan kekuasaan dengan

berbagai macam cara (Scot, 1996: 12, dikutip dari Asia Research Centre, 2001). Sebagai contoh, Padila (1993, diambil dari Asia Research Centre, 2001) menyatakan bahwa kode pemerintahan Philipina tahun 1992, menyediakan devolusi yang luas dari kekuasaan yang tidak akan mungkin dibawah regime Marcos. Pemerintah Hongkong mengadopsi piagam rakyat di Inggris (Cooray, 1993, dikutip dari Asia Research Centre, 2001). Sebagai bentuk desentralisasi politik, Singapura meningkatkan prosedur dan mekanisme komplain. Di Indonesia, tema keterbukaan dan pembuatan kotak pos 5000 (fasilitas tanpa nama dimana rakyat dapat memasukan komplain terhadap aparat pemerintah pada aspek administrasi) pada tahun 1990 dapat di pandang sebagai akibat tekanan yang sama.

Keuntungan desentralisasi

Sehubungan dengan keuntungan dari desentralisasi, banyak studi yang menggambarkan bahwa desentralisasi mempunyai dampak positif bukan hanya dalam hal meningkatkan efisiensi dan pelayanan publik, tapi juga dapat meningkatkan akuntabilitas politik dan partisipasi publik. Pertama, dalam hal efisiensi ekonomi dan pelayanan publik, desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi dengan menolok biaya internal dan mengurangi biaya-biaya transaksi. Dalam konteks ini, desentralisasi memicu lebih efisienya pelayanan publik melalui pengurangan biaya, dan mengungkap masalah-masalah dalam mekanisme pelayanan dan memunculkan perilaku simpatik yang lebih tinggi terhadap program-program pemerintah baik dalam hal infrastruktur ekonomi atau kesejahteraan sosial. (Cheema dan Rondinelli, 1983: 14, dikutip dari

Artikel

Kirkpatrick dkk 2002: 391). Senada dengan hal itu, Oates (1999: 1121-22, dikutip dalam Azfar dkk, 1999: 2) menyatakan bahwa pelayanan publik yang terdesentralisasi meningkatkan kesejahteraan ekonomi diatas hasil dari service yang seragam di bawah pelayanan tingkat nasional. Crook dan Manor (1998) mengungkapkan bahwa penyerahan kekuasaan dalam pengambilan keputusan kepada aktor-aktor lokal dapat mengurangi biaya-biaya transaksi administratif dan manajemen melalui pendekatan partisipasi lokal para pengambil keputusan dan akses kepada keahlian dan informasi lokal. Sebagai contoh, Laporan Bank Dunia (World Bank) pada tahun 1994 tentang infrastruktur mengutip beberapa kasus peningkatan kualitas dan penghematan biaya dalam proyek infrastruktur setelah masyarakat lokal diberikan sebagian kewenangan dalam manajemen. Data dari beberapa negara berkembang mengungkapkan bahwa biaya perkapita air dalam proyek-proyek air yang dibiayai oleh Bank Dunia 4 kali lebih tinggi dalam sistem yang menganut sentralisasi dari pada dalam sistem yang secara penuh terdesentralisasi. Akhirnya, sebuah studi desentralisasi yang dilakukan oleh Alderman (1998) menyatakan bahwa ada beberapa perolehan yang baik dalam mentargetkan efisiensi dan efektifitas biaya setelah desentralisasi di Albania.

Yang kedua, sehubungan dengan akuntabilitas politik dan partisipasi publik Bardhan (2002) menyatakan bahwa ketika potensi untuk menjarung pemerintah daerah adalah serius, maka program-program desentralisasi harus berfokus kepada perhatian yang besar untuk menguatkan mekanisme akuntabilitas lokal. Dalam konteks ini, Data hasil survey pemilu di India pada

tahun 1996 menyarankan bahwa di West bengal, 51 % dari reesponden penelitian mengekspresikan level kepercayaan yang tinggi kepada pemerintah daerah mereka (Bardhan 2002:1950). Di Porto Alegre Brazil, pertemuan-pertemuan parlemen lokal dan asosiasi-asosiasi setempat mempunyai dampak yang positif dalam mengelola pelayanan air untuk masyarakat (Bardhan, 2002: 195). Studi yang dilakukan oleh Wade (1997) menyimpulkan bahwa birokrasi pengelolaan irigasi di Korea Selatan dan India selatan membawa dampak pada pentingnya akuntabilitas lokal dalam pelayanan infrastruktur. Di Cina, pejabat partai komunis kadang sangat responsif pada kebutuhan lokal dalam pelayanan pendidikan dasar di tingkat lokal (Bardhan, 2002: 196).

Kelemahan Desentralisasi

Sebagaimana diungkap oleh Bardhan (2002: 200), disebabkan karena kebanyakan dari studi desentralisasi adalah deskriptif, bukan analitik dan sering menggambarkan hubungan korelasi dari pada studi kasus dan bukan berdasar pada data per kepala keluarga jadi sangat sulit untuk mengambil kesimpulan yang menggambarkan dampak-dampak positif desentralisasi. Asia Research Centre (2001) yang melakukan penelitian desentralisasi diberbagai negara berkembang juga menyarankan bahwa kebijakan desentralisasi yang sukses tidak dapat secara sederhana direplika dimana pun, mengingat luas dan berbedanya insitusi (institusi politik, tradisi, framwork peraturan, hak milik, latar belakan hubungan negara dan bisnis, norma-norma budaya dan sosial) juga keadaan khusus yang berlaku pada masing-masing negara pada waktu tertentu. Dalam

kondisi seperti itu tidak ada standar kebijakan desentralisasi yang dapat dipertimbangkan sebagai superior untuk yang lainnya.

Bagi mereka yang condong pada teori *publik choice* yang berargumen bahwa desentralisasi dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik, ekualitas, dan stabilitas ekonomi makro, telah ditantang oleh beberapa studi dan penelitian terkini yang dilakukan oleh ASIA Research Centre (2001), Bank Dunia (2001) dan Canaletta dkk (2004). Pendapat yang mengklaim bahwa desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pelayanan publik telah dibantah oleh bukti-bukti hasil temuan studi Bank Dunia (1999: 109, dikutip dari Asia Research Centre, 2001). Studi-studi tersebut menyatakan bahwa sangat sulit untuk menjustifikasi apakah kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan melalui perbandingan sebelum dan sesudah desentralisasi. Terlebih, efisiensi, dan responsibilitas menjadi sulit untuk diukur dan indikatornya sangat sulit tersedia. Sebagai contoh, dengan mengutip Bird, Ebel dan Wallich (1995), Canaletta dkk (2004) menyatakan bahwa sejujurnya, pelayanan publik di Timur dan pusat Eropa buruk sebagai akibat dari desentralisasi. Secara lebih spesifik desentralisasi di Filipina dan Uganda, Bank Dunia (2001) menyarankan bahwa karena keterbatasan otoritas dan kelemahan manajemen keuangan, sehingga tidak ada audit reguler pada desentralisasi pelayanan kesehatan dan pendidikan. Menerima pendapat bahwa desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi alokasi, yang mana orang akan berasumsi bahwa rakyat akan vote sesuai preferensinya dan berpindah kepada daerah yang pelayanannya lebih baik, ternyata penelitian Bank Dunia berkesimpulan bahwa mobilitas antar

daerah hukum sangat jarang disebabkan oleh pelayanan publik yang terdesentralisasi (Bank Dunia, 2001).

Oleh karena itu, sehubungan dengan aspek equitas, Canaletta dkk (2002) menyatakan bahwa hasil desentralisasi adalah ternyata sebuah ketidakseimbangan distribusi sumber-sumber antar daerah yang pada akhirnya akan menimbulkan disparitas ekonomi. Senada dengan itu, Azfar dkk (1999: 4) berpendapat bahwa beberapa penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi dapat memperlebar disparitas daerah dalam pengeluaran sosial jika pemerintah daerah bertanggung jawab dalam pendanaan dan implementasinya. Sebagai contoh, West dan Wong (1995, dikutip dalam Azfar dkk, 1999: 40) menunjukkan bahwa di Cina desentralisasi meningkatkan lokal disparitas dalam pelayanan kesehatan dan pendidikan. Winkler dan Rounds (1996, dikutip dalam Azfar dkk, 1999: 4) menyatakan bahwa desentralisasi telah menciptakan ketidaksamaan dalam pengeluaran publik di Chile. Akhirnya dalam hal stabilitas ekonomi makro, adalah sangat sulit bagi pemerintah daerah untuk mencapai stabilitas mengingat pengeluaran negara yang defisit. Sebuah contoh, studi yang dilakukan Ahmad dan Hofman (2000, dikutip dari Asia Research Centre) melaporkan bahwa sebuah defisit anggaran pemerintah pusat adalah sebuah resiko dari desentralisasi yang berkelanjutan di Indonesia.

Kesimpulan

Spectrum definisi desentralisasi yang telah dijelaskan dimuka telah menjelaskan bahwa sebagai konsep, ternyata desentralisasi mempunyai berbagai bentuk seperti dekonsentrasi, delegasi maupun devolusi. Gelombang

Artikel

demokratisasi, *good governance* dan globalisasi telah menjadikan desentralisasi sebagai tuntutan besar bukan hanya bagi negara-negara maju tapi juga negara-negara berkembang. Meskipun demikian, perdebatan konsep desentralisasi selalu eksis dengan mempertanyakan apakah desentralisasi adalah sebuah cara yang efektif untuk membawa pemerintahan lebih dekat dengan masyarakat dan untuk meningkatkan pelayanan publik atau ternyata desentralisasi malah telah banyak menuntut proses sentralisasi pemerintahan seperti yang terjadi di Brazil dan Indonesia.

Secara umum, desentralisasi sebagai alat untuk meningkatkan kinerja pemerintah mempunyai kelebihan dan keterbatasan. Beberapa bukti empiris menyarankan bahwa hasil-hasil dari praktek desentralisasi bervariasi antar negara yang satu dengan yang lain. Beberapa negara dapat meraih keuntungan dengan mendesentralisasi kewenangan dan pelayanan publik kepada pemerintah daerah, sementara negara lain mengalami kesulitan bahkan efek yang buruk dari pelaksanaan desentralisasi fungsi-fungsi pemerintah seperti disparitas local, korupsi dan biaya ekonomi yang tinggi. Desentralisasi yang telah diadopsi oleh banyak pengambil kebijakan di beberapa negara berkembang pada saat ini bukan merupakan suatu kebenaran yang mutlak. Perdebatan praktek desentralisasi telah mempertajam bahwa desentralisasi hanyalah sebuah pilihan yang mempunyai kelebihan dan keterbatasan.

* Penulis adalah staf Bid. Pengajaran Pusklat SPIMNAS Bidang Kepemimpinan-LAN,

Daftar Pustaka:

- Ahmad, E & Hofman, B, 2000, *Indonesia: Decentralisation-Opportunities and Risks*, Report of the IMF and World Bank Resident Mission.
- Agrawal, A and Ribot, J, 2002, 'Analysing Decentralisation: A Framework with South Asian and East African Environmental Cases', *World Resources Institute, Institutions and Governance Program*, Washington DC USA, (on line), available at: www.pdf.wri.org.eaa_wp1.pdf. (Accessed, 17 May 2004)
- Asia Research Centre, 2001, *Decentralisation and Development Cooperation: Issues for Donors*, Murdoch University, (on line), available at: www.auseid.gov.au/research/pdf/decentralisation.pdf (Accessed 12 August 2004)
- Azfar, O, Kahkoen, S, Lanyi, A, Meagher, P, Rutherford, D, 1999, 'Decentralisation, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements', IRIS Centre, University of Maryland, College Park, (on line), available at: www.iris.umd.edu/publications/detail.asp?ID=wp&number=255 (Accessed 10 July 2004)
- Bardhan, P, 2002, 'Decentralisation of Governance and Development', *Journal of Economic Perspectives*-volume16, No.4, P.185-205
- Berger, S, 1983, *Organising Interest*, New York: Cambridge University Press
- Canaleta, G.C, Arzoz, P.P, Garate, M.R, 2004, 'Regional Economic Disparities

- and Decentralisation', *Urban Studies*, Vol 41, No.1, 71-94
- Cheema, G.S. and D.A. Rondinelli, 1983, *Implementing Decentralisation Programmes in Asia: Local Capacity for Rural Development*, Nagoya, Japan: UN Centre for Regional Development.
- Cooray, A, 1993, 'Towards More Efficient Administration: Citizen's Charter in the United Kingdom and Hong Kong's Performance Pledge Programs', *Hong Kong Public Administration*, Vol.2 No.2, pp.159-176.
- Crook, C.R. & Sverrisson, A.S, 2001, 'Decentralisation and Poverty-Alleviation in Developing Countries: a comparative analysis or, is West Bengal Unique?', *Institute of Development Studies*, Brighton, Sussex BNI 9RE England, (on line), available at: www.gtzsfdm.or.id/lib_pa_doc_on_dec.htm. (Accessed 20 June 2004)
- Dore, J and J, Woodhill, 1999, *Regionalism, Sustainable Regional Development (Executive Summary of the Final Report)*, Greening Australia, p.15-18
- Downes, R and Raines, P, 2003, 'Decentralisation and New Approaches to Regional Policy-Lessons from Austria', *European Policies Research Centre*, University of Strathclyde, UK. (On line), available at: www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/pisa03/downes-raines.pdf. (accessed 10 July 2004)
- Fesler, J.W. 1968, *International Encyclopedia of Social Sciences*, 1968, The section on "Centralisation and Decentralisation" (p.370-379), the Macmillan Company and the Free Press. New York.
- Hambelton, R, 1987, 'Developments, Objectives and Criteria', (eds) in Willmott, P, 1987, *Local Government Decentralisation and Community*, Policy Study Institute, Discussion paper no 18, Pinter Publisher. Ltd, Oxford OX41LB
- Indonesian Law No 5/1974, *Indonesian Local Government*, Citra Umbara, Bandung, Indonesia
- Indonesian Law No 22/1999, *Regional Autonomy in Indonesia*, Citra Umbara, Bandung, Indonesia
- International Encyclopedia of Social Sciences, 1968, vol 2, The section on "Centralisation and Decentralisation" (p.370-379), the Macmillan Company and the Free Press.
- Japan International Cooperation Agency (JICA), 2001, *Government Decentralisation Reforms in Developing Countries*, (on line), available at: www.jica.go.jp/english/pub (Accessed, 20 July 2004)
- Kirkpatrick, C, Clarke, R, Polindano, C, 2002, *Handbook on Development Policy and Management*, Edward Elgar Publishing, Inc. USA.
- Litvack, J & Seddon, 1998, 'Decentralisation Briefing Notes', *World Bank Institute, Working papers in collaboration with Prem Network*, (on line), available at: www.gtzsfdm.or.id/lib_pa_doc_on_dec.htm (Accessed 20 June 2004)
- Litvack, J, Ahmad, J and Bird, R, 'Rethinking Decentralisation in Developing Countries', *The World Bank*, (on line), available at: www.gtzsfdm.or.id/lib_pa_doc_on_dec.htm. (Accessed 20 June 2004)

Artikel

- Manor, J, 1997, 'The Political Economy of Decentralisation', The World Bank, (on line), available at: www.gtzsfdm.or.id/lib_pa_doc_on_dec.htm. (Accessed 20 June 2004)
- Marz, S, 2001, 'Sector Guidelines Decentralisation', (on line), available at: www.gtz.de/themen/political-reforms/download/fl-dezentralisierung-engl.pdf, (Accessed 10 July 2004)
- Morrison, T.H., 2004, 'What is Regionalism? What is Decentralisation?', Unpublished, Prepared for lecture notes distributed in the topic Regionalism, Decentralisation and Governance (POAD 9116) at Flinders University of South Australia, Bedford Park, on 26 July 2004.
- Musgrave, R.A and Musgrave, P.B, 1976, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill, New York
- Oates, W, 1999, 'An Essay on Fiscal Federalism', *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 3.
- Padilla, P, 1993, 'Decentralisation Towards Democratisation and Development: The Philippine Experience', in De Guzman, R.P and Reforma, M.A, *Decentralisation Towards Democratisation and Development*, EROPA, Manila, pp.185-198
- Rondinelli, D & Nellis, J, 1986, 'Assessing Decentralisation Policies: A Case for cautious Optimism', *Development Policy Review IV, I*, p.5.
- Rondinelli, D, 1998, *What is Decentralisation?*, World Bank Poverty Reduction and Economic Management Knowledge Management System, Washington, D.C.
- Roy, R, undated, 'On The Theory of Decentralisation: A Critique of Mainstream Economics and Towards an Alternative political-Economy Approach', *Working Paper Series*, No.69, Department of Economics, University of London
- Schneider,A, 2003, 'Who gets what from whom? The Impact of Decentralisation on tax capacity and pro-poor policy', *Institute of development Studies working paper*, No.179, Brighton, Sussex BNI 9RE, England, available at: www.gtzsfdm.or.id/lib_pa_doc_on_dec.htm (Accessed 20 June 2004)
- Scott, I, 1996, 'Changing Concepts of Decentralisation: Old public Administration and New Public Management in the Asian Context', *The Asian Journal of Public Administration Vol.18, No1*, pp.659-675
- Sharpe, L.J, 1979, *Decentralist Trends in Western Democracies*, Sage Publications, London.
- Simamarta,R, 2002, 'Regional Autonomy and The Character of Local Government Laws and Regulations-New Pressures on The Environment and Indigenous Community'. (on line) Available at: <http://dk.dlib.indiana.edu/documents/diro/00/00/09/23/dlc-00000923-oo/simamarta170502.pdf>. (Accessed 17 May 2004)
- SMERU Research Institute, 2002, 'Regional Autonomy in Indonesia:Field Experiences and

- Emerging Challenges', SMERU working Paper. (on line)
- Available at:
www.gtzsfdm.or.id/documents/dec-ind/o-pa-doc/Syaikuusman-regautonomy-July2002.pdf. (Accessed 12 May 2004)
- Smith, B.C, 1985, *Decentralisation, The territorial Dimension of The State*, London, Allen and Unwin
- Smoke, P, and Lewis, B.D, 1996, 'Fiscal Decentralisation in Indonesia: A New Approach to an Old Idea', *World Development*, Vol. 24, No. 8, pp1281-1299.
- Smoke, P, 2001, 'Fiscal Decentralisation in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice', *United Nations Research Institute for Social Development*, (on line) available at: www.sti.ch/pdfs/swap240.pdf (Accessed 20 July 2004)
- Tendler, J, 1997, *Good Government in The Tropics*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Tiebout, C, 1956, 'A Pure Theory of Public Expenditures', *Journal of Political Economy*, vol.64
- United Nation of Development Program (UNDP), 1999, *Decentralisation: A Sampling of Definitions, Working Paper*, (on line), available at: www.gtzsfdm.or.id/lib_pa_doc_on_dec.htm
- Wade, R, 1997, 'How Infrastructure Agencies Motivate Staff: Canal Irrigation in India and the Republic of Korea', in *Infra Structure Strategies in East Asia*. A Mody, ed, Washington, D.C.:EDI, World Bank, pp. 109-30
- West, L and Wong, C, 1995, 'Fiscal Decentralisation and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services', *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.11, No.4: 70-84
- Willmott, P, 1987, *Local Government Decentralisation and Community*, Policy Study Institute, Discussion paper no 18, Pinter Publisher. Ltd, Oxford OX41LB
- Winkler, D and Rounds T, 1996, 'Municipal and Private Sector Response to Decentralisation and School Choice', *Economics of Education Review*, Vol. 15, no.4:365-376
- World Bank, 1995, *Colombia Local Government Capacity: Beyond Technical Assistance*. World Bank Report 14085-C, Washington, DC.
- World Bank, 1988, *World Development Report 1988*, New York: Oxford University Press.
- World Bank, 1999, *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century: The Changing Development Landscape*, New York: Oxford University Press.
- World Bank, 2001, *Decentralisation and Governance: Does Decentralisation Improve Public Service Delivery?*, (on line), available at: www.worldbank.org/prem/premnotes/premnote55.pdf (Accessed 19 July 2004)