

# Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah

## Dialog Kelompok *Positivists* dan *Realitivists*

Syarif Hidayat

### ABSTRAK

Konsep desentralisasi menjadi diskursus menyegarkan ketika dua kelompok, *positivists* dan *relativist*, menggelontorkan cara pandang masing-masing. Kelompok *positivists* memandang desentralisasi sebagai faktor determinan dalam mempercepat pembangunan daerah. Sementara kelompok *relativists* memandang tidak. Kelompok *relativists* memandang pembangunan dapat eksis tanpa desentralisasi, pun sebaliknya desentralisasi dapat terjadi tanpa pembangunan.[\*]

### Pengantar

Penghujung 1990-an, Indonesia kembali menorehkan catatan penting dalam lembaran sejarah pengaturan relasi pusat-daerah yang dimiliki. Melalui Undang-Undang (UU) No. 22 dan 25 Tahun 1999, telah dilakukan perubahan yang cukup mendasar, baik pada tataran konsep maupun pada tingkat implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan demikian, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang sebelumnya (pada periode Orde Baru) cenderung “sentralistis”, telah “dipaksa” untuk lebih mengarah ke kutub desentralisasi. Kendati implementasinya relatif berumur pendek (karena pada Oktober 2004 telah diterbitkan UU baru tentang pemerintahan daerah, UU No. 32 dan 33 Tahun 2004), namun “semangat kontra-sentralisasi” yang diletakkannya, telah menjadi

tonggak sejarah penting dalam reformasi sistem pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya pada periode “Paska Orde Baru”.

Terhitung mulai awal 2001, UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 secara resmi mulai diimplementasikan, dan sejalan dengan hal itu, maka peluang untuk “menggugat” dan memperbaiki konsep hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, juga mulai terbuka lebih luas. Termasuk di dalamnya, peluang untuk mempertanyakan kembali relasi antara “desentralisasi” dan “pembangunan daerah”. Perdebatan di kalangan para akademisi dan praktisi pun mulai menghiasi wacana publik. Namun di balik hiruk-pikuk perdebatan tersebut, terkesan sangat kental bahwa para akademisi dan praktisi cenderung mengartikulasi persoalan relasi “pusat-daerah” secara parsial, yakni hanya mencermati realitas pengaturan hubungan *pusat-daerah* di Indonesia sejak 2001 ke depan, selanjutnya menyodorkan sejumlah solusi yang dinilai cukup relevan. Sementara, upaya untuk mengkritisi secara tajam esensi dari konsep dasar hubungan *pusat-daerah* itu sendiri nyaris kurang mendapat perhatian yang seimbang.

Pada sisi lain, disadari atau tidak, telah terjadi persinggungan waktu antara gerakan reformasi sistem pemerintahan daerah di tanah air, dengan gelombang perkembangan konsep *decentralisation for good governance and development*<sup>1</sup> (desentralisasi untuk tata pemerintahan yang baik dan pembangunan). Konsep ini, antara lain, telah dimotori oleh *United Nation Centre for Regional Development* (UNCRD), dan mulai menghinggapi sebagian besar negara-negara sedang berkembang sejak pertengahan 1990-an. Seperti ditegaskan oleh Oyugi (2000: 3), konsep *decentralisation for good governance and development* itu sendiri sejatinya

---

<sup>1</sup> Sebenarnya, bila ditilik dari dimensi waktu, keberadaan dari konsep *decentralisation for good governance and development* itu sendiri, bukanlah merupakan sesuatu yang baru. Ia sudah mulai banyak diperdebatkan, dan mulai mewarnai literatur tentang desentralisasi sejak 50 tahun yang lalu. Oyugi (2000: v), misalnya, secara gamblang menjelaskan: *The literature on decentralisation for the last fifty years or so has tended to give the impression that decentralisation is a prerequisite for good governance and development. The argument has been that good governance involves a situation in which there is power-sharing between the centre and sub-national units of governance in the decision-making process. For many years, the proponents of local government as a form of decentralisation justified it in terms of its potential to contribute to “local self-government”, the assumption being that local self-government is a basis for democratic governance which, in essence, is what good governance is all about.*

sangat dipengaruhi oleh ideologi pembangunan dari *World Bank* dan *International Monetary Fund* (IMF).<sup>2</sup>

Isu sentral yang hendak ditegaskan di sini adalah, dengan adanya persinggungan waktu antara gerakan reformasi sistem pemerintahan daerah di tanah air, dan gelombang perkembangan konsep *decentralisation for good governance and development* tersebut, maka sangat dapat dimengerti bila kemudian upaya reformasi kebijakan hubungan *pusat-daerah* di Indonesia sejak awal 2000 sangat kental dipengaruhi oleh konsep yang sedang dikembangkan oleh UNCRD itu, antara lain telah memposisikan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai prasyarat utama bagi terwujudnya *good governance and development* di daerah.

Kembali ke persoalan “parsialisme” dalam menyikapi konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi, seperti telah dikemukakan di atas. Sebenarnya, tidak ada yang salah dengan kecenderungan tersebut, karena dengan dalih harus ada “pembatasan fokus perhatian” dan “skala prioritas” atas persoalan yang sedang dihadapi, maka dapat dipastikan bahwa upaya mengkaji dan memahami secara mendalam “potongan peristiwa” yang sedang terjadi akan mendapatkan justifikasi akademis yang cukup kuat. Argumentasi yang sama, tentunya, juga dapat digunakan dalam menjustifikasi kecenderungan yang dilakukan oleh para pengamat dan analis desentralisasi di Indonesia akhir-akhir ini. Namun, juga tidak berlebihan jika dikatakan bahwa solusi akademis dan kebijakan yang dibangun atas dasar pemahaman yang parsial, biasanya akan sulit untuk mengurai kekusutan konseptual yang ada, dan menjawab permasalahan bangsa yang sedang dihadapi. Atau dengan kata lain, solusi akademis dan kebijakan yang tepat, umumnya harus dibangun berdasarkan pemahaman mendalam dan analisa kritis atas “rangkaian peristiwa” secara berkesinambungan, bukan berdasarkan atas pemahaman sesaat atas suatu “penggalan peristiwa”.

Akan lebih menyesatkan lagi, apabila pemahaman atas “penggalan peristiwa” tersebut dilakukan dengan tidak ditopang oleh landasan

---

<sup>2</sup> Secara umum, substansi utama dari konsep *good governance* itu sendiri, antara lain, dijelaskan oleh Hyden and Bratton (1992), sebagai berikut: *The literature on politics and governance suggest that the hallmarks of good governance are indicated by: the rule of law; a fair and efficient system of justice; broad popular involvement in political, social, and economic processes; the capacity to manage development; and accountability and transparency in the management of public affairs*

konseptual yang jelas dan tepat. Bila hal ini terjadi, maka dapat dipastikan bahwa kesimpulan akhir dan rekomendasi yang dihasilkan pun akan lebih merupakan refleksi dari “imajinasi” individu si peneliti. Di sinilah, pada akhirnya, kita sampai pada arti penting dari ketepatan dalam merumuskan pendekatan studi dan landasan konseptual ketika akan melakukan kajian atas suatu realitas empiris.

Dalam bidang ilmu-ilmu sosial, pada khususnya, dua aspek di atas, bukan sesuatu hal yang asing, karena acapkali dijadikan sebagai bagian dari tolok-ukur utama untuk menilai kelayakan dari suatu rancangan penelitian. Namun demikian, pada tingkat realitas, tulis Stoker (1995) ada semacam “penyakit tak kentara” di kalangan para pengamat sosial itu sendiri dalam menyikapi dua aspek tersebut. Kendati pada satu sisi, mereka sepakat untuk mengatakan bahwa pendekatan studi dan landasan konseptual merupakan komponen penting dari suatu konstruksi rancangan studi ilmiah, karena melalui dua aspek tersebut akan dapat diketahui orientasi konseptual dan metodologi dari si peneliti. Namun, pada sisi lain, terdapat “kecangganan” di kalangan para pengamat sosial untuk melakukan refleksi atas relevansi dan ketepatan dari pendekatan studi dan landasan konseptual yang mereka gunakan. Untuk lebih jelasnya, Stoker (1995:1) melayangkan kritiknya sebagai berikut:

*Social scientists have not been, in general, sufficiently reflective about the nature and scope of their discipline. They just do it rather than talk about it. Such approach is in many ways healthy. However, the case for setting out explicitly the core features of their academic concern and study has become compelling.*

Kritik konstruktif yang dikemukakan oleh Stoker (1995) tersebut, tentunya, cukup relevan untuk dipertimbangkan sebagai masukan dalam menyikapi maraknya studi desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia akhir-akhir ini. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, bahwa gerakan reformasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, utamanya yang berlangsung sejak 2000, sangat kental dipengaruhi oleh konsep *decentralisation for good governance and development*, yang antara lain, berangkat dari asumsi dasar bahwa desentralisasi dan otonomi daerah merupakan prasyarat utama bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik dan akselerasi pembangunan di daerah.

Seiring dengan gelombang gerakan reformasi kebijakan ini, maka studi-studi tentang desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia pun secara tidak langsung telah terkondisikan pada upaya mendukung dan mengembangkan konsep *decentralisation for good governance and development* tersebut.

Dengan tidak bermaksud untuk menisbikan konsep yang sedang “digandrungi” oleh para penguasa dan banyak pengamat itu, adalah sangat penting bagi kita untuk melakukan refleksi akademis dengan mempertanyakan kembali esensi dari konsep *decentralisation for good governance and development* itu sendiri, dan relevansinya pada konteks Indonesia. Di antara pertanyaan mendasar yang menarik untuk dikaji adalah: apakah desentralisasi dan otonomi daerah merupakan suatu “kemutlakan” bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di tingkat lokal?; dan apakah desentralisasi merupakan suatu “keniscayaan” bagi terciptanya percepatan pembangunan di daerah.

Dalam upaya mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas, maka diskusi pada bab ini akan mencoba untuk membedah “dialog teoritis” antara kelompok *positivists* dan *relativists*, khususnya dalam menjelaskan keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah (*decentralisation and development*). Secara umum dapat dikemukakan bahwa kelompok *positivists*, memiliki keyakinan akademis yang sangat kuat dalam mengartikulasi hubungan kausalitas antara desentralisasi dan percepatan pembangunan di daerah. Oleh karenanya, tidak mengherankan bila landasan konseptual yang dibangun pun selalu memosisikan desentralisasi sebagai faktor determinan (*determinant factor*) bagi percepatan pembangunan di daerah.

Berbeda halnya dengan kelompok *relativists*. Kendati secara akademis tetap “mengakui” adanya keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah, namun tidak selalu “menerima” desentralisasi sebagai faktor diterminan (faktor penentu) bagi terlaksananya pembangunan di daerah. Bahkan dalam banyak hal, kelompok *relativists* ini cenderung skeptis dalam melihat korelasi antara desentralisasi dan pembangunan daerah. Misalnya saja, dengan mengatakan “tanpa desentralisasi pun, pembangunan daerah tetap dapat berlangsung”. Pembahasan secara lebih utuh tentang argumentasi-argumentasi teoritis yang telah mendasari dua orientasi konseptual tersebut dapat disimak pada pembahasan selanjutnya.

***Desentralisasi dan Pembangunan Daerah: Perspektif Positivist***

Secara umum, satu di antara “pencitraan akademis” yang selalu dilekatkan pada kelompok *positivists* adalah, keyakinannya yang kuat akan arti penting dari pengalaman dan observasi empiris dalam upaya memahami fakta sosial dan mencari kebenaran ilmiah. Bagi para pendukung aliran *positivists*, tulis Stoker (1995: 13) selalu akan mengatakan: *it is possible to know the world through experience and observation; the truth or otherwise of statement can be determined through systematic empirical observation* (Stoker, 1995: 13). Untuk tujuan itu, maka para peneliti yang berorientasi *positivist* ini, biasanya akan menganalisis data-data yang tersedia, untuk selanjutnya membangun generalisasi dan preposisi tentang fakta sosial.

Demikian juga halnya dengan paradigma berfikir dari kelompok *positivists* dalam studi desentralisasi dan pembangunan. Dengan merujuk pada pengalaman dan observasi empiris yang telah dilakukan, maka mereka kemudian sampai pada kesimpulan umum yang, antara lain, menyebutkan bahwa desentralisasi adalah faktor diterminan bagi terciptanya percepatan pembangunan di daerah. Atau bahkan, kelompok *positivists* acapkali mengartikulasi desentralisasi sebagai prasyarat utama bagi terciptanya percepatan pembangunan di daerah. Ruland (1992: 3), misalnya, dengan tegas menulis, *decentralisation, as a corollary local autonomy, is seen as a positive contribution to increase political participation, which would eventually lead to socio-economic development.*

Sementara, Rondinelli (1990), membangun justifikasi akademis tentang koneksitas antara desentralisasi dan pembangunan sebagai berikut:

*My work [on decentralisation] is based on the belief that strong countervailing forces born of large numbers of public and private organisations pursuing diverse concepts of the public interest and their own welfare can save people from the irrationalities and adversities of both unfettered markets and unfettered governments of either the political right or left (Rondinelli, 1990: 496)*

Petanyaannya kemudian mengapa para penganut aliran pemikiran *positivist* memiliki keyakinan akademis yang begitu kuat dalam mengartikulasi koneksitas antara desentralisasi dan pembangunan di

daerah? Jawaban atas pertanyaan ini, antara lain, memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan landasan konseptual yang mereka gunakan. Secara filosofis, sejatinya, aliran pemikiran *positivist* sangat dipengaruhi oleh ide dasar liberalisme, yang menekankan pentingnya membangun pemerintah daerah yang demokratis sebagai prasyarat bagi demokratisasi pada tingkat nasional dan terwujudnya kesejahteraan rakyat (Yluisaker, 1959: 30). Kendati, dalam bentuk “pernyataan” akademis, kelompok *positivists* hampir tidak pernah secara transparan mengklaim diri mereka sebagai penganut aliran *libralist*, tetapi dalam bentuk “kenyataan”, substansi dari konsep desentralisasi dan pembangunan yang mereka bangun, sangat kental bernuansakan ide-ide dasar dari aliran tersebut. Kelompok *positivists*, terlihat lebih merasa nyaman menggunakan terminologi lain, misalnya saja *mixed economics* ketika harus memberikan pencitraan akademis atas perspektif yang mereka anut. Satu di antara pendukung dari perspektif *mixed economics* ini adalah Rondinelli (1990), yang secara eksplisit menjelaskan:

*I make no apology for addressing my analysis to governments with mixed rather than socialist economies, or for seeing solutions to the problems of poverty differently from neo-Marxist theories. My philosophy comes closer to Madisonian democracy than Marxist ideology, both of which are probably more intellectually attractive than practical in today's world (Rondinelli, 1990: 498)*

*It is this belief which leads to my concern with decentralisation. To the extent that decentralisation can strengthen the administrative capacity, and eventually the political influence, of larger numbers of organisations, it may create the potential for wider participation in economic and political process (Rondinelli, 1990: 496)*

Dengan dasar filosofis seperti dikemukakan di atas, maka dapat dimengerti bila kemudian dalam upaya melakukan observasi empiris dan dalam memberikan pemaknaan atas realitas desentralisasi dan pembangunan, kelompok *positivists* sangat dominan dipengaruhi oleh dua pendekatan utama. Pertama, pendekatan ekonomi (khususnya menggunakan teori *public choice* dari perspektif ekonomi neo-klasik), yang menekankan pentingnya memahami karakteristik dari barang dan jasa (*good and services*) dalam konteks desentralisasi dan pembangunan di daerah. Kedua, pendekatan administrasi negara, dengan

menggunakan teori-teori administrasi publik dan keuangan publik (*public administration and public finance*) sebagai pisau analisis. Pendekatan yang kedua ini, memberikan tekanan khusus pada arti penting dari mengakomodasi karakteristik dari struktur organisasi dan instrumen keuangan dalam konteks desentralisasi dan pembangunan di daerah (Russel and Nicholson, 1981; Maddick, 1963; Leonard and Marshall, 1982; Rondinelli, McCullough, and Johnson, 1989: 58).

Perlu dicatat bahwa, selain dua pendekatan utama di atas, juga terdapat sejumlah varian pendekatan lainnya yang diaplikasikan oleh kelompok *positivists* dalam menjelaskan keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah. Misalnya saja, *political economy frame-work*, yang mulai banyak dikembangkan pada awal 1990. Kendati secara substansial, tidak banyak ide-ide pembaharuan yang diperkenalkan oleh pendekatan ini, karena sejatinya, ia hanya merupakan integrasi dari dua pendekatan utama sebelumnya. Namun pada tingkat operasional, *political economy framework* telah banyak memberikan kontribusi, baik dalam pengembangan studi desentralisasi dan pembangunan, maupun pada revitalisasi kebijakan desentralisasi di beberapa negara sedang berkembang. Secara singkat, Uphoff (1986), menjelaskan logika teoritis dari *political economy framework* sebagai berikut,

*In two areas have neoclassical economic theories been integrated with the public administration and finance approaches. First, the public finance concept of directly charging service users for 'private' goods shares a common foundation with public choice theory. Second, practitioners of const recovery have been experimenting with local community organisation as intermediaries between government service agencies and individual service consumers.*

Dua titik temu antara perspektif ekonomi neo-klasik dan perspektif administrasi negara (administrasi dan keuangan publik) tersebut, kemudian telah dijadikan sebagai landas-pijak oleh Rondinelli, McCullough, dan Johnson (1989) untuk mengkonstruksi apa yang mereka sebut dengan *an integrated political economy framework for analysing decentralisation policy*. Menurut mereka, kerangka kerja ini jauh lebih sistematis, komprehensif, dan lebih aplikatif untuk memahami dan menjelaskan karakteristik desentralisasi [dan

pembangunan] di negara-negara sedang berkembang pada khususnya (Rondinelli, McCullough, and Johnson, 1989: 62).

Orientasi filosofis dan teoritis, seperti dikemukakan di atas, sulit dipungkiri, akhirnya telah mewarnai konsepsi kelompok *positivists* tentang desentralisasi, pada umumnya, dan tentang relasi antara desentralisasi dengan pembangunan daerah, pada khususnya. Pengaruh dari orientasi filosofis dan teoritis tersebut, antara lain, dicerminkan oleh rumusan kelompok *positivists* tentang definisi dan tujuan desentralisasi yang sangat kentara bernuansakan perspektif ekonomi neo-klasik, perspektif administrasi negara, dan persepektif ekonomi politik.

Dalam hal definisi desentralisasi, misalnya, kelompok *positivists* terlihat lebih menekankan pada aspek delegasi kewenangan, dan/atau delegasi urusan teknis pemerintahan, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan kata lain, mereka kurang tertarik, atau bahkan, cenderung menghindari untuk mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan (devolusi) kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Mawhood, 1987). Hanya menunjuk beberapa contoh definisi desentralisasi, antara lain, disebutkan:

*Decentralisation is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its fields organisations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organisations, local government, or non-government organisation (Rondinelli and Cheema, 1983: 18)*

*Decentralisation also can be defined as a situation in which public goods and services are provided primarily through the revealed preferences of individuals by market mechanisms. Public choice theorists contend that, under conditions of reasonably free choice, the provision of some public goods is more economically efficient when a large number of local institutions are involved than when only the central government is the provider (Rondinelli, McCullough, and Johnson, 1989: 59)*

Sejumlah argumentasi teoritis pun telah dikemukakan oleh para pendukung aliran *positivist* untuk menjustifikasi keabsahan dari konsepsi definisi desentralisasi tersebut. Di antara argumentasi teoritis yang dimaksud, dapat disimak pada kutipan berikut:

*Although many of my writings recognise the political implications of decentralisation, I have chosen to focus my attention primarily on its technical, spatial and administrative aspects because I believe, pragmatically, that improvements in them can yield the most immediate advances in the organisational development needed to provide a foundation for participation in complex economies and polities (Rondinelli, 1990: 496)*

Konsepsi kelompok *positivists* tentang definisi desentralisasi di atas, tentunya, memiliki implikasi terhadap konsepsi mereka tentang tujuan desentralisasi. Dan, pada konteks inilah akan terlihat semakin jelas orientasi konseptual mereka tentang koneksitas antara desentralisasi dan pembangunan di daerah. Dalam bahasa yang lebih kongkrit, karena substansi dari definisi desentralisasi yang mereka bangun lebih menekankan pada aspek delegasi kewenangan dan/atau urusan-urusan teknis pemerintahan, maka tidak mengherankan jika kemudian konsepsi tujuan desentralisasi yang dibangun pun, secara substansial lebih banyak ditekankan pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) melalui percepatan pembangunan di daerah; serta terciptanya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dalam formulasi yang lebih sistematis, antara lain disebutkan, bahwa desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public good and services* (barang dan jasa), serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pembangunan ekonomi di daerah. Ini karena, melalui desentralisasi diasumsikan akan semakin memperluas arena bagi masyarakat untuk melakukan pilihan (*consumer choice*) atas barang dan jasa yang tersedia, selanjutnya akan memberikan kontribusi terhadap terwujudnya peningkatan nilai individu (*individual value*) dan kemakmuran masyarakat (*social welfare*) (Rondinelli, 1983: 4).

Sementara, pada konteks yang lebih mikro, yakni bila ditilik dari sisi kepentingan pemerintah daerah, Smith (1985) mengemukakan sedikitnya ada dua tujuan utama desentralisasi dalam kaitannya dengan pembangunan daerah. *Pertama*, adalah untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *local accountability*. Dalam hal ini, terlihat ada sedikit variasi di antara para penulis dalam mengartikulasi istilah *local account-*

*ability* itu sendiri. Smith (1985: 26), misalnya, cenderung mengaitkannya dengan ide dasar dari *liberty*. Oleh karena itu, adalah suatu hal yang logis bila ia percaya melalui pelaksanaan desentralisasi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya.

Pada bagian lain, Ruland (1992) cenderung mengoperasional istilah *local accountability* dalam konteks pembangunan sosial dan ekonomi. Menurut Ruland,

*The accountability of local government remain necessary in the process of socio-economic development. It is through the proximity of local decision-makers to their constituency, the areal division of power is considered an additional assurance that demand will be heard and, accordingly, public services provided in line with people's needs. Moreover, the dispersal of political power through areal division and the existence of strong self-reliance to local governments would thus guarantee a social development pattern that rest on the principle of diversity in unity (Ruland, 1992: 3).*

Tujuan *kedua* desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah, adalah untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *a local government responsiveness* (kepekaan pemerintah daerah). Salah satu asumsi dasar dari rumusan tujuan desentralisasi ini adalah, karena pemerintah daerah dianggap mengetahui lebih banyak tentang berbagai masalah yang dihadapi oleh komunitasnya, maka melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan semakin meningkatkan kepekaan pemerintah daerah terhadap tuntutan-tuntutan dari masyarakat, dan akan menjadi jalan yang terbaik untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.

Dengan berpijak pada konsepsi definisi dan tujuan desentralisasi seperti dikemukakan di atas, kelompok *positivists*, kemudian telah membangun beberapa model desentralisasi. Empat di antara model-model desentralisasi yang paling sering dikemukakan dalam literatur adalah: *Pertama*, model *deconcentration*, yakni distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan. *Kedua*, apa yang disebut dengan *delegation to semi autonomous or parastatal organisations*, yang berarti pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik kepada organisasi-organisasi

yang secara langsung tidak di bawah kontrol pemerintah. *Ketiga*, adalah *devolution*, yakni penyerahan fungsi dan otoritas (*the transfer of functions and authorities*) dari pemerintah pusat kepada daerah otonom. Sedangkan bentuk desentralisasi yang *keempat* adalah *privatisation*, yakni penyerahan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta (Rondinelli, 1983: 18-25).

Adalah penting untuk dicatat di sini, bahwa di balik optimisme yang dimiliki oleh kelompok *positivists* dalam mengartikulasi koneksitas antara desentralisasi dan pembangunan daerah, namun mereka juga tetap tidak mengabaikan sejumlah pra-kondisi yang harus dipenuhi dalam mendesain kebijakan desentralisasi. Pra-kondisi yang dimaksud, antara lain: perlunya analisis yang teliti atas kewenangan-kewenangan yang akan didesentralisasikan; pemahaman yang mendalam tentang karakteristik dari *users*, serta perlunya kajian yang komprehensif tentang sumber-sumber pendanaan dan lembaga-lembaga pelaksana desentralisasi itu sendiri (Rondinelli, McCullough, and Johnson, 1989: 59).

#### **Desentralisasi dan Pembangunan Daerah: Perspektif Relativist**

Berbeda dengan kelompok *positivists*, para pendukung aliran *relativist* cenderung sangat hati-hati dalam mengambil kesimpulan atas fakta sosial. Menurut mereka, bahwa sifat dari kebenaran atas suatu kesimpulan sangat relatif, karena tergantung pada konteks (waktu), tempat, dan sistem nilai yang berlaku ketika kesimpulan tersebut dibangun (*criteria for judging truth are relative to time, place and culture*) (Stoker, 1995: 14). Lebih jauh Stoker mengatakan:

*For extreme relativists, to understand a social event would require the construction of an overall picture based on each individual conception of the events. A less extreme position suggests that the role of the observers is to tease out the broad patterns of meaning attached to an event by different groups within society (Stoker, 1995: 14)*

Demikian juga halnya dengan paradigma berfikir kelompok *relativists* dalam studi desentralisasi dan pembangunan. Dengan orientasi konseptual dan metodologis seperti dikemukakan di atas, maka mereka pun sangat hati-hati, atau bahkan cenderung skeptis, dalam menyikapi hubungan kausalitas antara desentralisasi dan pembangunan. Dalam hal ini, kelompok *relativists* terlihat tidak saja bersikap kritis terhadap substansi konsep desentralisasi dan pembangunan itu sendiri. Misalnya

saja, dengan terus mempertanyakan “kesahihan” dari relasi antara desentralisasi dan pembangunan daerah. Tetapi, mereka juga sangat kritis dalam menyikapi aktor-aktor yang terlibat dalam melahirkan konsep tersebut, dan kepentingan-kepentingan (individu maupun lembaga) yang menyertainya.

Secara umum, orientasi konseptual dari kelompok *relativists* tentang desentralisasi bertumpu pada keyakinan akademik, bahwa antara “sentralisasi” dan “desentralisasi” harus diartikulasi sebagai suatu proses perubahan, bukan sesuatu yang bersifat kontinum. Oleh karenanya, adalah sangat tidak realistis untuk mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang secara total berazaskan sentralisasi maupun desentralisasi. Untuk lebih jelasnya, Conyer (1986) mengemukakan:

*The relationship between centralisation and decentralisation is also rather more complex than might at first appear, and for similar reasons. In order to understand this complexity, it is important to recognise firstly that both “centralisation” and “decentralisation” are processes of changes rather than fixed states, and that it is not realistically possible to have either a totally centralised or a totally decentralised system of government. And secondly, it is important to take account of the many different criteria which can be used to measure “decentralisation, and therefore also “centralisation. It is more accurate then to envisage a series of continue, one for each relevant criteria, rather than a single one. It then becomes possible to understand how, in many countries “centralisation” and “decentralisation” appear to be occurring simultaneously (Conyer 1986: 90)*

Ketika orientasi konseptual tersebut diaplikasikan dalam mengkritisi keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah, maka para pendukung aliran *relativist* acapkali mengatakan, sesuatu yang sangat simplistik bila membangun dalil yang menyebutkan bahwa desentralisasi merupakan prasyarat utama dari terlaksananya pembangunan di daerah. Pada tingkat realitas, tulis Oyugi (2000: vii), desentralisasi tetap dapat eksis tanpa pembangunan. Demikian juga sebaliknya, pembangunan tetap dapat terlaksana di daerah, walaupun tanpa kehadiran desentralisasi.

Perdebatan teoritis antara kelompok *positivist* dan *relativist* dalam memaknai relasi antara desentralisasi dan pembangunan tersebut, sesungguhnya bukanlah merupakan sesuatu yang baru. Polemik akan hal

ini telah muncul kepermukaan sejak pertengahan tahun 1960-an (Conyer, 1986), dan masih berlangsung hingga kini. Dari kubu *positivist*, di antara argument sentral yang sering dikemukakan dalam menjustifikasi keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah tersebut adalah, dalil klasik yang menyebutkan: karena pemerintah daerah merupakan institusi negara yang paling mengetahui tentang potensi dan kepentingan daerahnya, maka melalui desentralisasi akan membuka peluang yang lebih besar bagi pemerintah daerah untuk menggali dan mengembangkan potensi yang dimiliki demi kemaslahatan masyarakat. Atau dengan kata lain, untuk melaksanakan pembangunan yang tidak mungkin dilakukan secara maksimal oleh pemerintah pusat (Landau and Eagle, 1981). Selain dari itu, kelompok *positivist* juga selalu mengaitkan arti penting desentralisasi dengan, antara lain: partisipasi masyarakat dalam pembangunan di daerah; terciptanya akuntabilitas lokal (*local accountability*); dan meningkatnya sensitivitas pemerintah daerah terhadap tuntutan masyarakat (*local government responsiveness*). Logika teoritis dari hal ini cukup jelas, yakni melalui desentralisasi, diyakini akan membuka peluang yang lebih besar bagi masyarakat dan *stake-holders* lainnya untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah, yang pada gilirannya akan berimplikasi pada terciptanya *public accountability* dan *local government responsiveness* (Ruland, 1992; Smith, 1985; Rondinelli, 1983).

Namun demikian, tulis Oyugi (2000), realitas menunjukkan fakta yang sangat berbeda. Pengalaman banyak negara sedang berkembang memperlihatkan bahwa, percepatan pembangunan di daerah tidak tewujud, kendati kebijakan desentralisasi telah eksis sejak awal dari kemerdekaan. Ini terjadi, antara lain karena, tidak terdapat korelasi yang signifikan antara wewenang yang didesentralisasikan dengan kapasitas pemerintah daerah dalam melaksanakannya.<sup>3</sup> Atau lebih konkritnya, kewenangan dalam bidang pembangunan yang diserahkan

---

<sup>3</sup> Postulat yang dikemukakan oleh Oyugi ini, antara lain, merujuk pada hasil studinya tentang pengalaman sejumlah negara sedang berkembang di kawasan Afrika dalam mempraktekkan konsep *decentralisation for good governance and development*. Untuk lebih jelasnya, ia menulis: *African countries' experience suggest that local-level development has not been realised in spite of the many decentralisation schemes which have been put in place by individual countries since independence. Furthermore, what emerges from them is the fact that, more often than not, there is no relationship between the functions that are decentralised and the capacity of the local development units to effectively and efficiently perform them. Delegation of responsibilities in the field of development has not been matched with resources to support their implementation* (Oyugi, 2000: vii)

oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, acapkali tidak didukung oleh sumber daya yang memadai pada tingkat implementasi program. Pada tataran yang lebih mikro, kelompok *relativists* juga sangat kritis dalam melihat keterkaitan antara desentralisasi dengan partisipasi masyarakat, *local accountability*, dan *local government responsiveness*.

Partisipasi, tulis Oyugi (2000), apa pun alasannya, pasti harus melibatkan persamaan kepentingan dan berbagi kekuasaan (*power-sharing*) dalam proses pengambilan keputusan. Secara teoritis, konsep *power-sharing* tersebut akan berjalan dengan baik bila tercipta suatu titik keseimbangan kekuatan antara pihak-pihak (aktor) yang terlibat. Bila yang terjadi adalah ketidakseimbangan kekuatan, maka dapat dipastikan bahwa pihak-pihak yang kuat akan mendominasi, atau bahkan mengeksploitasi pihak yang lemah. Lebih jauh, Riedel (1972: 211-220) menulis, pada tingkat realitas tidak ada satu pun individu yang bersedia dengan sukarela berbagi kekuasaan yang ia miliki dengan pihak lain, kecuali bila yang bersangkutan tidak lagi membutuhkannya, atau karena ia dipaksa untuk melakukan itu (*no one gives up power to others unless he no longer needs it, can no longer sustain it for personal reasons, or is forced to do so*).

Dengan pemahaman akademis seperti ini, maka cukup jelas tergambar, mengapa kelompok *relativists* cenderung skeptis dalam mengartikulasi keterkaitan antara desentralisasi dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Sikap skeptis tersebut terlihat semakin kentara ketika kelompok *relativists* menjelaskan realitas partisipasi masyarakat dan praktik desentralisasi di beberapa negara sedang berkembang. Oyugi (2000) misalnya, dengan merujuk pada hasil studi yang pernah ia lakukan tentang implementasi konsep *decentralisation for good governance and development* di kawasan Afrika, telah membangun argumentasi yang, antara lain, menyebutkan:

*African countries' experience suggests that for many year after independence, the ideology of nation-building was intricately linked with centripetal tendencies in the management of state affairs. Consequently, for many years "official providers" operating away from ministerial headquarters in capital cities found themselves with little or no discretionary powers over matters that fell under their functional jurisdiction. Decision making was characterised by upward referral of matters of substance. This culture became institutionalised over the years and was to become a major bottle-*

*neck in the implementation of schemes of administrative decentralisation. Even in schemes which by their nature require the greater input from the local-level staff, the role of the centre still emerges as the most important variable because of the lingering control of the financial and human resources required for the success of the schemes (Oyugi, 2000: viii).*

Berkaitan dengan hubungan kausalitas antara desentralisasi dengan *public accountability* (akuntabilitas publik) dan *local government responsiveness* (kepekaan pemerintah daerah), kritik yang dilontarkan oleh kelompok *relativists* juga terlihat tidak kalah tajamnya. Joel Samoff (1990), misalnya, secara tegas telah mempertanyakan keabsahan dari *local government accountability* sebagai bagian dari tujuan desentralisasi. Di antara kritik yang dilontarkan oleh Samoff adalah, apakah memang dapat dipercaya bahwa implementasi kebijakan desentralisasi akan mampu membuka akses yang lebih besar bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *local government accountability*. Atau justru sebaliknya, yang terjadi adalah implementasi desentralisasi akan semakin memperkuat sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah daerah. Pengalaman sebagian besar negara-negara sedang berkembang, tulis Samoff, membuktikan, kendati kebijakan desentralisasi telah diimplementasikan sejak awal kemerdekaan, dan bahkan telah mengalami sejumlah revisi, tetapi pada saat yang sama juga telah diwarnai oleh fenomena oligarkhi kekuasaan di tingkat daerah, yang notabene “direstui” oleh pemerintah pusat. Sejatinya, tegas Samoff, pemerintah pusat lebih menghendaki sentralisasi dari pada desentralisasi. Pada konteks yang lebih luas, David Slater (1989: 511-512), mengatakan: *that power at the local level is more concentrated, more elitist and applied more ruthlessly against the poor than at the centre. As a consequence, therefore, greater decentralisation does not necessarily imply greater democracy let alone power to the people*<sup>4</sup>.

Pada bagian lain, Mawhood (1987: 22) telah mengkritisi kemampuan dari desentralisasi untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *local responsiveness*. Secara teoritis, tulis Mawhood, memang harus diakui bahwa

---

<sup>4</sup> Dengan merujuk pada pengalaman Tanzania dalam mengimplementasikan desentralisasi, David Slater kemudian membangun kritik berikutnya, yang menyebutkan: *The rationalisation and consolidation of centralised authority lay at the roots of the spatial restructuring of state power, so that decentralisation was more illusion or myth than hard institutional reality* (David Slater, 1989: 514).

pemerintah daerah memiliki pemahaman dan informasi yang lebih mendalam tentang berbagai persoalan yang dihadapi daerah, yang memungkinkannya untuk lebih responsif terhadap tuntutan yang diajukan oleh masyarakat. Namun semua ini tidak akan memiliki arti apa-apa bila tidak didukung sumber daya, khususnya sumber daya manusia dan sumber daya keuangan yang memadai. Dengan merujuk pada hasil studi yang pernah dilakukan di beberapa negara Afrika, Mawhood mengatakan:

*The implementation of decentralisation in Tropical African Countries, to some extent, had resulted in an unhappy outcome. This could be viewed, for instance, by emerging of multiple frictions between the central and the local body; while the country side went on stagnating and remain instability (1987: 6-7).*

Aspek lain dari konsep dasar desentralisasi, yang sering dijadikan sebagai target sasaran kritik oleh kelompok *relativists* adalah, adanya pengabaian atas eksistensi dari *implicit goals* (tujuan tak kentara) yang selalu menyertai konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi itu sendiri. Menurut mereka, adalah sangat penting untuk disadari bahwa desentralisasi juga memiliki sejumlah tujuan implisit, yang jauh lebih kompleks dari tujuan-tujuan eksplisit seperti telah banyak dikemukakan dalam literatur. Tujuan-tujuan implisit tersebut, tidak saja telah melibatkan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik dari pemerintah yang berkuasa di masing-masing negara, tetapi juga terkait dengan kepentingan-kepentingan implisit dari lembaga-lembaga internasional, donor-donor bilateral, dan kepentingan individu dari para akademisi (analisis) desentralisasi itu sendiri<sup>5</sup>. Lebih jauh, Conyer (1983) secara transparan mengungkapkan:

*It must be recognised that decentralisation also has its "implicit objectives" which are far more complex and difficult to identify and to assess than its stated objectives. [In brief] there are two comment may, however, be made. First, there is no doubt that such motives exist, particularly on the part of bilateral aid donors and academics. Secondly, there is a tendency for such*

---

<sup>5</sup> Dalam kaitan ini, Conyer (1984: 191), menulis: *Another characteristic of [studies on] decentralisation is that it emanates from a variety of different types of individuals and agencies. These can be loosely categorised into four types: multilateral agencies, bilateral agencies, academics from the 'developed' world and academics and public institutions in the 'developing' world. That of individuals and agencies are, unavoidably, bringing with their own interest.*

*organisations and individuals to concentrate their attention at any particular time on a few specific policies or approaches which, for one reason or other, happen to be popular at the time, thereby creating what can only be described as "fashion" in development administration (Conyer, 1983: 100)*

Di antara lembaga internasional yang telah memberikan perhatian khusus, dan sangat berkepentingan dalam mendukung pengembangan konsep dan kebijakan desentralisasi, tulis Conyer (1984: 191), adalah United Nation (UN). Lembaga ini, termasuk satu di antara jajaran lembaga internasional yang sejak awal tahun 1960-an, telah secara aktif memberikan perhatian terhadap pengembangan konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi. Peran serta dari UN ini, antara lain, ditunjukkan oleh aktivitas dari sejumlah organisasi anak-cabangnya dalam mensponsori program desentralisasi di beberapa negara sedang berkembang.<sup>6</sup>

Sementara, di antara agen bantuan bilateral (*bilateral aid agencies*) yang paling banyak memberikan perhatian terhadap pengembangan konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi adalah *the United State Agency for International Development* (USAID). Lembaga ini, tulis Conyer (1984: 192), tidak saja telah berperan secara aktif dalam mensponsori sejumlah universitas dan pusat-pusat studi di Amerika dalam pengembangan konsep desentralisasi, tetapi juga telah memberikan "bantuan teknis" untuk implementasi program desentralisasi di berbagai negara, termasuk Indonesia.<sup>7</sup>

Peran yang diberikan oleh lembaga-lembaga internasional dan donor bilateral tersebut, tentunya, bukanlah sesuatu yang steril dari sejumlah

---

<sup>6</sup> Organisasi-organisasi yang dimaksud, antara lain: *Food and Agriculture Organisation* (FAO.); *International Labour Office* (ILO); *UN Center for Regional Development* (UNCRD); *UN Development Programme* (UNDP); serta *UN Education, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) (lihat Conyer, 1984: 191).

<sup>7</sup> Untuk lebih spesifiknya, Conyer menjelaskan: *The contribution of bilateral aid agencies is dominated by the United States Agency for International Development (USAID), although its role is not always immediately obvious since the result of work which it sponsors often appear under the name of the individuals, academic institutions and consultant companies actually responsible for the work. USAID has sponsored a major research programme on decentralisation at the Institute of International Studies at the University of California at Berkeley, contribute to work on local administration at the Maxwell School, Syracuse University, including some bibliographic studies, and studies of participation and rural development administration at the Centre for International Studies in Cornell University, provided technical assistance for decentralisation programmes in various countries, including Ghana, Tanzania, Kenya, Sudan, Egypt and Indonesia (Conyer, 1984: 192)*

tujuan, dan/atau kepentingan, baik yang bersifat eksplisit, maupun implisit. Seperti telah disinyalir oleh Conyer (1983) di atas, bahwa mengidentifikasi kepentingan eksplisit dari agen-agen desentralisasi tersebut relatif lebih mudah untuk dilakukan. Ini karena, pada umumnya, kepentingan-kepentingan eksplisit, dapat disimak melalui pernyataan-pernyataan lisan yang dikemukakan, dan sejumlah dokumen yang dituangkan dalam bentuk tulisan. Misalnya saja, satu di antara isu sentral yang paling populer dikemukakan adalah, dalam rangka membangun dan menyempurnakan konsep dan implementasi kebijakan *decentralisation for good governance and development* (desentralisasi untuk tata pemerintahan yang baik dan pembangunan).

Berbeda halnya dengan kepentingan implisit, selain lebih kompleks sifatnya, juga lebih sulit untuk diidentifikasi bentuknya. Ini karena, kepentingan yang disebut kedua ini, pada umumnya, hampir tidak pernah diucapkan secara terbuka, dan tidak terdokumentasikan dalam bentuk tulisan. Namun, pada tingkat realitas, tulis Conyer (1984), pengalaman negara-negara sedang berkembang mengindikasikan bahwa “shahwat” untuk mewujudkan pencapaian kepentingan implisit acapkali lebih mendominasi orientasi masing-masing pihak yang terlibat (lembaga maupun individu), dari pada hasrat untuk mewujudkan kepentingan eksplisit dari desentralisasi. Kecenderungan ini terjadi, antara lain, karena adanya ketidakseimbangan “posisi tawar” (*bargaining position*) antar pelaku (*actors*) ketika merumuskan tujuan desentralisasi yang hendak dicapai.

Negara-negara sedang berkembang, tulis Conyer (1984), yang pada umumnya dijadikan sebagai obyek dalam pengembangan konsep dan model-model kebijakan desentralisasi, seringkali berada pada kondisi “posisi-tawar” lemah ketika harus berhadapan dengan “agen-agen” desentralisasi internasional. Utamanya, ketika bersentuhan dengan persoalan dana yang dibutuhkan untuk pengembangan studi, maupun program desentralisasi. Dalam kondisi “posisi-tawar” yang lemah ini, maka cukup dapat dimengerti bila kemudian banyak penguasa maupun akademisi di negara-negara sedang berkembang cenderung menerima begitu saja, baik konsep maupun program-program desentralisasi yang ditawarkan, kendati mereka juga menyadari betul bahwa di balik konsep dan program-program desentralisasi itu, juga menyelip sejumlah tujuan, dan/atau kepentingan-kepentingan implisit.

Dengan logika pemahaman seperti dikemukakan di atas, cukup jelas kiranya tergambar alasan dari mengapa para penganut aliran *relativist* selalu kritis, atau bahkan skeptis dalam menyikapi konsep maupun program-program desentralisasi yang diinisiasi dan dikembangkan oleh “agen-agen internasional”, serta para akademisi yang berafiliasi dengan sejumlah agen-agen tersebut. Hanya menyebut sebuah contoh, David Slater (1989), misalnya, dengan tegas telah “mendaulat” Dennis Rondinelli (salah seorang akademisi terkemuka dalam studi desentralisasi) berperan sebagai, apa yang ia sebut dengan “*the new emerging official discourse of the USAID and World Bank on decentralisation for developing countries*” (“penyambung lidah” dari USAID dan World Bank dalam pengembangan desentralisasi di negara-negara dunia ketiga).<sup>8</sup>

Secara keseluruhan, rangkaian diskusi di atas dengan eksplisit mengindikasikan bahwa kelompok *relativist* sangat “kaya” dengan sejumlah kritik-konstruktifnya (walaupun dalam beberapa hal juga ada yang bersifat “kontra-produktif”) terhadap konsep dasar maupun implementasi program-program desentralisasi. Namun demikian, pada sisi lain, dan ini penting untuk dikemukakan, bahwa satu di antara kelemahan mendasar dari kelompok *relativists*, adalah relatif “miskin” dalam menyodorkan konsep maupun model-model alternatif desentralisasi. David Slater (1989), misalnya, telah mencoba menggugat model-model desentralisasi yang dikemukakan oleh Rondinelli.<sup>9</sup> Namun, ketika Rondinelli (1989) balik menantang David Slater untuk memberikan alternatif konsep dan model-model desentralisasi yang ia anggap lebih relevan, ternyata tantangan tersebut belum terjawab secara eksplisit hingga kini.

---

<sup>8</sup> Dalam tulisannya, David Slater (1989: 517) mengatakan, *Whatever opinion one may hold of Rondinelli's work on decentralisation, it is beyond doubt that, individually and in collaboration with other colleagues, his contribution has left its mark on the relevant literature. [However], in a frequently cited analysis of government decentralisation in developing countries, Rondinelli anchor his approach to the official views of the US Agency for International Development (USAID) and the World Bank.*

<sup>9</sup> Polemik antara Rondinelli dan David Slater ini dapat disimak pada jurnal *Development and Change*, Vol. 20, No. 3 1989 (hal. 501-531); Vol. 21, No. 3, 1990 (hal. 491-500); dan Vol. 21, No. 3 (hal. 501-512).

## Penutup

Adalah penting untuk ditegaskan di sini, bahwa upaya penulis membedah dialog teoritis antara kelompok *positivists* dan *relativist*—khususnya berkaitan dengan orientasi akademis mereka tentang relasi antara desentralisasi dan pembangunan daerah—tidak sama sekali bertujuan untuk menciptakan dikotomi, atau membangun justifikasi “benar-salah” atas dua aliran pemikiran tersebut. Keduanya, memiliki sejumlah keunggulan dan kelemahan. Selain dari itu, baik aliran pemikiran *positivist* maupun *relativist*, masing-masing telah dibangun berdasarkan kaidah-kaidah akademis yang berlaku, dengan dasar filosofis yang jelas, dan argumentasi-argumentasi teoritis yang sulit untuk dipungkiri kebenarannya.

Apa yang menjadi tujuan utama dari tulisan ini, tidak lebih hanya memberikan gambaran secara umum tentang “ranah” perdebatan teoritis antara kelompok *positivists* dan *relativists* dalam menjelaskan keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah. Diharapkan, kehadiran dari tulisan ini akan dapat memperkaya perbendaharaan teoritis para “pencinta” studi desentralisasi, dan menjadi bagian dari “landas-pijak” dalam melakukan refleksi akademis. Utamanya dalam merumuskan pendekatan studi dan landasan konseptual yang lebih relevan untuk memahami dan menjelaskan dinamika desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Selanjutnya, dapat menyodorkan rekomendasi-rekomendasi kebijakan yang relevan dalam menjawab persoalan bangsa. Lagi-lagi, ditegaskan disini, bahwa solusi akademis dan kebijakan yang tepat, umumnya harus dibangun berdasarkan atas pemahaman dan analisa kritis atas “rangkaiannya peristiwa” secara berkesinambungan, bukan berdasarkan pemahaman sesaat atas “penggalan peristiwa” (pemahaman secara parsial).

Dalam upaya melakukan refleksi akademis dan kebijakan tersebut, menurut hemat penulis, adalah cukup relevan untuk juga mempertimbangkan orientasi konseptual dari kelompok *critical-realists* sebagai rujukan alternatif. Sejauh ini, kelompok *critical-realists* telah mencoba untuk menjembatani silang-pendapat antara kelompok *positivists* dan *relativists*, dengan mengajukan beberapa perspektif yang lebih realistik dan aplikatif dalam menjelaskan relasi antara desentralisasi dan pembangunan daerah.

Secara umum, tulis Stoker (1995), ciri khas dari aliran pemikiran *critical-realist* ini, cenderung mengartikulasi keberadaan pengetahuan sebagai sesuatu yang memiliki karakter universal. Perilaku dari individu

dalam kehidupan sosial tidak sepenuhnya merupakan keluaran atau hasil dari pilihannya secara individual. Atau bahkan perilaku individu itu sendiri acap kali melahirkan dampak struktural yang ia sendiri tidak inginkan (*unintended structural effects*). Demikian halnya dengan kemampuan dari individu untuk memahami struktur sosial, juga amat-sangat terbatas. Oleh karena itu, peran dari para pengamat sosial dalam hal ini, tidak lebih dari hanya menjelaskan rangkaian dari realitas berkaitan dengan perilaku individu dan organisasi dalam konteks struktural.

Kesimpulan dan preposisi hanya akan mendekati kebenaran apabila dibangun atas dasar pengamatan secara spesifik, dan pemahaman secara mendalam atas suatu realitas sosial (*the role of observers is to explain events with reference to the actions of individuals and organizations in a structural context. The observers can claim a particularly insightful vantage point from which to offer an explanation*) (Stoker, 1995: 14)

Dalam studi desentralisasi, pada umumnya, dan dalam mengartikulasi keterkaitan antara desentralisasi dengan pembangunan daerah, pada khususnya, secara substansial, sikap yang diambil kelompok *critical-realists* lebih banyak mendekati orientasi konseptual dari kelompok *relativists*. Kendati, dalam bentuk pernyataan, kelompok *critical-realists* acapkali mengklaim diri mereka berada di tengah-tengah, antara kelompok *positivists* dan kelompok *relativists*. Lebih konkritnya, kelompok *critical-realists* dengan tegas mengakui akan arti penting dari eksistensi desentralisasi sebagai bagian dari alat (*tool*) dalam menciptakan percepatan pembangunan di daerah. Namun, di balik sikap “pengakuan” tersebut, mereka pun tetap kritis dalam mencermati sejumlah bias dari konsep desentralisasi, maupun bias implementasi kebijakan desentralisasi itu sendiri. Satu di antara perbedaan mendasar dari kelompok *critical-realists*, bila dibanding kelompok *relativists* adalah, langkah lebih maju yang mereka lakukan dalam bentuk kontribusi konsep dan model-model alternatif desentralisasi. Dengan kata lain, kelompok *critical-realists* tidak saja aktif dalam mengkritisi bias konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi, tetapi mereka juga berupaya menyodorkan perspektif alternatif untuk meminimalkan bias konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi tersebut.

Menurut kelompok *critical-realists*, kalau pun sejauh ini konsep desentralisasi telah banyak diperdebatkan oleh para akademisi, dan

sebagai keluaran dari perdebatan-perdebatan tersebut juga telah menghasilkan sejumlah perbaikan, baik pada tataran konsep maupun pada level implementasi kebijakan, namun upaya-upaya untuk mengukur dampak dari desentralisasi itu sendiri terhadap pembangunan daerah, pada khususnya, lebih banyak menghasilkan kesimpulan-kesimpulan yang tidak jelas (*vague*), inklusif, atau bahkan kontradiktif dan sangat redaksionis sifatnya. Hal ini terjadi, antara lain, karena adanya ketidakjelasan dalam merumuskan indikator untuk mengukur dampak desentralisasi [terhadap pembangunan]; dan adanya kesulitan dalam membedakan secara nyata antara perubahan yang terjadi (atau sebaliknya), pada periode sebelum dan sesudah kebijakan desentralisasi diterapkan (Conyer, 1986: 96).

Persoalan konseptual lainnya, menurut kelompok *critical-realists* adalah, berkaitan dengan kompleksitas tujuan yang hendak dicapai oleh desentralisasi itu sendiri. Dalam sudut pandang mereka, tujuan desentralisasi, seperti misalnya—untuk menciptakan efisiensi pemerintahan dan pembangunan di daerah; untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan; serta untuk meningkatkan pelayanan publik—adalah isu yang sangat kompleks karena terkait dengan dinamika ekonomi-politik nasional suatu bangsa. Dengan demikian, untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, tegas kelompok *critical realists*, hampir dipastikan, tidak mungkin dapat dilakukan hanya dengan kebijakan desentralisasi a (Conyer, 1986: 97). Dalam bahasa yang lebih konkrit, pencapaian sejumlah tujuan desentralisasi tersebut harus terkait dengan kebijakan-kebijakan nasional lainnya.

Dengan kerangka berfikir seperti itu, maka sangat dapat dimengerti bila kemudian kelompok *critical-realists* dalam membangun konsep-konsep alternatif tentang desentralisasi dan pembangunan, sangat kental dipengaruhi oleh pendekatan “struktural-fungsionalis”. Pendekatan ini, antara lain, telah memosisikan desentralisasi bukan sebagai tujuan akhir (*end goal*), tetapi hanya sebagai “salah satu alat” untuk percepatan pembangunan di daerah. Selanjutnya, antara desentralisasi dan pembangunan daerah, tidak diartikulasi sebagai dua variabel yang memiliki hubungan linier, tetapi lebih didefinisikan sebagai hubungan antara dua variabel yang bersifat kondisional, karena masih terdapat *intervining variables* (variabel-variabel antara) yang harus diperhitungkan.

Akhirnya, setelah menyimak secara seksama orientasi konseptual

dari kelompok *critical-realists* di atas, maka menurut hemat penulis, sedikitnya dapat dicatat beberapa prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam mendisain konsep desentralisasi. *Pertama*, konsep desentralisasi harus dibangun dengan mengintegrasikan, empat aspek utama, yaitu: struktur, fungsi, lingkungan struktur (internal dan eksternal), serta aspek perilaku aktor dalam struktur. *Kedua*, eksistensi desentralisasi harus dimaknai hanya sebagai “salah satu alat” untuk mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan rakyat (*social welfare*). *Ketiga*, definisi operasional dari desentralisasi harus dirumuskan secara jelas. *Keempat*, tujuan desentralisasi harus dirancang berdasarkan kerangka kerja ekonomi-politik (*political economy frame-work*), dan disertai dengan ukuran-ukuran yang jelas.

Pada tingkat yang lebih operasional, yakni dalam mendesain kebijakan desentralisasi, di antara aspek-aspek penting yang harus diperhatikan adalah:<sup>10</sup> (1) karakteristik dan potensi [sosial, ekonomi, dan politik] riil yang dimiliki oleh daerah; (2) fungsi aktivitas dari kewenangan yang akan didesentralisasikan; (3) tingkatan, dan/atau area dari kewenangan yang akan didesentralisasikan; (4) kemampuan kelembagaan dan keuangan pemerintah daerah; (5) keterkaitan antara kebijakan desentralisasi dengan kebijakan-kebijakan lainnya; dan yang terakhir (6) perangkat hukum dan administratif yang diperlukan untuk mengatur mekanisme pendelegasian wewenang, maupun dalam implementasi kewenangan itu sendiri.

### Daftar Pustaka

- Balogun, M. J. (2000), *The Scope for Popular Participation in Decentralisation, Community Governance, and Development: Towards a New Paradigm of Centre-Periphery Relation*, **Regional Development Dialogue (RDD)**, Vol. 21, No. 1 (pp. 153-173)
- Chikulo, B.C., (2000), *Decentralisation for Good Governance and Development: The Zambian Experience*, **Regional Development Dialogue (RDD)**, Vol. 21, No. 1 (pp. 26-48)

---

<sup>10</sup> Beberapa diantara aspek berikut, dapat dilihat pada Conyer (1986: 89).

- Conyer, D (1986) *Decentralisation and Development: A Framework for Analysis*, **Community Development Journal**, Vol. 21, no.2 (pp. 88-100)
- Conyers, D (1984) *Decentralization and Development: a Review of the Literature*, **Public Administration and Development**, Vol. 4 (pp. 187-197)
- Conyers, D. (1983) *Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration*, **Public Administration and Development**, Vol. 3 (pp. 97-109)
- Haque, M. Shamsul (1997), *Local Government in Developing Nations: Reexamining the Question of Accountability*, **Regional Development Dialogue**, No. 18,
- Hill, D. (1974), **Democratic Theory and Local Government**, London: Allen and Unwin
- Hyden, G. and Bratton, M. (eds) (1992), **Government and Politics in Africa**, Boulder, CO: Lynne Rienner
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) (2000), *Decentralisation: Rethinking Government*, **World Development Report 1999/2000**, New York: Oxford University Press
- Landau M. and Eagle E. (1981), **On the Concept of Decentralisation**, Berkeley: Institute of International Studies, University of California (Monograph prepared under the auspices of Project on Decentralisation)
- Leonard, David and Dale Rogers Marshall (eds) (1982), **Institutions of Rural Development for the Poor: Decentralisation and Organizational Linkage**, Berkeley: University of California, Institute of International Studies
- Maddick, Henry (1963), **Democracy, Decentralization and Development**, London: Asia Publishing House
- Makara, Sabiti (1999), *Linking Good Governance, Decentralisation and Civil Society in Uganda*, **Makerere Political Science Review**, Vol. No. 2
- Makara, Sabiti (2000), *Decentralisation for Good Governance and Development: Uganda's Experience*, **Regional Development Dialogue (RDD)**, Vol. 21, No. 1 (pp. 73-92)

- Mawhood, P. (ed.) (1987), **Local Government in the Third World: The Experience of Trofical Africa**, Chicheser: John Wiley & Sons
- Nkrumah, A. Stephen(2000), *Decentralisation for Good Governance and Development: The Ghanaian Experience*, **Regional Development Dialogue (RDD)**, Vol. 21, No. 1 (pp. 53-67)
- Oyugi, Walter (2000), *Decentralisation for Good Governance and Development: The Unending Debate*, **Regional development dialogue**, Vol. 21, No. 1, Spring 2000 (pp. iii-ix)
- Riedel, James (1972), *Citizen Participation: Myth or Reality*, **Public Administration Review**, No. 32 (pp. 211-220)
- Rondinelli D., McCullough J.S., and Johnson R.W. (1989), *Analysing Decentralisation Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework*, **Development and Change**, Vol. 20 (pp. 57-87)
- Rondinelli, D. (1983), **Decentralization and Developmen: Policy Implementation in Developing Countries**. Beverly Hills/London/New Delhi : Sage Publications
- Rondinelli, D. (1990), *Decentralisation, Territorial Power and the State: A Critical Response*, **Development and Change**, Vol. 21, No. 3, July (pp. 491-500)
- Ruland, J. (1992), **Urban Development in Southeast Asia: Regional Cities and Local Government**, Boulder: Westview Press
- Russell C.S. and N.K. Nicholson (eds) (1981), **Public Choice and Rural Development**, Washington, DC: Resources for the Future
- Samoff, Joel (1990), *The Politics of Interventionism*, **Development and Change**, Vol. 21, No. 3, July (pp. 513-530)
- Sharma, Keshav C. (2000), *Popular Participation for Good governance and Development at the Local Level: The Case of Botswana*, **Regional Development Dialogue (RDD)**, Vol. 21, No. 1 (pp. 177-191)
- Slater, D and Watson, J (1989) *Democratic Decentralization or Political Consolidation: The Case of Local Government Reform in Karnataka*, **Public Administration and Development**, Vol. 9.
- Slater, David (1989), *Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralisation*, **Development and Change**, Vol. 20, No. 3, July (pp. 501-531)

- Slater, David (1990), *Debating Decentralisation: A Reply to Rondinelli*, **Development and Change**, Vol. 21, No. 3, July (pp. 501-512)
- Smith, B.C. (1985), **Decentralization: The Territorial Dimension of The State**. London: Asia Publishing House
- Smith, B.C. (1986) *Spatial Ambiguities: Decentralisation within the State*, **Public Administration and Development**, Vol. 6 (pp.455-465).
- Stoker, Gerry (1995), *Introduction*, in Marsh, D. and Stoker, G. (eds), **Theory and Methods in Political Science**, London: MacMillan Press LTD.
- Totemeyer, Gerhard, K.H., (2000), *Decentralisation for Empowerment of Local Units of Governmance and Society: A Critical Analysis of the Namibian Case*, **Regional Development Dialogue (RDD)**, Vol. 21, No. 1 (pp. 95-118)
- Uphoff, Norman (1986), **Local Institutional Development: An Analitical Sourcebook with Cases**, West Hartford, CT: Kumarian Press
- Werlin, Herbert (1992), *Lingking Decentralisation and Centralisation: A Critique of the New Development Administration*, **Public Administration and Development**, Vol. 12 (pp. 223-235)
- Yluisker, P (1959), *Some Criteria for a Proper Aerial Division of Government Power*, in A. Maas (ed) **Aerial Power: A Theory of Local Government**, New York: The Free Press.