

Desentralisasi, tata kelola pemerintahan, dan kemiskinan di negara-negara berkembang

Sujarwoto^{a*}

^a Universitas Brawijaya, Malang, Jawa Timur, Indonesia

INFORMASI ARTIKEL

Article history:

Dikirim tanggal: 01 Januari 2015

Revisi pertama tanggal: 15 Januari 2015

Diterima tanggal: 30 Januari 2015

Tersedia *online* tanggal 20 Juni 2015

Keywords: decentralisation, governance, poverty, developing countries

ABSTRACT

Theoretical arguments of the link between decentralisation, governance and poverty reduction are merit, but the implementation of decentralisation often fails to reduce poverty. This paper examines why decentralisation works and does not work to reduce poverty in developing countries. It shows that decentralisation will benefit for poverty alleviation if exist local political competition, community participation, and capacity of local government.

INTISARI

Argumen teoritis hubungan desentralisasi, tata kelola pemerintahan dan penanggulangan kemiskinan jelas dan meyakinkan, tetapi dalam pelaksanaannya desentralisasi seringkali gagal menanggulangi kemiskinan. Melalui kajian pustaka, tulisan ini mengkaji berbagai penyebab kegagalan dan keberhasilan pelaksanaan desentralisasi di negara-negara berkembang. Berdasarkan pengalaman di beberapa negara berkembang menunjukkan perlunya paling tidak tiga upaya agar desentralisasi efektif bagi penanggulangan kemiskinan: (1) mendorong kompetisi politik lokal lebih sehat; (2) mendorong partisipasi masyarakat lokal lebih luas; dan (3) meningkatkan kapasitas pemerintah daerah.

2015 FIA UB. All rights reserved.

1. Pendahuluan

Desentralisasi atau penyerahan kewenangan dan tanggungjawab politik, keuangan, dan administrasi dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah telah menjadi agenda pembangunan di Negara-negara berkembang sejak empat dasawarsa terakhir. Di mulai sekitar tahun 1970an, mencapai momentumnya di tahun 1980an dan meluas pelaksanaannya di hampir seluruh negara-negara berkembang setelah tahun 1990an (Bardhan dan Mokherjee, 2006). Kini desentralisasi telah menjadi bagian penting dari reformasi tata kelola pemerintahan mulai dari negara-negara di kawasan Amerika Latin, Afrika, Asia sampai Eropa Timur. Di negara-negara tersebut desentralisasi telah menjadi eksperimen kebijakan penting untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan, meningkatkan mutu layanan masyarakat, meningkatkan kesejahteraan rakyat dan tentu saja penanggulangan kemiskinan.

Tulisan singkat ini akan mengulas argumen teoritis yang menghubungkan desentralisasi, tata kelola pemerintahan, dan

penanggulangan kemiskinan. Melalui kajian terhadap beberapa penelitian empiris tentang desentralisasi dan kemiskinan, tulisan ini mencoba menjelaskan mengapa desentralisasi berhasil atau gagal dalam upaya menanggulangi kemiskinan di beberapa negara berkembang.

Tiga pertanyaan pokok akan dijawab dalam tulisan ini: (1) apakah argumen teoritis yang mendasari pentingnya desentralisasi, tata kelola pemerintahan daerah, dan penanggulangan kemiskinan? (2) Mengapa desentralisasi seringkali gagal dalam upayanya menanggulangi kemiskinan di negara-negara berkembang? (3) Bagaimana membuat desentralisasi efektif untuk penanggulangan kemiskinan?

2. Teori desentralisasi, tata kelola pemerintahan, dan kemiskinan

Sebagian besar kepustakaan desentralisasi, tata kelola pemerintahan dan kemiskinan merujuk tulisan Charles M. Tiebout (1956) berjudul "*A pure theory of local expenditures*"

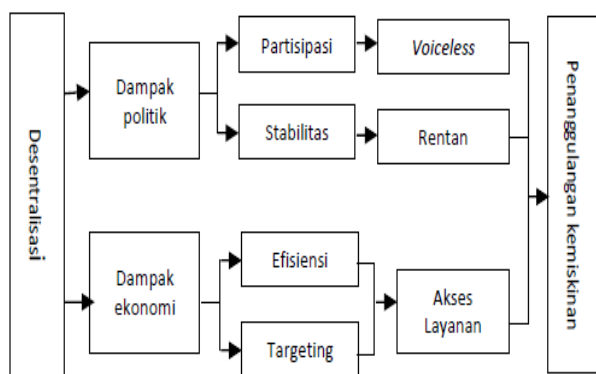
* Corresponding author. Tel.: +62-274-413736; fax: +62-274-413736; e-mail: sujarwoto@ub.ac.id

yang diterbitkan pada *Journal of Political Economy* dan tulisan Wallace E. Oates (1972) yang berjudul *“Fiscal Federalism”* sebuah buku yang diterbitkan oleh *Harcourt Brace Jovanovich Publishing* sebagai landasan teori. Dalam dua tulisan ini Tiebout dan Oates mengemukakan argumen bahwa menyerahkan pengambilan keputusan kepada pemerintah daerah adalah cara yang terbaik untuk membuat kebijakan atau program lebih mewakili kebutuhan dan keinginan masyarakat (*bringing decision making closer to people*).

Dalam konteks penanggulangan kemiskinan, Bardhan dan Mokherjee (2005) dalam tulisannya berjudul *“Decentralizing anti-poverty program delivery in developing countries”* menjelaskan bahwa desentralisasi layanan publik menjadi pilihan efektif untuk mengatasi kemiskinan karena dalam sistem pemerintahan terdesentralisir layanan publik akan lebih dekat kepada masyarakat lokal. Karena lebih dekat dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat lokal maka diharapkan kebijakan atau program pemerintah lebih mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya Bardhan dan Mokherjee (2005) menjelaskan bahwa pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan terdesentralisir akan menjadi subjek yang diawasi secara langsung oleh masyarakat lokal. Dengan kata lain, masyarakat lokal akan lebih mudah mengawasi layanan yang diberikan oleh pemerintah daerah dibandingkan pemerintah pusat yang jauh jaraknya, baik secara geografi maupun politik. Selain itu korupsi dalam layanan masyarakat pada pemerintahan terdesentralisir akan lebih jelas dan lebih cepat diketahui oleh masyarakat karena mereka harus membayar atau menanggungnya. Oleh karena itu, masyarakat akan lebih mudah untuk menolak dan memberikan sanksi politik dan sosial terhadap pemerintahan daerah yang korup. Semua ini akan mendorong pemerintahan daerah lebih tanggap dan bertanggungjawab melalui berbagai kebijakan atau program yang berpihak pada masyarakat, khususnya sebagian besar masyarakat miskin.

Jutting dkk (2004) menjelaskan setidaknya ada dua mekanisme yang menghubungkan desentralisasi, tata kelola pemerintahan, dan penanggulangan kemiskinan: (1) dampak politik dan (2) dampak ekonomi. Gambar 1 berikut menjelaskan kedua mekanisme tersebut.



Gambar 1: Mekanisme hubungan desentralisasi dan penanggulangan kemiskinan

Pertama, desentralisasi politik diharapkan mampu mendorong partisipasi masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan politik. Semakin aktif dan meluasnya keterlibatan masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan akan menciptakan keterwakilan masyarakat, memperluas akses masyarakat miskin

pada layanan dan bantuan jaring pengaman sosial. Semua ini selanjutnya akan mengurangi kerentanan kelompok miskin. Dalam masyarakat yang memiliki keragaman etnik, desentralisasi mendorong terciptanya distribusi kekuasaan yang lebih merata diantara kelompok-kelompok etnik dalam masyarakat, sehingga kesepakatan dan stabilitas politik akan terjaga. Stabilitas politik dan keamanan adalah pondasi bagi masyarakat untuk dapat membangun dan memperbaiki hidupnya dan keluarganya menjadi lebih baik. Selain itu, stabilitas keamanan dan politik akan menghindarkan masyarakat, khususnya masyarakat miskin dari kerentanan ekonomi akibat konflik dan kekerasan sipil.

Kedua, desentralisasi diharapkan dapat mengurangi kemiskinan melalui alokasi efisiensi dan penentuan target layanan yang lebih baik. Meningkatkan alokasi efisiensi dalam layanan dapat secara langsung meningkatkan akses masyarakat miskin terhadap layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, air, sanitasi dan listrik. Selain itu pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bisa mendorong penentuan target kebijakan atau program lebih tepat sasaran. Monitoring program dan proyek dalam kerangka desentralisasi tidak hanya menghemat ongkos tetapi juga dapat menjangkau bagi mereka yang sangat membutuhkan. Semua ini diperlukan untuk menanggulangi kemiskinan.

3. Mengapa desentralisasi gagal mengatasi kemiskinan?

Walaupun sebagian besar ilmuwan administrasi publik, politik maupun ekonomi pembangunan meyakini bahwa teori desentralisasi jelas dan meyakinkan (*merit*), namun dalam prakteknya seringkali gagal. Sejak tahun 1980an para ilmuwan politik, ekonomi dan administrasi publik menyadari bahwa janji atau *premise* desentralisasi untuk menciptakan pemerintahan daerah yang tanggap, bertanggungjawab dan melayani masyarakat lebih baik seringkali tidak terwujud dalam prakteknya.

Para ilmuwan politik menemukan bahwa pada kasus tertentu elit lokal justru mengambil banyak keuntungan dari desentralisasi. Dalam penelitiannya tentang desentralisasi dan program anti kemiskinan di India, Bardhan dan Mokherjee (2005) menemukan adanya ancaman *elite capture* yang lebih serius dalam program-program pemerintah yang dirancang dengan pendekatan desentralisasi. Beberapa peneliti lain mengemukakan bahwa konflik sipil justru meluas ketika sistem desentralisasi diterapkan. Dalam kasus-kasus seperti ini pelimpahan kewenangan dan kekuasaan yang lebih besar kepada pemerintah daerah justru membuat elit lokal saling berebut kekuasaan. Tidak hanya itu, para ilmuwan politik juga menemukan bahwa desentralisasi tidak serta merta mampu mendorong masyarakat yang partisipatif. Grindle (2007) dalam bukunya berjudul *“Going Local: Decentralisation, democratisation, and the promise of good governance”* terbitan *Princeton University Press* mengulas bagaimana kegagalan praktek desentralisasi di Meksiko. Dalam tulisan tersebut ia menyimpulkan bahwa salah satu penyebab kegagalan desentralisasi di Meksiko adalah lemahnya partisipasi masyarakat.

Para ilmuwan ekonomi seperti Burki, dkk (1999) dan Prud’homme (1995) menemukan bahwa dalam beberapa kasus di Amerika Latin dan Eropa Timur, pelaksanaan desentralisasi fiskal justru membuat kondisi keuangan daerah menjadi semakin buruk. Banyak daerah yang mengalami defisit keuangan setelah desentralisasi, bahkan diantara mereka memiliki hutang yang cukup besar. Semua ini mengancam stabilitas ekonomi makro karena hutang daerah pada umumnya menjadi tanggungjawab

pemerintah pusat ketika pemerintah daerah mengalami kebangkrutan. Dalam kasus lain di beberapa negara Amerika Latin, Burki dkk (1999) menemukan bahwa desentralisasi telah mengancam kesehatan keuangan pemerintah pusat karena setelah desentralisasi sebagian besar sumber-sumber keuangan dikuasai oleh pemerintah daerah. Para ekonomi pembangunan juga menemukan bahwa di beberapa negara desentralisasi telah memperlebar kesenjangan pembangunan regional. Desentralisasi telah mendorong daerah yang kaya semakin kaya dan daerah yang miskin semakin miskin (Faquet, 2014).

Para ilmuwan administrasi publik juga menjelaskan bahwa desentralisasi tidak menjamin adanya layanan masyarakat yang lebih berkualitas. Dalam kasus desentralisasi di Meksiko, Grindle (2007) mencatat bahwa insentif yang diberikan melalui desentralisasi tidak dengan serta merta membuat birokrat publik semakin tanggap dan meningkatkan kinerjanya. Pemerintahan lokal yang terpilih seringkali tidak termotivasi untuk membuat terobosan-terobosan untuk meningkatkan layanan masyarakat. Dalam ulasannya mengenai praktek desentralisasi di Eropa Timur, Prud'homme (1995) mengemukakan bahwa akar masalah korupsi justru semakin sulit dikenali pada pemerintahan yang terdesentralisir. Di banyak kasus, privatisasi dan kontrak layanan masyarakat juga tidak mendorong perbaikan nyata dalam layanan. Ambiguitas dan kekaburan kewenangan justru seringkali muncul dalam lembaga pemerintah maupun antar lembaga pemerintah, swasta dan lembaga non pemerintah dalam pengelolaan layanan masyarakat yang pada ujungnya memunculkan konflik, penyalahgunaan kewenangan, dan korupsi.

4. Membuat desentralisasi bekerja efektif

Desentralisasi yang berjalan efektif dapat memberikan manfaat kepada masyarakat khususnya masyarakat miskin. Tetapi persoalannya adalah bagaimana membuat desentralisasi bekerja efektif bagi penanggulangan kemiskinan? Belajar dari keberhasilan dan kegagalan praktek desentralisasi di negara-negara berkembang, dapat disimpulkan setidaknya ada tiga hal yang bisa ditempuh:

Pertama, membuat kompetisi politik di daerah semakin sehat. Di negara-negara yang berhasil melaksanakan desentralisasi, pada umumnya memiliki sistem politik lokal yang mampu berkompetisi secara sehat. Adanya demokrasi dan kompetisi politik yang lebih sehat dalam pemilihan bupati atau kepala daerah akan mampu memotivasi dan memberikan tekanan politik kepada bupati atau kepala daerah *incumbent* meningkatkan kinerjanya dan melakukan berbagai inovasi kebijakan bagi warganya. Sebaliknya, di daerah yang sistem politik lokalnya bersifat partisan dan tidak kompetitif akan sulit sekali mendorong bupati atau kepala daerahnya untuk meningkatkan kinerjanya. Mereka akan lebih banyak mengandalkan berbagai metode tradisional dalam menggalang dukungan dari masyarakat, seperti politik *clientelism*, mengutamakan kelompok elit, dan memberikan pekerjaan kepada keluarga atau kroninya ("*job for the boys*").

Kedua, mendorong partisipasi masyarakat lokal. Keberhasilan pelaksanaan desentralisasi di *Porto Alegre* Brasil tidak lepas dari tingginya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan desentralisasi. Faquet (2014) mencatat bahwa keberadaan dan partisipasi kelompok-kelompok masyarakat sangat penting untuk membuat desentralisasi bekerja efektif bagi penanggulangan kemiskinan. Ia menjelaskan kelompok-kelompok masyarakat ini dalam prakteknya tidak hanya mampu menekan pemerintah untuk meningkatkan layanan dan

kinerjanya, akan tetapi mereka juga seringkali memberikan alternatif model pelayanan yang lebih cocok bagi masyarakat mereka. Kelompok-kelompok masyarakat ini juga terlibat secara aktif dalam proses pemantauan dan evaluasi kebijakan atau program pemerintah. Selain itu, mereka juga mampu memberikan berbagai sanksi apabila seorang pejabat publik di daerah menyalahgunakan kewenangannya. Lebih lanjut, Putnam (2003) dalam tulisannya "*Making democracy work*" mengulas tentang konsep modal sosial komunitas (*community social capital*) yang memiliki peran serupa untuk menjelaskan perbedaan kinerja desentralisasi dan pemerintah daerah di Itali bagian utara dan selatan.

Ketiga, peningkatan kapasitas pemerintah daerah. Jutting dkk (2004) mencatat kondisi pemerintah daerah di beberapa negara yang berhasil melaksanakan desentralisasi, seperti Bolivia, Philipina, dan West Bengal India. Di negara-negara ini proses desentralisasi didukung oleh pemerintahan yang relatif kompeten. Selain itu pemerintah juga memiliki komitmen politik yang kuat untuk melaksanakan reformasi. Mereka sangat terbuka, bertanggungjawab, dan tanggap terhadap persoalan yang terjadi dalam masyarakat. Di negara-negara tersebut, reformasi melalui desentralisasi diinspirasi oleh keinginan kuat pemerintah dan birokrasinya untuk memperbaiki kondisi sosial, ekonomi, dan politik, khususnya keinginan kuat pemerintah dan birokrasinya memberantas kemiskinan.

5. Kesimpulan

Argumen teoritis hubungan desentralisasi, tata kelola pemerintahan dan penanggulangan kemiskinan cukup jelas dan meyakinkan, tetapi dalam pelaksanaannya desentralisasi seringkali gagal. Pengalaman dari beberapa kasus pelaksanaan desentralisasi di negara-negara berkembang menunjukkan agar desentralisasi efektif memerlukan paling tidak tiga upaya: (1) mendorong kompetisi politik lokal lebih sehat; (2) mendorong partisipasi masyarakat lokal lebih luas; dan (3) meningkatkan kapasitas pemerintah daerah.

Daftar pustaka

- Bardhan, P. & Mokherjee, DP. (2006). *Decentralization and local governance in developing countries: A comparative perspective*. Boston: MIT Press.
- Bardhan, P. & Mokherjee, DP. (2005). Decentralizing anti-poverty program delivery in developing countries, Working Paper. University of California, Berkeley
- Burki, S., Perry, G., and Dillinger, W. (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C.: World Bank
- Faquet, J. (2014). Decentralisation and social welfare in Latin America. LSE Working Paper.
- Grindle, MS. (2007). *Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance*. New Jersey: Princeton University Press.
- Oates, Wallace (1972): *Fiscal federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich Publishing.
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, 2(10):201-220.
- Putnam, R. (2003). *Making democracy work: Civic tradition in modern Italy*. New Jersey: Princeton.
- Tiebout, CM. (1956). A pure theory of local. *Journal of Political Economy*, 64 (1): pp. 416-424.