

DESENTRALISASI DAN DEMOKRASI

Mudiyati Rahmatunnisa

*Staf Pengajar Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Program Pascasarjana FISIP
Universitas Padjajaran Bandung*

Abstract

Decentralization and democracy are complex concepts. Contemporary discourse shows that both concepts have the potential of symbiotic relationship. However, theoretical and empirical discourse shows that the claim is not without opposition. This paper discusses the two concepts, the potential for symbiotic relationships between them, as well as criticism that appear on the relationship between the two concepts from various experts.

Keywords: Decentralization, Territorial Decentralization, Democracy, Political Participation

Pendahuluan

Banyak ahli sepakat bahwa konsep desentralisasi dan demokrasi merupakan konsep-konsep yang sangat kompleks.¹ Oleh karena itu, pemahaman yang jelas terhadap konsep dan teori dari keduanya menjadi sangat penting. Tulisan ini dimaksudkan untuk memberikan alternatif bahasan, dengan fokus kepada perdebatan konseptual maupun empirik menyangkut definisi, bentuk, paradoks dan beragam aplikasinya. Mengingat kompleksitasnya, tulisan ini tidak mungkin dapat membahas secara komprehensif ketiga konsep tersebut, namun lebih menitikberatkan pada pembahasan dalam rangka membangun kerangka analisis proses pemerintahan yang menerapkan sistem desentralisasi dan demokrasi.

Isi dari tulisan ini terdiri dari tiga bagian. Bagian pertama akan membahas tentang konsep desentralisasi yang mencakup pengertiannya, argumentasi-argumentasi yang mendukung penerapannya dan beberapa kritisi baik secara konseptual maupun empirik. Pembahasan tentang

¹ Lihat, misalnya, Furniss, N. 1974, 'The practical significance of decentralization', *The Journal of Politics*, vol. 36, no. 4, p. 961; Dryzek, J. S. 1996, 'Political inclusion and the dynamics of democratization', *The American Political Science Review*, vol. 90, no. 3, pp. 475-487.

demokrasi akan menjadi topik pada bagian berikutnya. Bagian ketiga akan mengulas hubungan simbiotik antara desentralisasi dan demokrasi.

Desentralisasi

Dalam wacana kontemporer, desentralisasi sebagai sebuah konsep bisa diterapkan dengan berbagai cara dan dalam beragam keadaan (Conyers 1984: 187). Desentralisasi melibatkan banyak proses dan institusi (Furniss 1974; Smith 1985). Literatur terkini juga memperlihatkan bahwa desentralisasi telah menjadi topik yang interdisiplin, tidak hanya dimonopoli oleh ilmuwan politik dan publik administrasi sebagai kontributor utama terhadap literatur tentang desentralisasi yang begitu luas, tetapi juga digunakan oleh para pengacara, sosiolog, antropolog, dan para akademisi dalam teori dan desain organisasi dan juga perencanaan pembangunan (Conyers 1984: 190). Konsekuensinya adalah desentralisasi sekarang memiliki makna yang berbeda untuk setiap disiplin ilmu (Levy & Truman 1971; Bardhan 2002).

Mengingat luasnya cakupan desentralisasi, pembahasan akan difokuskan kepada desentralisasi dalam pemerintahan dan tidak akan membahas desentralisasi sebagaimana yang diterapkan di lembaga-lembaga non-pemerintah. Fokus bahasan akan lebih tertuju pada apa yang disebut desentralisasi teritorial (*territorial decentralization*) yang menyangkut penyerahan kekuasaan dan kewenangan kepada pemerintah yang lebih rendah ketimbang desentralisasi fungsional (*functional decentralization*) yang merujuk pada desentralisasi kepada organisasi semi atau non-pemerintah.

Beberapa ahli membedakan antara bentuk desentralisasi teritorial ke dalam beragam arti dan bentuk (Burns, Hambleton & Hogget 1999; Rondinelli & Cheema 1983). Variasi ini didasarkan pada tiga perspektif yang berbeda, yaitu, derajat dari kewenangan dan kekuasaan, otonomi dari organisasi-organisasi yang diberi kekuasaan dan kewenangan, dan jenis dari kewenangan yang diserahkan yang harus dijalankan oleh level pemerintah daerah (pemda). Satu hal yang para akademisi sepakat adalah perbedaan-perbedaan ini menentukan tindakan yang khusus dan masing-masing bentuk dari desentralisasi teritorial.

Satu kategorisasi yang paling banyak digunakan adalah yang membedakan antara dekonsentrasi (*deconcentration*), desentralisasi fiskal

(*fiscal decentralization*) dan devolusi (*devolution*) (Manor 1999). Yang pertama, dekonsentrasi merujuk kepada to “*the dispersal of agents of higher levels of government into lower level arenas*”. Manor menekankan bahwa dalam tipe desentralisasi ini, sebenarnya tidak ada kewenangan yang diserahkan dari Pusat, hanya ada relokasi aparat publik yang bertanggung jawab kepada aparat yang lebih tinggi tingkatannya dalam sebuah sistem pemerintahan. Pada kenyataannya, dekonsentrasi lebih mendukung sentralisasi, karena lebih memperkuat pengaruh dari level pemerintahan yang lebih tinggi atas pemerintahan lokal di bawahnya. Manor juga menekankan kondisi seperti ini menjadi fenomena yang seringkali terjadi terutama di negara berkembang (*less developed countries*) di mana aparat Pusat yang ada di daerah mendominasi hampir semua urusan-urusan pemerintahan, karena tekanan Pusat sangat besar daripada masyarakat lokal.

Sebaliknya, Turner (2002) berpendapat bahwa dekonsentrasi, jika “*well-planned and properly implemented*”, memiliki beberapa potensi keuntungan, baik secara manajerial maupun politik dalam hal memperluas partisipasi masyarakat. Berdasarkan pengalaman Kamboja, Turner menyatakan bahwa dekonsentrasi merupakan strategi yang lebih baik untuk diterapkan di negara berkembang ketimbang devolusi. Hal ini karena negara berkembang memiliki kapasitas organisasi yang masih terbatas dalam hal struktur, proses dan keahlian yang mendukung devolusi kewenangan yang sesungguhnya. Ditambah lagi, banyak negara berkembang masih mengalami kondisi politik yang tidak stabil. Dekonsentrasi juga lebih tepat ketimbang devolusi di negara berkembang karena masih kuatnya tradisi hirarkis yang mungkin akan menghambat pengambilan keputusan dari pemerintah lokal dan membangun program desentralisasi yang partisipatif, responsif dan akuntabel.

Bentuk kedua dari desentralisasi teritorial adalah desentralisasi fiskal yang menyangkut “*downward fiscal transfers, by which higher levels in a system cede influence over budgets and financial decisions to lower level*” (Manor 1999: 9). Kewenangan ini biasanya diserahkan kepada aparat birokrasi pusat (*deconcentrated bureaucrats*) atau yang ditunjuk dari pemerintah pusat yang bertanggung jawab kepada atasannya. Untuk alasan ini, desentralisasi fiskal juga dikritisi karena bukan sebagai “*genuine decentralization*”, khususnya berkenaan dengan tidak adanya kesempatan bagi penduduk lokal untuk

terlibat dalam urusan-urusan fiskal dari pemerintah lokal. Bentuk yang ketiga adalah devolusi atau *democratic decentralization* yang merujuk kepada "*the transfer of resources and power (and often tasks) to lower level authorities which are largely of wholly independent of higher levels of government...*" Schneider (2003: 18) menambahkan bahwa kemandirian tersebut memungkinkan aktor politik lokal untuk mengelola isu-isu lokal tanpa campur tangan Pusat atau pemerintah di atasnya.

Terdapat perdebatan yang berlangsung di antara para ahli menyangkut ketiga bentuk desentralisasi ini. Tidak seperti dekonsentrasi dan desentralisasi fiskal, beberapa ahli (Alderfer 1964; Mawhood 1983) menyatakan bahwa devolusi sebenarnya merupakan bentuk asli dari desentralisasi (*the genuine form of decentralization*). Menurut Smith (1985), hal ini karena devolusi memungkinkan penduduk lokal untuk mempunyai suara dan dapat mempengaruhi proses-proses pengambilan keputusan; demokratisasi menjadi diperkuat karena aparat publik menjadi lebih akuntabel, dan pelayanan publik menjadi lebih baik karena pemerintah lokal menjadi lebih efisien dalam mengatasi kebutuhan-kebutuhan masyarakatnya daripada pemerintah Pusat. Turner (2002), sebaliknya, menyatakan bahwa pembangunan yang sukses bukanlah merupakan hasil yang otomatis dari devolusi. Dia menekankan bahwa devolusi juga telah membawa hasil yang mengecewakan, termasuk *elite capture*, pelayan yang lebih buruk, kegagalan untuk mengurangi kemiskinan, pemerintah lokal yang tidak responsif, dan pembuatan keputusan yang tidak partisipatif.

Devolusi merupakan inti dari desentralisasi. Ada dua alasan yang mendasari argumen tersebut; **pertama**, dibandingkan dengan dekonsentrasi dan desentralisasi fiskal, konsep devolusi mengandung prinsip independensi atau otonomi dari entitas lokal dalam proses-proses politik lokal. Hal tersebut juga bermakna bahwa melalui devolusi entitas lokal memiliki peran dan tanggung jawab yang lebih besar dalam mengelola urusan-urusan lokal daripada pemerintah pusat (Manor 1999; Schneider 2003). Alasan **kedua** adalah bahwa devolusi mendukung ide pemberdayaan masyarakat lokal. Samoff mengatakan bahwa secara konseptual, devolusi mengandung makna pemberdayaan mereka yang tidak terwakili (*under-represented*) dan kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*) melalui penyerahan kewenangan pengambilan keputusan yang aktual. Tanpa memberdayakan *disadvantaged groups*, tidak ada

desentralisasi. Oleh karena itu, melalui devolusi-lah urusan-urusan lokal dapat menjadi domain dari penduduk lokal ketimbang mereka yang dipekerjakan di pusat administrasi pemerintah. Devolusi menjanjikan partisipasi aktif masyarakat lokal, memungkinkan mereka untuk meminta pertanggungjawaban politisi terpilih dan aparat pemerintah. Dengan kata lain, devolusi menjanjikan *democratic decentralization*.

Argumen-argumen yang Mendukung Desentralisasi

Konsensus umum para pendukung desentralisasi adalah bahwa tujuan pembangunan tidak akan dapat dicapai melalui sentralisasi pengawasan dan manajemen yang ekstensif. Akan tetapi, pembangunan membutuhkan partisipasi masyarakat lokal yang lebih luas dalam proses-proses ekonomi, sosial dan politik. Berdasarkan berbagai literatur yang ada, ada beragam argumen-argumen teoritik yang mendukung desentralisasi, yang bisa dikategorikan ke dalam tiga tema utama, yaitu administratif, ekonomi dan politik.

Berdasarkan perspektif administratif, di antara justifikasi yang paling banyak dikutip adalah bahwa desentralisasi memiliki potensi untuk menghasilkan efektivitas dan efisiensi yang lebih besar dalam urusan-urusan administratif lokal, khususnya pemberian layanan publik (Breton 2000). Hal ini disebabkan karena pemerintah lokal memiliki pengetahuan yang lebih baik dan sensitifitas yang lebih kuat terhadap berbagai kebutuhan dan keinginan masyarakat lokal daripada pemerintah pusat, yang berimplikasi kepada proyek-proyek dan desain program yang lebih efektif. Ditambah lagi, desentralisasi juga memungkinkan pemberian layanan yang lebih murah karena pemerintah lokal dapat memangkas prosedur yang panjang dan kompleks dari perencanaan yang terpusat (Rondinelli, Nellis & Cheema 1983).

Perspektif ekonomi, desentralisasi memiliki potensi untuk mengembangkan pembangunan ekonomi dan mengurangi kemiskinan. Litvack, Ahmad dan Bird (1998a) menyatakan bahwa "*decentralization can have significant repercussions for resource mobilization and allocation, and ultimately macroeconomic stability, service delivery, and equity.*" Hal ini dimungkinkan melalui "*... market models of local decision-making... as a means of expanding the scope of consumer choice between public goods. Residential choice*

[also] contributes to the realization of individual values and collective welfare" (Smith 1985).

Desentralisasi dapat mengurangi biaya, memperbaiki pelayanan dan lebih efektif dalam memanfaatkan SDM (Hart 1972). Ditambah lagi, karena desentralisasi memberikan penduduk lokal kekuasaan untuk mengawasi pemimpin politik yang dipilihnya, hal tersebut dapat meningkatkan motivasi pemerintah untuk memuaskan keinginan warganya (Breton 2000). Upaya untuk memenuhi keinginan tersebut juga akan meningkatkan kesempatan untuk lapangan pekerjaan (Rondinelli, McCullough & Johnson 1989). Proses pengambilan keputusan yang berbasis lokal dan pemerintah lokal yang memiliki motivasi kuat akan mendorong semangat kompetisi antar pemerintah lokal dengan tujuan untuk memuaskan beragam preferensi dari warganya (Bardhan 2002). Oleh karena itu, kondisi ini dapat mendorong pembangunan ekonomi dan mengurangi kemiskinan. Studi lainnya juga menunjukkan bahwa desentralisasi yang meningkat dapat mengurangi korupsi. Misalnya, studi yang dilakukan oleh Arikian (2004) atas 40 negara menyimpulkan bahwa desentralisasi fiskal yang besar memiliki potensi untuk mengurangi perilaku "*rent-seeking*" dari para birokrat.

Keuntungan yang ketiga dari desentralisasi adalah dapat memfasilitasi stabilitas politik dan partisipasi. Desentralisasi mengasumsikan bahwa penduduk lokal memiliki hak untuk memilih pemimpinnya yang mereka anggap dapat dipercaya, dan kehadiran aparat pemerintah terpilih ini akan mendukung "*social harmony, community spirit and political stability*" dengan mendorong partisipasi aktif dari warga lokal dalam proses pembuatan kebijakan dan juga pelaksanaannya (Smith 1985; Blair 2000). Mengurangi konsentrasi kekuasaan juga dilihat sebagai sebuah strategi untuk memelihara integrasi nasional dan stabilitas dengan menekan gerakan-gerakan separatis.

Kritik atas Desentralisasi

Meskipun desentralisasi diterapkan oleh banyak negara dan secara intensif diadvokasi oleh beberapa lembaga donor internasional, laporan-laporan yang menunjukkan kegagalan implementasi desentralisasi tidaklah

sedikit bersama-sama dengan kritik konseptual yang dialamatkan oleh banyak ahli.

Kritik konseptual atas desentralisasi terutama datang dari kaum Kiri yang mendukung ide sistem pemerintahan yang sentralistik dan melihat desentralisasi sejalan dengan prinsip negara kapitalis. Pada spektrum yang paling radikal dari kaum Kiri percaya bahwa *"public ownership of the principle means of production combined with centralized planning offered the best hope for a just, human, and egalitarian society"* (Fung & Wright 2001). Dalam konteks ini, sistem pemerintahan yang tersentralisasi dipercaya sangat penting untuk mengurangi dampak negatif dari ekonomi kapitalis, seperti kemiskinan, pengangguran, peningkatan ketidakadilan, dan penyediaan sarana publik dan layanan kesehatan yang buruk.

Prud'homme (1995) merupakan salah satu di antara para ahli yang menyoroti konsekuensi negatif dari desentralisasi. Di dalam artikelnya yang terkenal *"The Dangers of Decentralization"*, dia berpendapat bahwa desentralisasi mengandung kekurangan yang dapat menyebabkan disparitas antar-daerah, ketidakstabilan ekonomi dan inefisiensi. Menurutnya, permasalahan-permasalahan ini ditemukan pada sistem desentralisasi di mana pemerintah pusat tidak lagi memegang tanggung jawab untuk mendistribusi program-program atau memiliki kekuasaan penuh untuk mengawasi pajak dan pengeluaran. Lebih lanjut, Prud'homme menambahkan bahwa mereka yang mendukung desentralisasi gagal untuk mengakui bahwa di banyak kasus kapasitas lokal yang terbatas dan/atau pemerintahan yang tidak responsif dan korup telah membawa akibat inefisiensi dalam pelayanan publik. Ditambahkan, dengan merujuk kepada Amerika Serikat dan Eropa Barat, Corragio (dikutip dalam Slater 1989) mengatakan bahwa *"the idea of decentralization becomes a mask for dismantling of the welfare state"*, karena *"[d]ecentralization" can be a less overt step on the way to increased privatization, deregulation and a rolling back of many of the economic and particularly social functions of the state"*. Pada intinya, mereka mengkritisi asumsi bahwa desentralisasi selalu akan menghasilkan keuntungan administratif, ekonomi dan politis, dengan melihat pada beberapa potensi konsekuensi-konsekuensi negatifnya.

Keuntungan-keuntungan desentralisasi juga dikritik dari perspektif empirik. Beberapa studi mengkonfirmasi bahwa desentralisasi justru telah gagal untuk mencapai tujuan yang diinginkan di banyak negara

(Crook & Manor 1995). Studi-studi ini juga mengindikasikan bahwa desentralisasi bukanlah sebuah strategi yang efektif untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan memerangi kemiskinan di beberapa negara Afrika dan Amerika Latin, dan telah pula memperlebar jurang ketimpangan regional di Cina dan berdampak pada buruknya pelayanan publik di Bangladesh. Studi lainnya menunjukkan bahwa alih-alih memperkuat akuntabilitas demokratik, desentralisasi justru diasosiasikan dengan prevalensi korupsi yang mengkhawatirkan di Amerika Serikat termasuk Indonesia (Segal 1997; Kuncoro 2006).

Berdasarkan diskusi di atas, dapat dikatakan bahwa meski desentralisasi memiliki potensi untuk menghantarkan keuntungan administratif, ekonomi dan politik, pengalaman empirik menunjukkan bahwa keuntungan-keuntungan tersebut bukanlah sebagai sesuatu yang pasti. Sebagaimana Sulistiyanto dan Erb (2005) mengemukakan, desentralisasi juga memiliki potensi gelap yang dapat merusak potensi positifnya.

Demokrasi

Sebagaimana istilah politik lainnya, demokrasi merupakan salah satu yang komplek. Helena Catt (1999) menyatakan bahwa meskipun secara luas, demokrasi dimaknai sebagai "*rule by the people*", dalam praktiknya, artinya beragam. Para ahli menyepakati pandangan bahwa demokrasi itu sangat subjektif dan beragam (Bagchi 1995; Whitehead 2003). Sorensen (1998) khususnya, menyatakan bahwa perdebatan tentang demokrasi telah tumbuh dan berkembang dengan menggabungkannya dengan aspek dan dimensi yang baru ketika konteks sosial - atau persepsi analisis - berubah. Dia menyatakan bahwa pengalaman di banyak negara memperlihatkan bagaimana potensi untuk menekankan aspek-aspek dari demokrasi akan membawa kepada beragam definisi dari demokrasi.

Pemaknaan demokrasi yang netral dikemukakan oleh Catt (1999) sebagai sebuah metoda ideal dalam pengambilan keputusan. Lebih lanjut, Catt berpendapat bahwa pemaknaan seperti inilah yang mengakibatkan demokrasi diterima secara universal. Sebagai sebuah metode, demokrasi dapat diterapkan di organisasi mana pun di mana di dalamnya warga membuat keputusan-keputusan. Namun demikian, penggunaan konsep

demokrasi selalu dikaitkan dengan sistem pemerintahan nasional atau daerah.

Salah satu definisi demokrasi yang mengikuti pemikiran tersebut adalah yang dikemukakan oleh Brian Barry (1992). Barry mendefinisikan demokrasi sebagai metode untuk menentukan isi dari hukum atau peraturan yang mengikat lainnya (*legally binding decisions*) yang mana preferensi warga memiliki koneksi formal outputnya dan preferensi tersebut diperhitungkan secara adil. Definisi ini menyiratkan bahwa dalam sebuah sistem demokratis, preferensi warga secara adil diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan dan terefleksi dalam hukum dan kebijakan-kebijakan pemerintah.

Satu poin penting yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa dalam sebuah sistem yang demokratis "*eligible people in a polity participate actively not only in determining the kind of people that govern them, but also participate actively in shaping the policy output dari pemerintah*" (Redy & Sabelo 1997). Sebuah sistem pemerintahan dikategorikan sebagai demokratis tidak hanya karena secara politis responsif terhadap warga melalui pemilu yang periodik, tetapi juga karena sistem tersebut terbuka untuk partisipasi bagi kelompok-kelompok marginal atau yang tersubordinasi. Hanya melalui eksistensi dari mekanisme yang inklusif seperti inilah, apa yang disebut sebagai demokrasi procedural menjadi *participatory democracy* di mana didalamnya "*the everyday rights, interests, perspectives and involvement of civil society at large [are] taken into consideration by the powers - that -be, in between elections* (Loh 2008).

Apa yang menjustifikasi demokrasi sebagai sebuah metode ideal pengambilan keputusan? Atau, apa yang menyebabkan demokrasi lebih disukai ketimbang bentuk pemerintahan yang lainnya? Para ahli telah menjawab ini dengan jawaban-jawaban yang beragam (Beetham 1994; Dahl 1998). Pada garis besarnya, demokrasi dijustifikasi berdasar kepada prinsip-prinsip yang mendasarinya, kebaikan-kebaikannya dan juga keuntungan-keuntungan yang didapat ketika menerapkannya (Copp, Hampton & Roemer 1993; Holden 1988).

Dalam kategori yang pertama, prinsip yang mendasari demokrasi, para ahli berpendapat bahwa demokrasi lebih disukai karena menjunjung dan memfasilitasi prinsip-prinsip moral yang mendasar seperti akuntabilitas

politik, persamaan politik dan kedaulatan masyarakat. Komitmen atas ketiga prinsip ini sangatlah mendasar karena berakar dari prinsip otonomi personal sebagai manusia (Ng 1997: 21). Ketiganya merupakan manifestasi dari aspirasi mendasar dari manusia atas kebebasan (Wood 2004: 3) dan kesamaan di antara sesamanya (Saward 1998: 21). Dari perspektif ini pula, diyakini demokrasi tidak terikat pada kultur tertentu (*culture-bound*). Komitmen atas prinsip dasar ini merupakan dasar untuk penerimaan demokrasi yang mendunia. Hasil survey opini publik di negara-negara Afrika, Amerika Latin dan Asia pada tahun 2001 menunjukkan bahwa budaya barat tidak memiliki monopoli dalam memahami dan menilai demokrasi (Diamond 2003: 7). Dua per tiga negara-negara di Afrika yang disurvei memandang demokrasi berhubungan erat dengan kemerdekaan sipil, kedaulatan rakyat dan pemilu. Mereka juga menyukai demokrasi daripada otoritarian dan percaya bahwa demokrasi sebagai bentuk pemerintahan yang terbaik. Hasil yang sama juga di temukan di Amerika Latin dan Asia. Survey yang dilakukan juga menunjukkan bahwa negara-negara Muslim di Afrika, Asia Tengah dan Timur Tengah juga supportif terhadap demokrasi sebagaimana negara lainnya. Pendeknya, survey tersebut menemukan bahwa demokrasi dipandang sebagai sesuatu yang baik oleh banyak orang di seluruh dunia, terlepas latar belakang budaya mereka (Dryzek 1996: 475).

Kategori yang kedua - kebaikan yang melekat (*inherent virtues*) - memfokuskan kepada proses demokrasi itu sendiri. Proses demokrasi dipandang penting karena memiliki potensi untuk mengembangkan kapasitas individual. Holden (1988) berpendapat bahwa "*political participation itself increases people's confidence in their ability to participate efficiently and meaningfully in politics: participation increases their sense of 'political efficacy'.*" Justifikasi lainnya adalah bahwa proses demokrasi dapat meredam konflik karena memungkinkan ketidaksepakatan dan perbedaan untuk di dengar dan didiskusikan dalam suasana yang bebas dan setara, oleh karenanya mengurangi frustrasi publik dan meminimalisir konflik yang brutal. Holden lebih lanjut menjustifikasi proses demokrasi atas dasar potensinya, melalui mekanisme pemilu, untuk memfasilitasi suksesi pemimpin yang damai dan tertib. Rezim yang demokratis mampu secara lebih baik dalam menyediakan kondisi-kondisi di mana keuntungan-

keuntungan di atas dapat diwujudkan daripada rezim lain oleh karena adanya kebaikan yang melekat (*inherent virtues*).

Kategori yang ketiga - *outcomes* menguntungkan - menjustifikasi demokrasi dalam hal kemampuannya menyampaikan hasil yang baik seperti mereduksi konflik, kebebasan individual yang lebih besar, keputusan-keputusan yang bijak, realisasi dari kepentingan bersama, kebahagiaan yang terbesar untuk jumlah yang besar, dan berbagai kebaikan lainnya (Saward 1998). Pendapat serupa juga datang dari Mayo (Mayo 1962) yang menyatakan bahwa demokrasi terjustifikasi karena mewujudkan nilai sosial dan individu. Yang dimaksud dengan nilai sosial, Mayo merujuk kepada kemampuan demokrasi untuk memfasilitasi penanganan damai atas pertentangan, perubahan sosial dan suksesi pemimpin. Mayo juga merujuk nilai positif individu atau kualitas individu yang dipromosi oleh demokrasi, seperti independensi, rasionalitas, simpati dan toleran.

Hubungan Simbiotik Desentralisasi dan Demokrasi

Di antara potensi keuntungan yang bisa diperoleh, desentralisasi dipandang sebagai strategi penting dalam rangka memperkuat demokratisasi. Misalnya, Redy dan Sabelo (1997) dan Hart (1972) dengan tegas mengatakan bahwa demokratisasi tidak akan efektif jika tidak disertai dengan desentralisasi kekuasaan yang efektif. Lebih lanjut, Heller (Heller 2001a) menekankan bahwa

...[D]ecentralization contributes to democratic deepening if and when it expands the scope and depth of citizen participation in public decision making. Expanding the depth means incorporating previously marginalized or disadvantaged groups into public politics. Expanding the scope means bringing a wider range of social and economic issues into the authoritative domain of politics (shifting the boundary from the market to the demos). Democratic decentralization in other words means redistributing power (the authority to make binding decisions about the allocation of public resources) both vertically (incorporating citizens) and horizontally (expanding the domain of collective decision making).

Berdasarkan perspektif di atas, desentralisasi dipercaya mampu membawa "*the policy making unit closer to the people*" dengan tujuan untuk membuka peluang partisipasi warga yang lebih luas dalam proses-proses politik, dan sekaligus memasukkan preferensi masyarakat yang lebih luas ke dalam proses perumusan kebijakan (Graglia 2000: 165; Heller 2001b: 140;

Borja as quoted by Ducci 2004: 121; Pratchett 2004: 362). Dengan kata lain, desentralisasi mendorong partisipasi masyarakat di luar pemilu. Satu hal yang penting di sini adalah bahwa partisipasi masyarakat itu tidak hanya sekedar melaksanakan program pemerintah, tetapi juga proses pembuatan keputusan menyangkut anggaran dan program (Abers 1996). Dengan demikian, peningkatan partisipasi masyarakat pada level lokal dapat memperbaiki kinerja demokratik dari institusi politik, dan karenanya memiliki dampak positif terhadap konsolidasi demokrasi negara secara keseluruhan (Schonwalder 1998: 74).

Namun demikian, pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa tidak ada jalan yang mudah untuk mewujudkan hubungan ideal tersebut (Krongkaew 1995a; Garcia-Guadilla & Perez 2002; Conyers 2003; Ryan 2004). Bahkan Eaton (2001) berpendapat bahwa desentralisasi tidak menjamin terbentuknya setting demokrasi. Schönwälder (1998: 74) berpendapat bahwa demokrasi lokal hanya akan berkembang jika devolusi kekuasaan dan sumberdaya kepada pemerintahan yang lebih rendah dan partisipasi politik warga yang memadai eksis.

Assetto, Hajba & Mumme (2003: 250) berpendapat bahwa kecenderungan optimisme ini terjadi karena asumsi hubungan ideal desentralisasi dengan pemerintahan demokratis didasarkan pada kondisi demokrasi yang sudah matang, bukan yang baru muncul dari sistem yang otoritarian. Asumsi ini termasuk kehadiran kemauan politik yang kuat dari pemerintah pusat dan daerah, kapasitas administratif yang tinggi dimiliki oleh institusi lokal, sumberdaya keuangan yang memadai, organisasi-organisasi *civil society* yang aktif, dan masyarakat lokal yang aktif dan atentif (Rondinelli, McCullough & Johnson 1989: 77-78; Manor 1999: 43; Bardhan 2002: 187-189; Smith 2004: 2-4).

Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa banyak faktor yang menghambat aktualisasi hubungan desentralisasi dengan demokratisasi. Di antaranya adalah keterbatasan teknis yang terwujud dalam ketidakjelasan peraturan perundangan (Hommes 1995; Litvack, Ahmad & Bird 1998b; Turner & Podger 2003). Ayee (Ayee 1996) dan Conyers (2003) menambahkan bahwa keterbatasan kapasitas manusia dan finansial dari pemerintah lokal juga telah berkontribusi kepada kesulitan dalam mewujudkan potensi keuntungan desentralisasi di Zimbabwe dan Ghana.

Studi di Bangladesh, Filipina dan Argentina, dan juga Thailand menunjukkan bahwa desentralisasi tidak berjalan efektif karena pemerintah pusat enggan menyerahkan kekuasaannya kepada daerah (Sarker 2003; Krongkaew 1995b). Desentralisasi juga tidak berhasil karena adanya dominasi elit lokal dalam proses politik di daerah (*elite capture*). Bardhan dan Mookherjee (2000) dan Malley (2003), misalnya, berpendapat bahwa pemerintahan lokal rawan terhadap fenomena *elite capture* di mana kepentingan elite yang mendominasi proses politik di daerah. Kondisi ini akan diperparah oleh keadaan di mana konstituen lokal tidak memiliki perhatian terhadap proses-proses politik yang berlangsung di daerahnya, NGO tidak aktif, dan media tidak berperan optimal (Kaiser, Pattinasarany & Schulze 2006). Tambahan lagi, pengalaman desentralisasi di negara-negara Afrika dan Kamboja memperlihatkan bahwa ketiadaan pengalaman dalam praktik desentralisasi, ketidakcocokan kondisi sosio-kultural dan ketiadaan antusiasme pemerintah dan penduduk lokal telah berkontribusi kepada permasalahan dan kompleksitas implementasi desentralisasi di wilayah tersebut (Ouedraogo 2003; Blunt & Turner 2005).

Namun demikian, studi lain menunjukkan bahwa desentralisasi berasosiasi dengan perbaikan kinerja pemerintah dan meningkatkan partisipasi masyarakat. Studi tentang proses desentralisasi di Bolivia yang dilakukan oleh Ardaya dan Thevoz (2001) merupakan salah satu contohnya. Studi yang dilakukan Blair (2000) atas enam negara Asia dan Afrika juga menunjukkan bahwa desentralisasi telah memperkuat partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan dan memperkuat demokrasi, termasuk juga apa yang terjadi di Kerala India dan Porto Alegre di Brazil.

Satu hal yang ditunjukkan oleh berbagai studi tersebut adalah bahwa faktor untuk keberhasilan demokrasi berbeda-beda untuk setiap negara. Faktor-faktor ini mencakup baik aspek *technocratic* (Heller 2001: 135-138) dan *anarcho-communitarian* (Bardhan 2002). Untuk aspek *technocratic* merujuk kepada kehadiran berbagai kelembagaan yang tepat, desain perencanaan desentralisasi yang jelas dan sumberdaya manusia dan finansial yang cukup (Isaac 1991). Sementara aspek yang kedua, merujuk kepada kapasitas pemerintah pusat yang baik, *civil society* yang aktif, dan *political will* yang kuat baik pemerintah pusat maupun daerah.

Diskusi di atas memperkuat argumentasi bahwa meskipun terdapat kecenderungan yang begitu kuat dalam berbagai literatur yang menggambarkan hubungan simbiotik antara desentralisasi dan demokrasi lokal, namun hasil riset menunjukkan bahwa *"the outcomes and goals of decentralization are ambiguous and contradictory"* (Oxhorn 2004: 6).

Simpulan

Mengamati praktik desentralisasi di banyak negara, pada awal dekade 70-an, Norman Furniss (1974) mengatakan bahwa *"[d]ecentralization is rapidly replacing God, Country and Motherhood in popular favour"*. Banyak lagi ahli yang memiliki pandangan serupa dengan Furniss beberapa dekade kemudian. Ketertarikan yang mendunia terhadap konsep desentralisasi berkembang pada akhir dekade 60-an ketika banyak negara berkembang menemukan bahwa sistem perencanaan yang tersentralisasi telah gagal untuk mencapai tujuan pertumbuhan ekonomi yang telah ditetapkan. Yang terjadi justru adalah pertumbuhan ekonomi yang lamban, semakin lebarnya kesenjangan pendapatan (*income disparities*), dan semakin besarnya kemiskinan. Sejak saat itu, para perencana dan pembuat kebijakan di seluruh dunia, termasuk lembaga-lembaga internasional terkemuka, telah merekomendasikan desentralisasi sebagai alternatif pendekatan terhadap pembangunan.

Namun demikian, perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa desentralisasi tidak secara otomatis dapat memfasilitasi demokrasi pada level lokal. Banyak faktor yang dapat mendistorsi potensi hubungan simbiotik keduanya. Kajian teoritik dan empirik menunjukkan bahwa faktor-faktor ini akan berbeda untuk setiap negara dan dari waktu ke waktu.

Daftar Pustaka

- Abers, R. 1996, 'From ideas to practice: the Partido dos Trabalhadores and participatory governance in Brazil', *Latin American Perspectives*, vol. 23, no. 4, The "Urban Question" in Latin America, pp. 35-53.
- Alderfer, H. F. 1964, *Local Government in Developing Countries*, McGraw-Hill, New York.

- Ardaya, S. R. & Thevoz, L. 2001, 'Promoting Popular Participation: Lessons to be Learned from the Bolivian Decentralization Process', *Mountain Research and Development*, vol. 21, no. 3, pp. 215-220.
- Arikan, G. G. 2004, 'Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?', *International Tax and Public Finance*, vol. 11, no. 2, pp. 17-195.
- Assetto, V. J., Hajba, E. & Mumme, S. P. 2003, 'Democratization, decentralization, and local environmental policy capacity: Hungary and Mexico', *The Social Science Journal*, vol. 40, pp. 249-268.
- Ayee, J. R. A. 1996, 'The Measurement of Decentralization: the Ghanaian Experience, 1988-92', *African Affairs*, vol. 95 (Jan), pp. 31-50.
- Bagchi, A. K. 1995, 'Introduction Democracy and Development: Heritage, Aspirations and Reality', in *Democracy and Development*, ed. A. K. Bagchi, Macmillan Press Ltd, Hampshire and London, pp. xvii-xlvi.
- Bardhan, P. 2002, 'Decentralization of governance and development', *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no. 4, pp. 185-205. Available from: <http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28200223%2916%3A4%3C185%ADOGAD%3E2.0.CO%3B2-8> [21 October 2005].
- Bardhan, P. & Mokherjee, D. 2000, 'Capture and Governance at Local and National Levels', *American Economic Review*, vol. 90, no. 2, pp. 135-139.
- Barry, B. 1992, 'Is Democracy Special?', in *Democracy: Theory and Practice*, ed. J. Arthur, Wadsworth Publishing Company, Belmont, pp. 59-66.
- Beetham, D. 1994, 'Key Principles and Indices for A Democratic Audit', in *Defining and Measuring Democracy*, ed. D. Beetham, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, pp. 25-43.
- Blair, H. 2000, 'Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries', *World Development*, vol. 28, no. 1, pp. 21-39.
- Blunt, P. & Turner, M. 2005, 'Decentralisation, democracy and development in a Post-conflict society: comune councils in Cambodia', *Public Administration and Development*, vol. 25, pp. 75-85.
- Breton, A. 2000, 'Federalism and Decentralization: Ownership Rights and the Superiority of Federalism', *Publius*, vol. 30, no. 2, pp. 1-17.

- Burns, D., Hambleton, R. & Hogget, P. 1999, *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*, The Macmillan Press, Hampshire and London.
- Catt, H. 1999, *Democracy in Practice*, Routledge, London and New York.
- Conyers, D. 1984, 'Decentralization and Development: A Review of Literature', *Public Administration and Development*, vol. 4, pp. 187-197.
- Conyers, D. 2003, 'Decentralization in Zimbabwe: a local perspective', *Administration and Development*, vol. 23, pp. 115-124.
- Copp, D., Hampton, J. & Roemer, J. E. 1993, 'Introduction', in *The idea of democracy*, eds D. Copp, J. Hampton & J. E. Roemer, Cambridge University Press, Cambridge.
- Crook, R. C. & Manor, J. 1995, 'Democratic Decentralisation and Institutional Performance: Four Asian and African Experiences Compared', *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 33, no. 3, pp. 309-334.
- Dahl, R. A. 1998, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven and London.
- Diamond, L. 2003, 'Universal democracy?', *Policy Review*, no. 119, Jun/Jul, pp. 3-14. Available from: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=37644191&sid=2&Fmt=3&clientId=2093&RQT=309&VName=PQD> [7 June 2005].
- Dryzek, J. S. 1996, 'Political inclusion and the dynamics of democratization', *The American Political Science Review*, vol. 90, no. 3, pp. 475-487. Available from: <http://links.jstor.org/sici?sici=0003-0554%28199609%2990%3A3%3C475%3APIATDO%3E2.0.CO%3B2-0> [21 October 2005].
- Ducci, M. E. 2004, 'Local government and democratization: the view from the Chilean border', in *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective*, eds P. Oxhorn, J. S. Tulchin & A. A. Selee, Woodrow Wilson International Center Press & The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C & Baltimore and London, pp. 119-138.

- Eaton, K. 2001, 'Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines', *Development and Change*, vol. 32, pp. 101-127.
- Fung, A. & Wright, E. O. 2001, 'Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance', *Politics and Society*, vol. 29, no. 5, pp. 5-41.
- Furniss, N. 1974, 'The Practical Significance of Decentralization', *The Journal of Politics*, vol. 36, no. 4, p. 961. Available from: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3816%28197411%2936%3A4%3C958%3ATPSOD%3E2.0.CO%3B2-Q> [21 October 2005].
- Garcia-Guadilla, M. P. & Perez, C. 2002, 'Democracy, decentralization, and clientelism: new relationships and old practices', *Latin American Perspectives*, vol. 29, no. 5 (Sep), Clientelism and Empowerment in Latin America, pp. 90-109.
- Graglia, L. A. 2000, 'Revitalizing democracy', *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 24, no. 1, pp. 165-177.
- Hart, D. K. 1972, 'Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation', *Public Administration Review*, vol. 32, no. Special Issue: Curriculum Essays on Citizens, Politics, and Administration in Urban Neighborhoods (October), pp. 603-621.
- Heller, P. 2001a, 'Moving the State: the Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre', *Politics & Society*, vol. 29, pp. 131-163.
- Heller, P. 2001b, 'Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre', *Politics & Society*, vol. 29, pp. 131-163.
- Holden, B. 1988, *Understanding liberal democracy*, Philip Allan Publishers Limited, Oxford and New Jersey.
- Hommes, R. 1995, 'Conflicts and dilemmas of decentralization', *The World Bank Observer*, pp. 331-340.
- Isaac, A. 1991, 'Problem of democratic consolidation in Ecuador', *Bulletin of Latin American Research*, vol. 10, no. 2, pp. 221-238. Available from:

- <http://links.jstor.org/sici?sici=0261-3050%281991%2910%3A2%3C221%3APODCIE%3E2.0.CO%3B2-Q> [3 October 2006].
- Kaiser, K., Pattinasarany, D. & Schulze, G. G. 2006, 'Decentralization, Governance and Public Services in Indonesia', in *Decentralization in Asia and Latin America*, eds P. Smoke, E. J. Gomez & G. E. Peterson, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, pp. 164-207.
- Krongkaew, M. 1995a, 'The political economy of decentralization in Thailand', *Southeast Asian Affairs*, vol. 22, pp. 343 L2 - http://gateway.proquest.com/openurl?ctx_ver=Z39.88-2003&res_dat=xri:pqil:res_ver=0.1&rft_val_fmt=ori:format:pl:ebnf:jart:icle&rft_id=xri:pcift:article:v082-1995-022-00-000022&res_id=xri:pcift.
- Krongkaew, M. 1995b, 'The Political Economy of Decentralization in Thailand', *Southeast Asian Affairs*, vol. 22, pp. 343-361.
- Kuncoro, A. 2006, 'Corruption and Business Uncertainty in Indonesia', *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 23, no. 1, pp. 11-30.
- Levy, F. & Truman, E. M. 1971, 'Toward A Rational Theory of Decentralization: Another View', *The American Political Science Review*, vol. 65, no. 1, pp. 172-179. Available from: <http://links.jstor.org/sici?sici=0003=0554%28197103%2965%3A1%3C172%3ATARTOD%3E2.0.CO%3B2-Z> [21 October 2005].
- Litvack, J., Ahmad, J. & Bird, R. 1998a, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, The World Bank, Washington, D.C.
- Litvack, J., Ahmad, J. & Bird, R. 1998b, 'Rethinking decentralization in developing countries', in *World Bank sector studies series, poverty reduction and economic management*, The World Bank, Washington, D.C.
- Loh, F. K. W. 2008, 'Procedural Democracy, Participatory Democracy and Regional Networking: The Multi-terrain Struggle for Democracy in Southeast Asia', *Inter-Asia Cultural Studies, Volume 9, Number 1, 2008*, vol. 9, no. 1, p. 127 – 141.
- Malley, M. S. 2003, 'New Rules, Old Structures and the Limits of Democratic Decentralisation', in *Local Power and Politics in Indonesia:*

- Decentralisation and Democratisation*, eds E. Aspinall & G. Fealy, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, pp. 102-116.
- Manor, J. 1999, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, The World Bank, Washington D.C.
- Mawhood, P. 1983, 'Decentralisation: The Concept and the Practice', in *Local Government in the Third World*, ed. P. Mawhood, Wiley, Chichester, pp. 1-24.
- Mayo, H. B. 1962, 'How Can We Justify Democracy?', *The American Political Science Review*, vol. 56, no. 3 (Sep), pp. 555-566.
- Ng, M. 1997, 'Why Asia needs democracy?', *Journal of Democracy*, vol. 8, no. Number 2 April, pp. 10-23.
- Ouedraogo, H. M. S. 2003, 'Decentralisation and local government: experiences from Francophone West Africa', *Public Administration & Development*, vol. Feb 23, pp. 97-103.
- Oxhorn, P. 2004, 'Unraveling the puzzle of decentralization', in *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective*, eds P. Oxhorn, J. S. Tulchin & A. A. Selee, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C.
- Pratchett, L. 2004, 'Local autonomy, local democracy and the 'New Localism'', *Political Studies*, vol. 52, pp. 358-375.
- Prud'homme, R. 1995, 'The Dangers of Decentralization', *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2, pp. 201-220.
- Redy, P. S. & Sabelo, T. 1997, 'Democratic Decentralization and Central/Provincial/Local Relations in South Africa', *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 10, no. 7, pp. 572-582.
Available from:
<http://proquest.umi.com/pqweb?did=117542512&sid=4&Fmt=3&clientId=20923&RQT=309&VName=POD> [1 July 2005].
- Rondinelli, D. A. & Cheema, G. S. 1983, 'Implementing Decentralization Policies', in *Decentralization and development: Policy implementation in Developing Countries*, eds G. S. Cheema & D. A. Rondinelli, Sage Publications, Beverly Hills, pp. 7-34.

- Rondinelli, D. A., McCullough, J. S. & Johnson, R. W. 1989, 'Analysing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework', *Development and Change*, vol. 20, pp. 57-87.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. & Cheema, G. S. 1983, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, World Bank Staff Working Paper No. 581, Washington, DC, World Bank.
- Ryan, J. J. 2004, 'Decentralization and democratic instability: the case of Costa Rica', *Public Administration Review*, vol. 64, no. 1, pp. 81-92.
- Sarker, A. E. 2003, 'The Illusion of Decentralization: Evidence from Bangladesh', *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 16, no. 7, pp. 523-538.
- Saward, M. 1998, *The terms of democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Schneider, A. 2003, 'Decentralization: Conceptualization and Measurement', *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, no. 3 (Fall), pp. 32-56.
- Schonwalder, G. 1998, 'Local politics and the Peruvian Left', *Latin American Research Review*, vol. 33, no. 2, pp. 73-102.
- Segal, L. 1997, 'The Pitfalls of Political Decentralization and Proposal for Reforms: the Case of New York City Public School', *Public Administration Review*, vol. 57, no. 2, pp. 141-149.
- Slater, D. 1989, 'Territorial Power and the Peripheral State: the Issue of Decentralization', *Development and Change*, vol. 20, pp. 501-531.
- Smith, B. C. 1985, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, George Allen & Unwin, London.
- Smith, D. 2004, *Decentralization in the ANE Region: a brief look at three cases*, USAID, Washington.
- Sorensen, G. 1998, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in A Changing World*, Westview, Boulder, Colo.
- Sulistiyanto, P. & Erb, M. 2005, 'Introduction: Entangled Politics in Post-Suharto Indonesia', in *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*, eds M. Erb, P. Sulistiyanto & C. Faucher, Routledge Curzon, London & New York, pp. 1-17.

- Turner, M. 2002, 'What Happened to Deconcentration? Recent Initiatives in Cambodia', *Public Administration & Development*, vol. 22, no. 4 (Oct), pp. 353-364.
- Turner, M. & Podger, O. 2003, *Decentralisation in Indonesia: resigning the State*, Asia Pacific Press, Asia Pacific School of Economics and Government The Australian National University, Canberra.
- Whitehead, L. 2003, *Democratization: Theory and Experience*, Oxford University Press, New York.
- Wood, A. T. 2004, *Asian democracy in world history*, Routledge, New York.