



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

DIMENSI-DIMENSI OTONOMI DAERAH

Memperdebatkan Wacana Otonomi dalam Birokrasi Pemerintah Desa
Doddy S. Singgih

Paradigma Kualitas dalam Manajemen Publik
Falih Suaedi

**Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah:
Kasus Kabupaten Blitar**
Bagong Suyanto

Desentralisasi dan Pembangunan: Sebuah Perdebatan
Kacung Marijan

**Persepsi Masyarakat Petani Miskin Mengenai Kesejahteraan Keluarga:
Studi Komunitas di Desa Tunggun Jagir, Kec. Mantup, Kab. Lamongan**
Benny Soembodo

**Resistensi Terhadap Perubahan pada Masyarakat Pulau Madura
dan Kepulauannya**
Fendy Suhariadi dan Budi Setiawan

**Ekowisata Sebagai Alternatif Pengembangan Potensi Daerah
di Era Otonomi**
Sri Endah Nurhidayati

**Kebijakan Pengelolaan dan Pengembangan Pulau-pulau Kecil
di Indonesia di Era Otonomi Daerah**
Roestoto Hartojoputro

Resensi Buku:
**Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan,
Strategi dan Peluang**
Karnaji

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif.

Pemimpin Umum
Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum
I. Basis Susilo

Penanggungjawab
Kris Nugroho

Dewan Redaksi
Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)
Ramlan Surbakti (Unair)
Daniel Theodore Sparringa (Unair)
Mohtar Mas'ood (UGM)
Ashadi Siregar (UGM)
Herudjati Purwoko (Undip)
Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi
Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi
Harijono

Redaksi Pelaksana
Bagong Suyanto
Yuyun Wahyu Izzati
Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran
Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981
ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi: FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia
Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5022492
e-mail: mkp@sby.centrin.net.id

PENGANTAR REDAKSI

Meskipun tema utama Dimensi-Dimensi Otonomi Daerah merupakan tema yang seringkali dibahas, dan coba diimplementasikan di berbagai kota maupun kabupaten. Namun, tidak sedikit perbedaan cara pandang antara pemerintah pusat dan daerah dalam menyikapi apa dan bagaimana otonomi daerah itu terkesan berlebihan. Bagi kota atau kabupaten yang kaya baik sumber alam dan potensi daerah, dengan adanya otonomi, mengeruk keuntungan secara ekonomis bagi kebutuhan daerah merupakan target utama, setelah beberapa tahun semenjak orde baru menjadi "penonton" pembangunan dan rela menjadi "sapi perah" bagi pemerintah pusat, bahkan ada beberapa daerah yang ingin melepaskan diri dari pemerintah pusat sebagai bentuk *euphoria* semenjak dibukanya keran otonomi. Sementara bagi daerah minus baik sumber dan potensi daerah pemberlakuan otonomi merupakan pukulan yang cukup berat, terutama dalam hal pengaturan perimbangan keuangan dan kekuasaan.

Untuk menelaah lebih jauh, jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* edisi Nomor 2 (April) 2004 sengaja mengupas permasalahan Otonomi Daerah berikut dimensi-dimensinya baik dari segi ekonomi, politik, sosial, budaya, dan sebagainya. Berikut beberapa tulisan yang dimuat dalam edisi kali ini: Analisis mengenai perdebatan otonomi seperti tulisan Memperdebatkan Wacana Otonomi dalam Birokrasi Pemerintah Desa disajikan oleh Doddy S. Singgih. Dalam hal manajemen kupasan Falih Suaedi tentang Paradigma Kualitas dalam Manajemen Publik patut menjadi bahan pertimbangan. Contoh hasil implementasi otonomi dalam tulisan Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Blitar oleh Bagong Suyanto. Desentralisasi dan Pembangunan: Sebuah Perdebatan dijelaskan Kacung Marijan. Benny Soembodo mengetengahkan Persepsi Masyarakat Petani Miskin Mengenai Kesejahteraan Keluarga. Dari kacamata psikologi Fendy Suhariadi dan Budi Setiawan mencoba memberikan pendapatnya dalam Resistensi terhadap Perubahan pada Masyarakat Pulau Madura dan Kepulauannya. Telaah pariwisata dalam otonomi dijelaskan secara panjang lebar oleh Sri Endah Nurhidayati yaitu Ekowisata sebagai Alternatif Pengembangan Potensi Daerah di Era Otonomi, serta Kebijakan Pengelolaan dan Pengembangan Pulau-pulau Kecil di Indonesia di Era Otonomi Daerah disajikan oleh Roestoto Hartojoputro. Tak kalah pentingnya bahan resensi buku: Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang diuraikan oleh Karnaji.

Semoga kehadiran jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini dapat menambah wawasan dan sekaligus menjadi media bagi ilmuwan-ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan pihak penyelenggara pemerintah agar lebih empatif dalam memahami dinamika masyarakat yang sedang berkembang.

Tim Redaksi

Topik Utama Edisi No. 3 (Juli) 2004:
Indonesia Memasuki Pemilu Putaran I

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Memperdebatkan Wacana Otonomi dalam Birokrasi Pemerintah Desa

Doddy S. Singgih

1

Paradigma Kualitas dalam Manajemen Publik

Falih Suaedi

13

Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah:

Kasus Kabupaten Blitar

Bagong Suyanto

25

Desentralisasi dan Pembangunan: Sebuah Perdebatan

Kacung Marijan

45

Persepsi Masyarakat Petani Miskin Mengenai Kesejahteraan Keluarga: Studi Komunitas di Desa Tunggun Jagir, Kec. Mantup, Kab. Lamongan

Benny Soembodo

59

Resistensi Terhadap Perubahan pada Masyarakat Pulau Madura dan Kepulauannya

Fendy Suhariadi dan Budi Setiawan

69

**Ekowisata Sebagai Alternatif Pengembangan Potensi Daerah
di Era Otonomi**

Sri Endah Nurhidayati

81

**Kebijakan Pengelolaan dan Pengembangan Pulau-pulau Kecil
di Indonesia di Era Otonomi Daerah**

Roestoto Hartojoputro

95

Resensi Buku:

**Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan,
Strategi dan Peluang**

Karnaji

105

DESENTRALISASI DAN PEMBANGUNAN: SEBUAH PERDEBATAN

Kacung Marijan

Dosen Program Studi Ilmu Politik FISIP Unair

Abstract

Decentralisation has been a massive phenomenon. Since more than a decade most developing countries have adopted it for their policy. However, its concept and impacts on development have also been debated. The involvement of approaches from various disciplines of science has contributed to the diverse understanding about what is the meaning of decentralisation and its scopes. In addition, theoretical and empirical studies on the impacts of decentralisation on development have resulted in inconclusive point of view. This paper argues that in understanding the complexity of decentralisation one may views it from mixed approaches. Furthermore, in order to fill the gap the inconclusive outcomes of decentralisation, this paper suggests putting it in the context of dynamic relation between central and local government relation.

Keywords: decentralisation policy, efficiency, development

Desentralisasi telah menjadi fenomena *massive*, terjadi di berbagai belahan dunia. Satu dekade lalu saja, William Dellingier mencatat, 'dari 75 negara-negara sedang berkembang dan sedang dalam masa transisi yang berpenduduk lebih dari 5 juta, hanya 12 negara yang tidak membuat kebijakan untuk mentransfer kekuasaan politiknya ke unit-unit pemerintahan lokal' (Dillingier 1994: 1). Belakangan, jumlah itu bisa jadi lebih besar, seiring dengan dorongan institusi-institusi internasional dan dinamika politik di masing-masing negara, yang menyerukan agar negara-negara

sedang berkembang membuat dan melaksanakan kebijakan desentralisasi.

Meskipun demikian, secara konseptual dan praktis, kebijakan desentralisasi masih menjadi perdebatan. Di kalangan akademisi, belahan pro kontran mengenai kebijakan desentralisasi masih terus terjadi sampai saat ini. Sementara itu, di balik adanya kecenderungan *massive* mengenai fenomena desentralisasi itu juga terdapat kecenderungan yang ironis, yakni resentralisasi di sejumlah negara.

Tulisan ini mencoba memperbincangkan literatur yang

memberdebatkan kebijakan desentralisasi, yang terbagi ke dalam dua bagian besar. Bagian pertama akan membahas batasan desentralisasi. Bagian kedua membahas perdebatan mengenai implikasi desentralisasi pada pembangunan.

Konsep Desentralisasi dan Cakupannya

Seperti dikatakan oleh Mark Turner (1999: 4), 'desentralisasi merupakan salah satu konsep di dalam ilmu sosial yang memiliki banyak makna di sepanjang waktu'. Pemaknaan yang beragam ini tidak lepas dari banyaknya aplikasi disiplin dan perspektif di dalam ilmu sosial di dalam studi mengenai desentralisasi (Conyers 1984: 190-191).

Ilmuwan sosial dari berbagai disiplin cenderung untuk menggunakan pendekatan dan perspektif dari disiplinnya sendiri. Seperti digambarkan oleh Cohen and Petersen (Schneider 2003: 6) bahwa ilmuwan berlatar belakang geografi dan perencanaan lebih suka memperbincangkan desentralisasi dari perspektif kewilayahan. Ilmuwan politik cenderung memperbincangkan desentralisasi dari aspek desentralisasi politik yang melibatkan akar rumput di dalam proses pembuatan keputusan. Ekonom cenderung memperbincangkan desentralisasi pasar untuk mengurangi kontrol birokrasi pemerintah pusat atas pemerintah daerah, dan seterusnya.

Masalahnya desentralisasi itu kompleks. Andrew Parker (1995: 19), misalnya, mencatat tiga kecenderungan di dalam fenomena desentralisasi. Pertama adalah membentuk lembaga-lembaga demokrasi dan perluasan peran lembaga-lembaga ini di banyak negara. Kedua,

pentingnya sumber daya finansial di dalam pelaksanaan desentralisasi. Kegagalan kebijakan desentralisasi di sejumlah negara di Afrika pada 1970an, di antaranya adalah karena minimnya sumberdaya finansial di tingkat lokal (Rondinelli 1983). Ketiga, keterlibatan lembaga-lembaga di luar pemerintahan seperti sector swasta, dan LSM di dalam pelaksanaan desentralisasi, khususnya di dalam masalah pelayanan publik.

Memahami desentralisasi, dengan demikian, tidak lepas dari berbagai perspektif. Sajaauh ini, paling tidak, terdapat tiga perspektif. Pertama adalah perspektif politik. Di dalam perspektif ini desentralisasi ditempatkan di dalam konteks relasi antara pemerintah pusat dan lokal dan penguatan demokrasi di tingkat lokal. Kedua, perspektif administrasi yang lebih cenderung untuk membahas desentralisasi di dalam konteks pembagian kewenangan antara lembaga-lembaga atau agen-agen pemerintah pusat dengan lembaga-lembaga atau agen-agen di pemerintahan lokal. Ketiga, perspektif ekonomi. Di dalam perspektif ini desentralisasi dipahami di dalam dua hal. Pertama adalah berkaitan dengan pembagian sumberdaya keuangan antara pemerintah pusat dan lokal atau yang disebut desentralisasi fiskal. Kedua adalah privatisasi pelayanan publik.

Pada masa lalu, setiap perspektif cenderung dipakai secara terpisah. Perspektif politik memandang desentralisasi sebagai masalah relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan di bawahnya dan antara stakeholders di setiap level pemerintahan (Fesler 1965; Smith 1985). Brian Smith, misalnya, memberi penekanan bahwa studi politik

desentralisasi berkaitan dengan '*territorial distribution of power*' atau '*the extent to which power and authority are dispersed through the geographical hierarchy of the state, and the institutions and process through which such dispersal occurs*' (Smith 1985: 1).

Selain itu, perspektif politik juga berkaitan dengan transfer otoritas pembuatan keputusan kepada kelompok-kelompok yang sebelumnya tidak terwakili atau termarginalkan (Samoff 1990: 516). Kebijakan desentralisasi, dengan demikian, berarti pula penguatan masyarakat lokal dan kelompok oposisi. Dalam konteks inilah James Manor menyebut salah satu esensi dari desentralisasi adalah '*desentralisasi demokratis*' yang dibatasinya sebagai '*the transfer of resources and power (and often tasks) to the lower authorities which are largely or wholly independent of higher levels of government, and which are democratic in some way and to some degree*' (Manor 1999: 6).

Hanya saja, seperti diakui sendiri oleh James Manor, implementasi dari perspektif politik di dalam desentralisasi ini tidak akan berjalan secara maksimal tanpa menyertakan bentuk-bentuk desentralisasi lainnya seperti desentralisasi administrasi dan desentralisasi fiskal (Manor 1999). Desentralisasi, misalnya, mencakup relasi kelembagaan antara birokrasi yang ada di dalam pemerintahan pusat dan daerah. Ini adalah bagian dari desentralisasi administrasi. Desentralisasi juga mencakup relasi finansial atau desentralisasi fiskal. Tetapi, seperti dikemukakan oleh Joel Samoff bahwa perspektif desentralisasi politik kurang menaruh perhatian pada dua bentuk

desentralisasi yang terakhir itu (Samoff 1990).

Penerapan desentralisasi dari perspektif politik secara kaku itu memunculkan sejumlah permasalahan. Pertama, menyimak fakta bahwa desentralisasi itu bukan hanya berkaitan dengan penguatan masyarakat lokal atau kelompok marginal, melainkan juga relasi kelembagaan antara pemerintah pusat dan daerah. Penguatan masyarakat dan kelompok marginal sendiri sepertinya tidak mungkin dilakukan tanpa melibatkan transfer kelembagaan dari pusat ke daerah.

Kedua, perspektif desentralisasi politik berasumsi bahwa desentralisasi berkaitan dengan demokratisasi di daerah. Faktanya, desentralisasi tidak sama dengan demokratisasi seperti yang dikatakan oleh Richard Crook dan James Manor (1998: 2). Desentralisasi bisa kita temukan di berbagai jenis pemerintahan, mulai dari negara demokratis seperti India sampai negara totaliter seperti China.

Ketiga, transfer kekuasaan tidak cukup bagi desentralisasi tanpa melibatkan transfer sumberdaya keuangan (Olowu 1989; Rondinelli 1983). Studi dari Dennis Rondinelli in Kenya, Tanzania dan Sudan menunjukkan bahwa salah satu hambatan terbesar dari implementasi desentralisasi adalah keengganan para elit politik di pusat untuk mentransfer sumberdaya finansial dan otoritas untuk mengumpulkan dan mendistribusikan *revenue* (Rondinelli 1983: 111).

Perspektif yang kedua, perspektif administrasi berkaitan dengan transfer tanggungjawab dari pemerintah pusat kepada daerah. Secara konvensional desentralisasi administrasi dipahami sebagai '*dekonsentrasi*' (Olowu 1989: 203; Smith 1967: 1). Dalam konsep demikian,

desentralisasi berkaitan dengan delegasi otoritas di dalam birokrasi. Unit-unit birokrasi di daerah, atas nama pemerintah pusat, diberi otoritas untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan di daerah. Pemahaman seperti ini jelas berbeda dengan desentralisasi politik yang menekankan adanya 'devolusi' yakni adanya transfer kekuasaan dan otoritas dari pusat ke daerah, yang berarti daerah memiliki otonomi yang cukup besar.

Belakangan, pemahaman desentralisasi administrasi tidak hanya sekadar dipahami sebagai dekonsentrasi. Satu definisi yang sering dikutip orang adalah dari Rondinelli dan Nellis, yakni:

the transfer of responsibility for planning, management, and the raising and allocation of resources from the central government and its agencies to field units of government agencies, subordinate units or levels of government, semi-autonomous public authorities or corporation, area-wide regional or functional authorities, or non-governmental private or voluntary organizations (Rondinelli and Nellis 1986: 5).

Dari definisi itu terlihat bahwa desentralisasi tidak hanya berkaitan dengan relasi kelembagaan antara pusat dan daerah, tetapi juga melibatkan lembaga-lembaga di luar pemerintahan seperti LSM dan sector swasta. Privatisasi dianggap sebagai bagian dari desentralisasi. Karena itu, Rondinelli dan Nellis sebenarnya tidak hanya berbicara mengenai desentralisasi administrasi melainkan juga desentralisasi politik, fiskal dan privatisasi.

Penggunaan dua pemahaman tentang desentralisasi administrasi itu memiliki implikasi yang berbeda. Pertama,

konsep dekonsentrasi cenderung diterapkan secara kaku. Masalahnya, desentralisasi itu faktanya tidak sekadar dekonsentrasi. Desentralisasi, contohnya, berkaitan dengan relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, bahkan termasuk relasi kekuasaan antara penguasa dan yang dikuasai di daerah. Sementara itu, pemahaman yang kedua menjadikan konsep desentralisasi melebar kemana-mana. Kalau sudah demikian, lalu apa yang membedakan antara desentralisasi administrasi dengan bentuk-bentuk desentralisasi yang lain?

Ketiga, perspektif ekonomi. Seperti dikemukakan oleh Vito Tanzi (Tanzi 1996: 297), *'the main economic justification for decentralisation rests largely on allocative or efficiency grounds'*, khususnya yang berkaitan dengan penyediaan barang-barang dan pelayanan publik. Di dalam literatur, justifikasi ini diimplementasikan melalui dua cara. Pertama adalah melalui transfer sumberdaya finansial dari pemerintah pusat ke daerah (Oates 1972; Oates 1999). Cara yang pertama ini sering disebut sebagai desentralisasi fiskal. Kedua, melalui kerjasama atau transfer manajemen atau kepemilikan terhadap barang-barang dan jasa-jasa publik. Cara yang kedua ini sering disebut privatisasi atau deregulasi. Dengan kata lain, manifestasi dari desentralisasi ekonomi mencakup tiga bentuk: desentralisasi fiskal, privatisasi, dan deregulasi.

Pemahaman seperti itu seperti tumpang tindih dengan perspektif administrasi yang kedua (Cohen and Peterson 1999; Rondinelli and Nellis 1986). Pendelegasian otoritas kepada daerah dalam hal mengumpulkan dan mengalokasikan sumber daya keuangan

dan kerjasama di dalam pengelolaan barang-barang dan pelayanan publik kepada sektor swasta dan NGO dipandang sebagai bagian dari desentralisasi administrasi. Di samping itu, tiga bentuk desentralisasi itu memiliki implikasi yang berbeda. Di dalam desentralisasi fiskal menyangkut relasi antara pemerintah pusat dan daerah, sementara itu privatisasi dan deregulasi menyangkut relasi antara pemerintah, baik pusat maupun daerah, dengan sector swasta. Pada relasi yang pertama, pemerintah pusat kehilangan kekuasaan dan otoritasnya atas sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah. Sementara itu pada relasi yang kedua pemerintah, di berbagai tingkatan, kehilangan fungsi yang berkaitan dengan penyediaan barang-barang dan pelayanan publik.

Di dalam konteks seperti itulah, pendekatan yang melibatkan multi aspek di dalam memahami desentralisasi diperlukan. Desentralisasi pada dasarnya mencakup transfer kekuasaan, otoritas, dan tanggungjawab atas urusan-urusan atau fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah. Semengata itu, mengingat pentingnya kekuatan di luar pemerintahan di dalam penyediaan dan pelayanan barang-barang publik, desentralisasi juga tidak lepas dari pelibatan sektor swasta. Berdasarkan pemahaan seperti ini, desentralisasi pada dasarnya bisa mencakup empat bentuk: desentralisasi politik atau desentralisasi demokratis atau devolusi, desentralisasi administrasi atau dekonsentrasi, desentralisasi fiskal, dan privatisasi/deregulasi. Keempatnya memiliki keterkaitan satu sama lain.

Desentralisasi dan Pembangunan: Pro dan Kontra

Implikasi desentralisasi terhadap pembangunan, dalam artian yang luas, telah menjadi perdebatan di dalam literatur yang membahasnya, yakni apakah memiliki nilai positif atau negatif. Masing-masing literatur memiliki argumen berbeda dan kuat.

Sebagian besar literatur yang memahami desentralisasi sebagai alternatif dari sentralisasi melihat sisi positif dari kebijakan desentralisasi (Azfar et al. 1999; Maddick 1963; Rondinelli et al. 1989; Rondinelli and Cheema 1983; Sellers 2002; Smith 1985). Pengalaman gagalnya strategi perencanaan pembangunan tersentral yang dianut oleh banyak negara-negara sedang berkembang pada 1950an karena dianggap sebagai cara yang rasional dan efektif di dalam mendorong laju pertumbuhan ekonomi, sering dijadikan rujukan pada argumen ini. Dennis Rondinelli dan Shabbir Cheema (1983: 13), misalnya, berpendapat bahwa sebab utama dari strategi perencanaan pembangunan yang memusat di masa lalu adalah karena strategi demikian sangat rumit. Karena itu sulit dilaksanakan. Selain itu, di dalam strategi demikian juga sering terumuskan kebijakan-kebijakan pembangunan yang tunggal. Konsekuensinya, strategi demikian tidak mampu mendorong kebijakan pembangunan yang menguntungkan semua pihak, termasuk untuk yang berpenghasilan rendah. Dele Olowu (1989: 202) mendukung pendapat Rondinelli dan Cheema in dengan mengatakan bahwa keuntungan-keuntungan dari upaya sentralisasi pembangunan di negara-negara Afrika

bukan untuk kaum miskin di pedesaan yang merupakan mayoritas penduduknya.

Desentralisasi sebagai alternatif dari sentralisasi sering dianggap sebagai kekuatan yang mampu membawa kebijakan pembangunan lebih dekat dengan masyarakat, selain untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui ptransfer urusan-urusan pemerintahan ke daerah, berbagai prosedur dan *tetek mbengek* yang menghadang interaksi antara pemerintah dengan masyarakat, termasuk pasar, dapat diminimalisasi. Karena itulah Rondinelli dan Cheema (1983: 14-16) sampai pada kesimpulan bahwa melalui desentralisasi, pemerintah daerah akan dapat pekerja lebih efektif dan efisien, termasuk di dalam penyediaan barang-barang dan layanan publik.

Selain itu, model pembuatan dan implementasi kebijakan dari atas sering dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal (Sellers 2002: 92). Hal ini terjadi karena kondisi lingkungan, pasar lokal, perusahaan-perusahaan swasta dan struktur di daerah itu tidak selalu sama. Sementara itu, pembuatan dan pelaksanaan kebijakan dari atas biasanya cenderung tunggal.

Argumen lain berasal dari orang-orang yang berangkat dari teori pilihan teori pilihan publik (*theory of public choice*) yang mengatakan bahwa desentralisasi merupakan instrumen penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. (Oates 1972; Oates 1999; Smith 1985; Tiebout 1956). Argumen dasar dari teori pilihan publik bahwa '*man is an egoistic, rational utility maximizer*' (Mueller 1979: 1) dipakai untuk menjelaskan bahwa pemerintahan yang terdesentralisasi mampu menyediakan barang-barang dan pelayanan publik yang

lebih baik daripada pemerintahan yang tersentralisasi. Penjelasan ini diletakkan di dalam konteks persaingan antar pemerintah daerah dan agen-agen pelayanan di dalam pemerintahan daerah. Karena itu proposisi sentral dari teori pilihan publik adalah '*public sector organisations perform better when they are subjected to competitive pressures*' (Boyne 1998: 169).

Pada sisi penyediaan barang-barang dan pelayanan publik, Charler Tiebout (1956: 418) mengatakan bahwa pada dasarnya masyarakat cenderung di tempat yang pemerintah daerahnya mampu memenuhi preferensinya. Untuk ini, masyarakat cenderung menggunakan kekuatannya melalui '*vote by feets*'. Ketika masyarakat tidak puas dengan pelayanan publik, mereka bisa saja pindah ke pelayanan swasta atau pindah ke daerah yang pemerintahannya mampu menyediakan barang-barang dan pelayanan publik yang lebih baik. Dalam bahasa Hirschman (1970), masyarakat bisa menggunakan mekanisme '*voice*' dan '*exit*'. Masyarakat bisa menggunakan '*voice*' untuk menyalurkan aspirasinya. Ketika suaranya tidak didengar, mereka bisa '*exit*', misalnya, mengalihkan kebutuhan barang-barang dan pelayanan publiknya ke swasta atau pindah ke negara lain. Di dalam konteks pemilu, mereka bisa memilih politisi atau partai yang dianggap lebih baik.

Pemerintahan yang tersentralisasi, sering dianggap cenderung menyamaratakan dan mengabaikan keberagaman di dalam penyediaan barang-barang dan pelayanan publik. Kecenderungan ini oleh Oates dipandang tidak efisien karena tidak mempertimbangkan keragaman cita rasa

dari masyarakat yang berbeda (1972: 11). Efisiensi justru akan muncul manakala cita rasa yang beragam itu menjadi pertimbangan di dalam pemerintahan yang terdesentralisasi. Selain itu, pemerintah daerah mampu melakukan efisiensi pelayanan publik ini karena wilayahnya yang relatif terbatas (Oates 1999: 1121). Konsekuensi dari semua ini adalah bahwa kesejahteraan masyarakat yang pemerintahannya terdesentralisasi itu bisa lebih baik daripada yang tersentralisasi (Oates 1993: 240).

Di samping mampu menciptakan 'allocative efficiency' seperti di atas, desentralisasi juga dipandang mampu menciptakan suatu pemerintahan yang memiliki pertanggungjawaban (*accountability*), mendorong demokratisasi, dan bahkan mampu menghasilkan 'cost recovery'. Elinor Ostrom dkk, misalnya, berpendapat bahwa desentralisasi mampu mendorong adanya *accountability* pemerintahan serta mereduksi korupsi di dalam pemerintahan (Ostrom et al. 1993). Hal ini terjadi karena melalui desentralisasi, masyarakat di daerah memiliki kesadaran yang lebih tinggi terhadap apa yang dilakukan pemerintahnya. Ketika pemerintahannya dianggap gagal, bisa saja mereka mencabut dukungannya. Sementara itu, adanya pelayanan dan penyediaan barang-barang publik yang lebih baik diharapkan mampu mendorong keinginan kuat masyarakat untuk membayar pelayanan yang telah diberikan pemerintah itu. Konsekuensinya, hal ini dapat mendorong tertutupnya biaya-biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah (*cost recovery*).

Sejumlah studi empiris mendukung argumen bahwa sistem desentralisasi memiliki kontribusi yang cukup berarti

terhadap pembangunan. Sejumlah studi yang dilakukan oleh UNDP . (<http://www.undp.org/governance/docs/decentral/participationandpartnership.pdf>) di sejumlah negara menemukan implikasi positif dari desentralisasi terhadap pembangunan. Di Brazil, misalnya, desentralisasi pelayanan kesehatan mampu mendorong pemerintah daerah untuk melakukan berbagai inisiatif di dalam melayani program-program kesehatan masyarakat (UNDP: 4). Desentralisasi juga mampu meningkatkan efisiensi dan menjadikan kebijakan-kebijakan pemerintah untuk seluruh rakyat, termasuk kaum miskin yang memiliki akses terhadap pelayanan kesehatan. Di dalam studi yang dilakukan terhadap tiga kota di Polandia (Bilgoraj, Ilawa and Tarnovo Podgorne), UNDP juga menemukan fakta bahwa desentralisasi mampu mendorong pembangunan ekonomi di daerah, di mana pemerintah daerah mampu menggunakan otoritas baru yang dimiliki untuk merumuskan dan melaksanakan strategi kebijakan-kebijakan strategis berkaitan dengan investasi di dalam penyediaan infrastruktur dan mendorong dunia usaha di daerah (UNDP: 6). Dalam kasus di Jinja, Uganda, desentralisasi dapat meningkatkan pelayanan pasar melalui program kerjasama dengan swasta. Pola *public-private partnership* di dalam pengelolaan pasar dikatakan mampu 'improved revenue collection, better market management, enhancements in the sanitary condition of the market, better market security, and substantial increases in the level of market user satisfaction' (UNDP: 6).

Meskipun demikian, literatur yang melihat sisi positif desentralisasi juga

menyadari bahwa implementasi kebijakan ini tidaklah mudah. Dele Olowu (1989: 202), misalnya, terang-terangan menyebut bahwa pelaksanaan kebijakan desentralisasi di sejumlah negara Afrika pada 1960an dan 1970an telah gagal. Tiddak hanya itu, di negara-negara lain, termasuk di Indonesia, juga telah gagal. Sebab-sebab dari kesulitan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan desentralisasi itu beranekaragam.

Pertama, kurangnya komitmen dan dukungan elite politik nasional. Desentralisasi berarti adanya kehilangan kekuasaan dan otoritas elite politik nasional. Untuk itu, tidak jarang, mereka enggan melaksanakan kebijakan desentralisasi karena takut kehilangan kekuasaan. Kalaupun ada kebijakan, mereka enggan mewujudkannya sebagai sebuah realitas.

Kedua, miskinnya sumberdaya. Selama sentralisasi kekuasaan, sumber daya manusia yang berkualitas biasanya menumpuk di birokrasi pemerintahan pusat. Konsekuensinya, ketika desentralisasi dilaksanakan, pemerintah daerah memiliki sumber daya manusia yang kurang berkualitas. Di samping itu, pelaksanaan desentralisasi juga terhadang oleh masalah berkurangnya sumber daya finansial. Padahal, transfer berbagai kewenangan pemerintahan ke daerah tidak akan bermakna banyak tanpa diiringi oleh transfer sumber daya finansial (desentralisasi fiskal).

Ketiga, berkurangnya perangkat kelembagaan yang menyertai pelaksanaan desentralisasi. Implikasi dari dipakainya salah satu bentuk desentralisasi, taruhlah desentralisasi administrasi, hanya melibatkan satu kelembagaan saja, yakni birokrasi. Padahal, agar desentralisasi

berjalan secara baik, perlu diiringi oleh perangkat kelembagaan lainnya, seperti adanya kelembagaan yang membuat pemerintah daerah memiliki *responsibility* dan *accountability*.

Fakta mengenai adanya kesulitan atau bahkan kegagalan di dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi itu seolah-olah membenarkan para pengkritik kebijakan desentralisasi. Dalam pandangan para pengkritik, kebijakan desentralisasi bukan satu-satunya jalan untuk membawa pembangunan ke arah yang lebih baik.

Di dalam konteks keadilan wilayah atau redistribusi kemakmuran, misalnya, desentralisasi bukan dipandang sebagai satu-satunya jalan untuk mencapainya. David Slater menjadikan Kuba sebagai contohnya. Di dalam pandangan dia, di negara yang tersentralisasi seperti ini kesenjangan antar daerah bisa diatasi melalui model redistribusi pendapatan dan penguasaan tanah (Slater 1989: 502). Pendapat Slater ini didukung oleh Remy Prud'homme yang berpendapat bahwa *'the redistribution of income should remain a responsibility of the central government'* (Prud'homme 1995: 202). Prud'homme menyodorkan tiga alasan. Pertama, upaya pemerintah daerah untuk mengurangi kesenjangan sering tidak adil. Konsekuensinya, *'the poor in well-off regions will fare better than the poor in more deprived regions'*. Kedua, redistribusi yang terdesentralisasi dipandang sebagai *'self-defeating'*. Manakala sebuah daerah membuat kebijakan redistribusi pendapatan melalui pengenaan pajak yang tinggi kepada orang-orang kaya dan memberi keungungan kepada orang-orang miskin, orang-orang kaya itu akan cenderung

pidah ke daerah yang memiliki tariff pajak rendah.

Selain itu, Prud'homme (1995: 205) juga berpendapat bahwa desentralisasi tidak cocok untuk membangun stabilitas ekonomi makro. Alasannya, pemerintah pusat memiliki kemampuan untuk memanipulasi kebijakan fiskal yang bisa dijadikan instrumen untuk menstabilkan ekonomi makro. Sementara itu, pemerintah daerah hanya memiliki sejumlah kemampuan untuk melakukan stabilitas ekonomi makro. Prud'homme memberi ilustrasi sebagai berikut. Di negara yang terdesentralisasi, di mana pengeluaran pemerintah daerah adalah 60% dari total pengeluaran pemerintah, pemerintah pusat dapat menaikkan atau menurunkan permintaan total sekitar 1,2% dari GDP. Sementara itu, di dalam negara yang tersentralisasi, di mana pengeluaran pemerintah daerah hanya sekitar 10%, margin dari pemerintah pusat akan mencapai 2,7%. Prud'homme berpendapat bahwa 1,2% merupakan kebijakan ekonomi makro yang tidak efektif, sementara 2,7% dianggap sebagai kebijakan ekonomi makro yang efektif (Prud'homme 1995: 206).

Vito Tanzi (1996) juga melihat kemungkinan munculnya masalah ekonomi makro di negara-negara yang melaksanakan kebijakan desentralisasi. Di dalam analisisnya dia menemukan fakta bahwa anggaran pengeluaran dari sejumlah pemerintah daerah itu telah melebihi anggaran pendapatannya. Implikasinya, utang pemerintah daerah meningkat. Mau tidak mau, pemerintah pusat harus ikut campur di dalam memecahkan masalah ini.

Selain itu, di dalam studi empiris di China, Tao Zhang dan Heng-fu Zou

(1998: 237) berkesimpulan bahwa implikasi dari desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi di China itu negatif. Berbeda dengan pendukung kebijakan desentralisasi, Zhang dan Zou melihat bahwa infrastruktur publik seperti jalan layang, rel kereta api, listrik, telekomunikasi dan energi yang dikelola oleh pemerintah pusat memiliki kontribusi yang berarti di dalam pertumbuhan ekonomi daripada infrastruktur publik yang dikelola oleh pemerintah di tingkat provinsi.

Hanya saja, di dalam mengomentasi efek negatif dari kebijakan desentralisasi, khususnya desentralisasi fiskal, Paul Smoke (2001: 15) berpendapat '*there can be no argument with analysts who point to potential macroeconomic dangers and growth-retarding effects of fiscal decentralisation.*' Dia beralasan bahwa sebagian besar bukti-bukti yang dikemukakan selama ini tergolong '*anecdotal data*' dan hanya relevan di dalam kasus-kasus tertentu saja.

Melihat fakta bahwa studi-studi empiris mengenai implikasi desentralisasi terhadap pembangunan itu tidak tunggal, telah membuktikan bahwa masalahnya bukan terletak pada pandangan bahwa desentralisasi itu baik atau tidak tetapi adalah bagaimana mengatur relasi antara pemerintah pusat dan daerah untuk merangsang pertumbuhan ekonomi. Faktanya, di dalam relasi ini, desentralisasi dan sentralisasi tidak berarti berlawanan satu sama lain. Relasi itu bisa saja berlangsung secara kontinum.

Studi empiris yang dilakukan oleh Rochard Crook dan Alan Sverrisson (2001) di sejumlah negara memperlihatkan bahwa implikasi desentralisasi terhadap pembangunan sosial dan ekonomi itu

campuran. Ada yang positif dan ada yang negatif. Di Bengal Barat dan Kerala, India, implikasi desentralisasi terhadap pembangunan sosial dan ekonomi itu positif. Ini terjadi karena komitmen yang kuat pemerintah pusat untuk menopang kaum miskin. Di Brazil, hasilnya juga positif karena adanya sinergi antara pemerintah pusat dan daerah. Hal serupa terjadi di Kolumbia. Tetapi, di Chili, Bangladesh, Meksiko, and Nigeria, implikasi desentralisasi terhadap pembangunan sosial ekonomi itu negatif.

Crook dan Sverrisson (2001: 48) berkesimpulan bahwa politik relasi pusat-daerah memiliki kontribusi yang berarti terhadap hasil dari desentralisasi di setiap negara. Di negara-negara yang relatif berhasil, ditemukan fakta bahwa pemerintah pusat tidak hanya memiliki komitmen besar untuk mendukung kelompok miskin tetapi juga memiliki hubungan yang baik dengan pemerintah daerah. Sebaliknya, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah sangat jelek di negara-negara yang memiliki implikasi buruk dari kebijakan desentralisasinya terhadap pembangunan sosial dan ekonomi.

Di dalam konteks seperti itulah kerangka kerja kebijakan desentralisasi itu tidak semata-mata menekankan pada transfer urusan-urusan pemerintahan ke daerah, melainkan juga menyangkur urusan-urusan yang tetap dipegang oleh pemerintah pusat dan yang diberikan kepada daerah, dan bagaimana membangun relasi di dalam mengaturnya. Richard Musgrave dan Peggy Musgrave (1989: 6-12) membuat tiga klasifikasi tentang urusan-urusan pemerintahan itu: (1) fungsi-fungsi stabilisasi makro, (2) fungsi redistribusi pendapatan, dan (3)

fungsi redistribusi sumberdaya. Dalam pandangan Musgrave dan Musgrave, fungsi pertama dan kedua lebih baik dijalankan oleh pemerintah pusat. Sementara itu, fungsi alokasi sumberdaya lebih baik diserahkan kepada pemerintah daerah. Melalui klasifikasi seperti ini kritik Slater, Prud'homme, dan Vito sepertinya terjawab. Masalah distribusi pendapatan dan stabilitas ekonomi makro bisa diatasi pusat. Sementara itu masalah distribusi sumberdaya bisa dilakukan oleh pemerintah daerah.

Penutup

Desentralisasi telah menjadi pilihan kebijakan di banyak negara sedang berkembang. Pandangan bahwa desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai alokasi penyediaan barang-barang dan pelayanan publik yang lebih efisien, menciptakan pemerintahan yang memiliki *responsibility* dan *accountability*, serta mendorong demokratisasi di daerah, telah menjadi pendorong kuat dari banyak negara untuk mengadopsi kebijakan demikian.

Meskipun demikian, baik secara teoritis maupun empiris, kebijakan desentralisasi itu masih menjadi perdebatan. Konsep desentralisasi sendiri sering dipahami secara parsial. Tidak jarang studi desentralisasi hanya membahas dari satu sisi dan mengabaikan sisi yang lain. Selain itu, implikasi dari desentralisasi sendiri ternyata menghasilkan kesimpulan yang beragam. Ada yang positif dan ada yang negatif. Para pendukung *neo-institutionalism* seperti Omar Azfar dan kawan-kawannya dari IRIS Center, mengusulkan penataan kelembagaan untuk

meminimalisasi sisi negatif dari desentralisasi (Azfar et al. 1999). Tetapi, penataan ini tentu saja membutuhkan waktu yang tidak sedikit.

Salah satu cara yang bisa dipakai untuk lebih mengefektifkan kebijakan desentralisasi adalah meletakkannya di dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang lebih

dinamis. Misalnya saja bisa ditempuh melalui pembagian otoritas atas fungsi-fungsi pemerintahan yang bisa secara efektif dilakukan oleh pusat dan oleh daerah. Argumen ini didasari oleh pandangan bahwa tidak semua urusan bisa efektif dilakukan oleh pusat. Begitu juga sebaliknya, tidak semua urusan bisa efektif dilakukan oleh pemerintah daerah.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Azfar, O., Kahkonen, S., Lanyi, A., Meagher, P. and Rutherford, D., Decentralization, Governance and Public Services, *The Impact of Institutional Arrangements: A Review of the Literature* (IRIS Centre: University of Maryland, 1999).
- Boyne, G.A., *Public Choice Theory and Local Government* (MacMillan Press Ltd.: London, 1998).
- Cohen, J.M. and Peterson, S.B., *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries* (Kumarian Press: Connecticut, 1999).
- Conyers, D., Decentralization and Development: A Review of the Literature', *Public Administration and Development*, 4:187-97, 1984.
- Crook, R.C. and Manor, J., *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance* (Cambridge University Press: Cambridge, 1998).
- Crook, R.C. and Sverrisson, A.S., 'Decentralisation and Poverty Alleviation in Developing Countries: a Comparative Analysis or, is West Bengal Unique?' *IDS Working Paper No. 130*, 2001.
- Dillinger, W., *Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery* (The World Bank: Washington, D.C., 1994).
- Fesler, J.W., 'Approaches to the Understanding of Decentralisation', *The Journal of Politics*, 27(3):536-66, 1965.
- Hirschman, A.O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Harvard University Press: Cambridge, 1970).
- Maddick, H., *Democracy, Decentralisation and Development* (Asia Publishing House: Bombay, 1963).
- Manor, J., *The Political Economy of Democratic Decentralization* (The World Bank: Washington, DC., 1999).
- Mueller, D.C., *Public Choice* (Cambridge University Press: Cambridge, 1979).
- Musgrave, A.M. and Musgrave, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, 5

- (McGraw Hill Book Co.: New York, 1989).
- Oates, W.E., *Fiscal Federalism* (Harcourth Brace Jovanovich, Inc.: New York, 1972).
- Oates, W.E., 'Fiscal Decentralization and Economic Development', *National Tax Journal*, 46:237-43, 1993.
- Oates, W.E., 'An Essay on Fiscal Federalism', *Journal of Economic Literature*, 37(3):1120-49, 1999.
- Olowu, D., 'Local Institutes and Development: the African Experience', *Canadian Journal of African Studies*, 23(2):201-31, 1989.
- Ostrom, E., Schroeder, L. and Wyne, S., *Institutional Incentives and Sustainable Development : Infrastructure Policies in Perspective* (Westview Press: Boulder, 1993).
- Parker, A.N., 'Decentralization: the Way Forward for Rural Development?' *the World Bank Policy Research Working Paper No. 1475* (The Washington, DC., 1995)
- Prud'homme, R., 'The Dangers of Decentralization', *The World Bank Research Observer*, 10(2):201-26, 1995.
- Rondinelli, A.D., 'Decentralization of Development Administration in East Sfrica', in A.D. Rondinelli and G.S. Cheema (eds), *Decentralization and Development* (Sage Publications: London:77-125, 1983).
- Rondinelli, A.D., McCullough, J.S. and Johnson, R.W., 'Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political Economy Framework', *Development and Change*, 20(1):57-87, 1989.
- Rondinelli, A.D. and Nellis, J.R., 'Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: a Case for Cautious Optimism', *Development Policy Review*, 4(2):3-23, 1986.
- Rondinelli, D.A. and Cheema, G.S., 'Implementing Decentralization Policies: an Introduction', in D.A. Rondinelli and G.S. Cheema (eds), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries* (SAGE Publications Ltd.: London:9-34, 1983).
- Samoff, J., 'Decentralization: The Politics of Interventionism', *Development and Change*, 21(3):513-30, 1990.
- Schneider, A., 'Who Gets What from Whom? the Impact of Decentralisation on Tax Capacity and Pro-Poor Policy', *IDS Working Papper*, No. 179, 2003.
- Sellers, J.M., *Governing from Below: Urban Regions and the Global Economy* (Cambridge University Press: Cambridge, 2002).
- Slater, D., 'Territorial Power and the Peripheral State: the Issue of Decentralization', *Development and Change*, 20(3):5001-531, 1989.
- Smith, B.C., *Field Administration: an Aspect of Decentralisation* (Roudledge: London, 1967).
- Smith, B.C., *Decentralization: the Terrotorial Dimention of the State* (George Allen & Unwin: London, 1985).
- Smoke, P., 'Fiscal Decentralization in Developing Countries: a Review of Current Concepts and Practice', *UNRISD Programme Paper No. 2*, Geneva, 2001.
- Tanzi, V., 'Fiscal Federalism and Decentralization: a review of Some Efficiency and

- Macroeconomic Aspects' in M. Bruno and B. Preskovic (eds), *Annual World Bank Conference on Economic* (the World Bank: Washington, 1996).
- Tiebout, C., 'A Pure Theory of Local Expenditures', *The Journal of Political Economy*, 64(5):416-24, 1956.
- Turner, M., 'Central-Local Relations: Themes and Issues', in M. Turner (ed.), *Central-Local Relations in Asia-Pacific: Convergence or Divergence?* (MacMillan Press Ltd., London:1-18, 1999).
- Zhang, T. and Zou, H., 'Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China', *Journal of Public Economics*, 67(2):221-40, 1998.

Dosen Program Studi Sosiologi FISIP Unair

Abstract

Family welfare is a subjective concept, as there is a difference between individual typical objective conditions and surrounding values. Therefore, a more detail information on geographical and the local socio-cultural condition of poor farmer society's welfare is needed. The concept of prosperity to Javanese society is refer to a physical condition to be reached based on things that are considered as the most valuable in their life. They are: *drajat* (position), prosperity and cleverness. The effort to get those physical condition must be based on Javanese cultural values, in order to get a happiness, *rahayu* (health physically), *slamet* (safe feeling) and *tenieram* (secure).

Keywords: perception, farmer, poverty, welfare, family

D i dalam rangka membangun keluarga sejahtera yang bertujuan untuk mengembangkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tenteram dan harapan masa depan yang baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin, maka suami dan isteri harus melaksanakan peran dan atau fungsi sesuai dengan kedudukan mereka. Dengan demikian, keluarga akan merupakan suatu unit terkecil dalam masyarakat yang bukan hanya berfungsi sosial-budaya, tetapi juga berfungsi

ekonomi. Apabila teladan fungsi keluarga secara tradisional adalah fungsi reproduktif — yang dari generasi ke generasi terus-menerus mengulangi fungsi yang sama — kemudian telah berkembang ke fungsi sosial-budaya, namun belakangan ini keluarga diandalkan untuk suatu tugas yang lebih luas, yaitu sebagai wahana mencapai tujuan pembangunan. Hal ini menyebabkan keluarga perlu mempersiapkan diri dalam keterlibatannya sebagai agen pembangunan di sektor ekonomi-produktif (Achir: 1994).

* Dibayar oleh P2IPT Dijen Ditau Yogyakarta