

Reformasi Administrasi Pemerintahan Lokal dalam Pelayanan Publik di Indonesia

=====

Oleh: Muhammad Nur Budiyanto

ABSTRACT

New Public Service (NPS) is a set of idea about the role of public administration in the local government and governance system where place of public service, democratic governance, and civic engagement at the center. On this perspective, citizens have important position, not only as client or customer but also owner of governance. Public interest is not only self interest problem but also values, belief and pay attention to other person.

Kata Kunci: *Pelayanan public, pemerintah daerah, pemerintahan, kepentingan publik*

I. PENDAHULUAN

Gerakan reformasi Mei 1998 melahirkan perubahan aspirasi rakyat dalam kehidupan ekonomi, sosial, dan politik. Gerakan itu secara umum menciptakan ruang yang leluasa (diskresi) bagi masyarakat untuk menuntut perbaikan dalam berbagai bidang kehidupan. Salah satu tuntutan kepada pemerintah pusat yaitu mendesentralisasikan kewenangan pemerintahan kepada daerah. Undang-undang (UU) No. 22 tahun 1999 dirubah dengan UU No. 32 tahun 2004 kemudian direvisi kembali dengan UU No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang ditetapkan pada tanggal 28 April 2008. Sebelum UU No. 12 tahun 2008 ditetapkan telah ditetapkan pula UU No. 8 tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 3 tahun 2005 tentang Perubahan Atas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang. Ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 2005. Berbagai perubahan UU tentang Pemerintahan Daerah merupakan hasil dari tuntutan masyarakat secara representatif diwakilkan oleh DPR/DPRD Pusat dan Daerah. Hal ini merupakan langkah baru untuk membenahi penyelenggaraan pemerintahan, dari praktek sentralistis menuju desentralistis (Urusan Kewenangan Pemerintahan Daerah).

Reformasi sistem pemerintahan yang dilakukan Indonesia melalui proses desentralisasi menunjukkan dua kecenderungan. *Pertama*, proses pergeseran itu cenderung sebagai persoalan ekonomi dan politik semata ketika identifikasi persoalan dan pemecahan yang dilakukan cenderung mengabaikan dimensi-dimensi sosial budaya. Perubahan ekonomi dan politik tidak hanya direduksi

dengan cara yang begitu sederhana sehingga mengabaikan dimensi sosial dan dimensi budaya dalam proses penciptaan suatu tatanan yang lebih baik. *Kedua*, reformasi sistem pemerintahan masih menjadi konsep *top-down*, proses pembagian otoritas politiknya masih didasarkan pada konsepsi politik dan kemauan politik pemerintah pusat. Otoritas lokal belum menjadi praktik aktual yang berlangsung secara dialogis dalam hubungan pusat-daerah. Tulisan ini merupakan pembahasan tentang desentralisasi di Indonesia yang berimplikasi pada pemerintahan lokal yaitu: kajian teoritis reformasi administrasi pemerintahan lokal dalam pelayanan publik di Indonesia dengan merujuk pada UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Penulis akan membahas kajian tersebut secara lebih mendalam.

II. KAJIAN TEORITIS REFORMASI ADMINISTRASI PEMERINTAHAN LOKAL DALAM PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Reformasi Administrasi

Reformasi administrasi merupakan suatu usaha yang dilakukan secara sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek kelembagaan), serta sikap dan perilaku birokrat guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sehingga tercipta administrasi publik yang sehat. Reformasi administrasi dirumuskan dan diselenggarakan oleh pemerintah untuk membentuk jajaran aparatur publik yang mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan semakin baik.

Mengacu pada pemahaman ini reformasi administrasi dapat difahami sebagai upaya yang dilakukan secara sadar untuk menerapkan gagasan-gagasan baru atau yang diperbarui mengenai sistem administrasi untuk mencapai tujuan pembangunan nasional. Pertanyaan yang timbul yaitu apakah bentuk tindakan konkret mengenai reformasi administrasi yang dapat diaplikasikan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional, baik menyangkut pembangunan sosial, ekonomi maupun pembangunan bangsa (*nation building*)? Sehubungan dengan hal tersebut, konteks reformasi administrasi mencakup: 1) menekankan pada program-program baru; 2) berkaitan dengan sikap dan perilaku klien dan birokrat; 3) menyangkut tindakan *internal administrative* melalui komunikasi dan manajemen partisipasi; 4) menekankan pada efisiensi penggunaan sumber daya; 5) mengurangi berperannya pekerjaan rutin yang terlalu berorientasi pada pendekatan legal.

Struktur reformasi administrasi berkaitan dengan 3 (tiga) hal. *Pertama*, sifat reformasi (*the nature of reform*) dapat dibatasi berdasarkan substansi, kompleksitas dan tingkatan aplikasinya. *Kedua*, agen-agen reformasi (*reform agent*) dapat ditekankan pada karakteristik reformer dan struktur internal institusi yang terlibat. *Ketiga*, lingkungan (*enviroment*) sebagai faktor eksternal yang berpengaruh terhadap reformasi baik menyangkut faktor politik (*political*

leadership) maupun faktor kondisi sosial ekonomi. Sehubungan dengan adanya pengaruh lingkungan, terdapat 4 (empat) reformasi yang dapat dipilih, yakni:

1. Strategi komprehensif (*comprehensive strategy*), strategi ini dapat digunakan apabila didukung oleh *political leadership* strategi ataupun kondisi sosial ekonomi yang saling menguntungkan.
2. Strategi inkremental (*incremental strategy*), strategi ini dapat digunakan apabila didukung oleh *political leadership* yang menguntungkan, sementara kondisi sosial ekonomi kurang menguntungkan. Sebaliknya strategi ini juga perlu diterapkan dalam kondisi sosial ekonomi yang menguntungkan, sementara kondisi politik kurang menguntungkan.
3. Tanpa strategi pilihan (*no strategy*), reformasi ini perlu dilakukan berdasarkan kajian mendalam karena indikasi awal menunjukkan tidak adanya strategi tertentu yang dapat digunakan.

Reformasi administrasi dan manajemen di berbagai negara yang berkembang sejak tahun 1980an berkaitan dengan peran negara terhadap pemenuhan kebutuhan warganya (*citizens*). Kebutuhan jangka pendek ataupun jangka panjang, reformasi sangat diperlukan berkaitan dengan enam karakteristik inti (*six core characteristics*). *Pertama*, produktivitas (*productivity*) dalam arti bagaimana pemerintah menyediakan layanan yang diperlukan warga dengan pajak/biaya yang murah kendati pemerintah memerlukan peningkatan sumber pendapatan. *Kedua*, berlakunya mekanisme pasar (*marketization*) dalam arti bagaimana pemerintah dapat memberi peluang beroperasinya mekanisme pasar untuk mengurangi terjadinya patologi birokrasi melalui strategi perubahan perilaku di tingkat manajerial. *Ketiga*, orientasi pelayanan (*service orientation*) dalam arti bagaimana pemerintah membangun jaringan dengan warga dalam penyediaan layanan melalui berbagai mekanisme alternatif pilihan, termasuk pilihan penggunaan mekanisme pasar. *Keempat*, desentralisasi (*decentralization*) dalam arti bagaimana pemerintahan merancang program-program yang responsif, efektif dan efisien melalui kebijakan desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. *Kelima*, kebijakan (*policy*) dalam arti bagaimana pemerintah membangun kapasitas institusi melalui berbagai kebijakan di tingkat manajerial ataupun di tingkat operasional. *Keenam*, pertanggungjawaban hasil yang dicapai (*accountability for results*) dalam arti bagaimana pemerintah mewujudkan pertanggungjawaban melalui mekanisme *top down* dan *bottom up* yang berorientasi pada hasil dan dampak kebijakan untuk kepentingan warga.

Strategi dan cara (*strategies and tactics*) sangat diperlukan dalam proses reformasi. Strategi yang dimaksud berkaitan dengan reformasi dalam kerangka *governance* dan *management*. Reformasi dalam kerangka *governance* menyangkut penyelenggaraan pemerintahan dan layanan dengan sistem jaringan yang melibatkan berbagai institusi di luar institusi pemerintahan (institusi swasta dan masyarakat). Reformasi dalam kerangka *management* bertalian dengan kinerja

birokrasi yang mengalami pergeseran dari traditional *bureaucracy* dengan pengutamakan nilai-nilai efektivitas dan efisiensi ke arah modern *bureaucracy* yang menekankan pentingnya nilai-nilai akuntabilitas dan demokratisasi, sedangkan cara yang diperlukan dalam proses reformasi berkaitan dengan transformasi birokrasi. Transformasi birokrasi ke arah birokrasi modern dapat dilihat dari pengelolaan keuangan dan anggaran (*budgeting and accounting*) secara efisien dan profesional, pengukuran manajemen kinerja yang berorientasi pada hasil dan dampak, keterlibatan institusi swasta melalui sistem kontrak, orientasi pelayanan pada konsumen atau warga, penggunaan teknologi informasi yang memadai, dan reformasi berbagai peraturan yang mendukung (*regulatory reform*)

Tantangan yang dihadapi pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik menyangkut tiga hal. *Pertama*, perlunya konsep perbaikan dan perubahan secara terus menerus karena adanya dinamika tuntutan kebutuhan layanan, optimalisasi pengorganisasian layanan, dan pengelolaan sumber daya melalui peningkatan partisipasi masyarakat. *Kedua*, menyamakan persepsi yang sering kali berbeda antara pemerintah sebagai penyelia layanan dengan masyarakat sebagai pengguna layanan. Pemerintah umumnya lebih menekankan pentingnya penyediaan layanan secara efektif, efisien dan ekonomis; sementara masyarakat lebih memerlukan layanan yang responsif, representatif dan demokratis. *Ketiga*, agenda pemerintah jelas untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik secara menyeluruh. Agenda yang dimaksud berkaitan dengan bidang politik, ekonomi, dan kesejahteraan. Agenda bidang politik menyangkut pertahanan, penegakan hukum dan peraturan, hubungan luar negeri, perpajakan, perdagangan dan industri dan lain-lain. Agenda bidang ekonomi menyangkut monopoli alamiah bidang-bidang tertentu, misalnya bidang telekomunikasi, listrik, penyediaan air bersih, gas dan lain-lain. Agenda bidang kesejahteraan sosial menyangkut distribusi barang dan jasa secara adil dan merata di berbagai bidang, misalnya bidang kesehatan, pendidikan, dan bidang-bidang sosial lainnya.

Upaya meningkatkan kualitas layanan mengalami perubahan fokus. Sebagaimana dikemukakan Lovelock dalam Sumartono (2007:670) yaitu:

1. *From the product-based utility to total utility in the customer/citizen relationship.*
2. *From short-term transaction to long-term relationship.*
3. *From core product (goods or services) quality (the technical quality of the outcome) to total customer/citizen perceived quality in enduring customer/citizen relationship,*
4. *From production of the technical solution as the key process in the organization to developing total utility and total quality as the key process.*

Perubahan fokus pelayanan tersebut terkait dengan penguatan struktur dan proses internal pengorganisasian pelayanan dalam rangka menyikapi perubahan atau pengaruh faktor eksternal.

Pendapat Lovelock tersebut mengandung arti perubahan fokus pelayanan publik terkait dengan penguatan struktur dan proses internal pengorganisasian pelayanan publik dalam rangka menyikapi perubahan atau pengaruh faktor eksternal.

Menurut hemat penulis, *Good Governance* lebih cenderung bermakna “publik” karena memiliki beberapa aktor yang dianggap penting dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Aktor tersebut meliputi *state* (pemerintah), *private sector* (pihak swasta/pelaku bisnis), *civil society* (NGO, Ormas dan lembaga independen lainnya). Esensi perubahan ini telah menggeser pemaknaan administrasi publik (sebelumnya disebut administrasi negara) ke domain aktor yang menjalankan pemerintahan yakni dari aktor tunggal (*state*) ke multi aktor (*state, private sector, civil society*). Dalam konteks inilah, administrasi publik sesungguhnya dapat dimaknai sebagai sebuah rangkaian administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh *state* dalam rangka memenuhi kepentingan bersama. Pemahaman ini juga pada hakekatnya memunculkan kembali jiwa dari ilmu administrasi negara yang sejak pertama kalinya memiliki tujuan untuk melayani kepentingan masyarakat banyak.

Selanjutnya, strategi dan cara (*strategies and tactics*) yang dimaksud berkaitan dengan reformasi dalam kerangka *governance* dan *management*. Reformasi dalam kerangka *governance* menyangkut penyelenggaraan pemerintahan dan layanan dengan sistem jaringan yang melibatkan berbagai institusi di luar institusi pemerintahan (institusi swasta dan masyarakat). Reformasi dalam kerangka *management* bertalian dengan kinerja birokrasi yang mengalami pergeseran dari tradisional *bureaucracy* dengan pengutamaan nilai-nilai efektivitas dan efisiensi ke arah modern *bureaucracy* yang menekankan pentingnya nilai-nilai akuntabilitas dan demokratisasi, sedangkan cara yang diperlukan dalam proses reformasi berkaitan dengan transformasi birokrasi. Transformasi birokrasi ke arah birokrasi modern dapat dikaji dari pengelolaan keuangan dan anggaran (*budgeting and accounting*) secara efisien dan profesional, pengukuran manajemen kinerja yang berorientasi pada hasil dan dampak, keterlibatan institusi swasta melalui sistem kontrak, orientasi pelayanan pada konsumen atau warga, penggunaan teknologi informasi yang memadai, dan reformasi berbagai peraturan yang mendukung (*regulatory reform*).

Kajian Teoritis Desentralisasi dan Administrasi Pemerintahan Lokal di Indonesia.

Keberadaan dan arti penting *local government* sebagai konsekuensi desentralisasi ini maka sebaiknya perlu disimak perkembangan teoritis dari berbagai perspektif yang ada dalam memandang *local government* sebagaimana dinyatakan Smith (1985:18-45). Terdapat tiga perspektif dalam melihat desentralisasi, yakni liberal *democracy*, *economic interpretation*, dan *marxist*

interpretation. Dalam pandangan demokrasi liberal, *local government* membawa dua manfaat pokok. *Pertama*, ia memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena *local government* itu mampu menjadi sarana bagi pendidikan politik rakyat, dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Lebih jelas lagi, **Hoessein (2000)** menyatakan dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa (diskresi) untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh Pemerintah Pusat. Oleh sebab itu, kaitannya dengan demokrasi sangat erat. *Kedua*, *local government* mampu memberikan manfaat bagi masyarakat setempat (*locality*).

Lahirnya konsep pemerintahan lokal (*local government*) dimulai dari lahirnya konsep pembentukan daerah otonom ditambah dengan urusan kewenangan pemerintah daerah otonom merupakan proses subdivisi politik dari suatu bangsa (atau sistem negara federal) dimana sebagai konsekuensi hukum dan kontrol secara substansi dari hubungan lokal, termasuk kekuasaan diartikan sebagai perebutan atau pengambilalihan pencapaian tujuan kekuasaan itu sendiri. Badan pemerintah merupakan entitas masyarakat pilihan sebagai akibat seleksi dari masyarakat lokal tersebut.

Sebagaimana dinyatakan pula **Hoessein (2001a)** bahwa *local government* dan *local autonomy* tidak dicerna sebagai daerah atau pemerintah daerah tetapi merupakan masyarakat setempat. Urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokalitas karena basis politiknya adalah lokalitas tersebut bukan bangsa. Makna lokalitas ini juga tercermin dalam berbagai istilah di berbagai negara yang merujuk pada maksud yang sama. *Commune* di Perancis, *Gemeinde* di Jerman, *Gementee* di Belanda, dan *Municipio* di Spanyol yang kemudian menyerupai *Municipality* di Amerika Serikat¹. Manfaat bagi masyarakat setempat ini adalah adanya *political equality*, *accountability*, dan *responsiveness*. Sementara itu, dalam pandangan yang senada **Antoft & Novack (1998: 155-159)** juga menyatakan manfaat dari *local government* ini dalam beberapa hal, yakni : *accountability*, *accessibility*, *responsiveness*, *opportunity for experimentation*, *public choice*, *spread of power*, dan *democratic values*. Dalam interpretasi ekonomi desentralisasi merupakan medium penting dalam meningkatkan kesejahteraan pribadi melalui pilihan publik. Menurut perspektif ini; *pertama*, individu-individu diasumsikan akan memilih tempat tinggalnya dengan membandingkan berbagai paket pelayanan dan pajak yang ditawarkan oleh berbagai kota yang berbeda. Individu yang rasional akan memilih tempat tinggal yang akan memberikan pilihan paket yang terbaik. Manfaat yang bisa dipetik dari

¹ Norton, Alan. 1997. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. UK Lyme, US.: Edward Elgar, hal: 23-24.

local government dalam perspektif ini meliputi: *pertama*, adanya daya tanggap publik terhadap preferensi individual (*public responsiveness to individual preferences*). Barang dan pelayanan publik yang ditawarkan oleh pemerintah daerah, tidak seperti swasta, akan dinikmati oleh seluruh penduduk yang relevan, sehingga konsumsi oleh satu penduduk tidak akan mengurangi jatah penduduk yang lain. Pemerintah daerah juga akan menjamin keterjangkauan biaya penyediaan barang dan pelayanan publik, apabila diberikan oleh swasta akan menjadi tidak efektif. Selain itu, *local government* juga memberikan cara agar preferensi penduduk dapat dikomunikasikan melalui pemilihan dan prosedur politik lainnya. *Kedua*, Pemerintah Lokal (*local government*) memiliki kemampuan untuk memenuhi permintaan akan barang-barang publik (*the demand for public goods*). 'Demand' dalam preferensi pasar swasta lebih mudah diketahui melalui kemauan untuk membayar, akan tetapi dalam politik, ia sulit diidentifikasi karena relasi yang rumit antara barang, harga, pajak, pemilihan dan preferensi politik, partisipasi, dan kepemimpinan. Desentralisasi mampu mengurangi persoalan ini dengan meningkatkan jumlah unit-unit pemerintahan dan derajat spesialisasi fungsinya sehingga meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi permintaan publik. *Ketiga*, desentralisasi mampu memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang-barang *public* (*the supply of public goods*). Terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan dan barang publik diselenggarakan tersentralisasi. Semakin besar organisasinya maka semakin besar pula kecenderungannya untuk memberikan pelayanan. Semakin monopolistik pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya. Mengingat teori, yurisdiksi terfragmentasi akan lebih memberikan kepuasan kepada konsumen daripada kewenangan yang terkonsolidasi. Desentralisasi akan memberikan peluang antar yurisdiksi yang berbeda untuk bersaing dalam memberikan kepuasan kepada publik atas penyediaan barang dan layanannya. Interpretasi Marxist tampaknya masih cenderung melihat negara sebagai satu kesatuan dan tidak perlu dipisah-pisah antar wilayah geografis. Terdapat beberapa penjelasan yang melandasi ketidak berpihakan pandangan ini terhadap desentralisasi. *Pertama*, pandangan ini mengkaji pembagian wilayah dalam konteks desentralisasi hanya akan menciptakan kondisi terjadinya akumulasi modal sehingga memunculkan kembali kaum kapitalis. *Kedua*, desentralisasi juga akan mempengaruhi konsumsi kolektif sehingga akan dipolitisasi. Konsumsi kolektif dimaksudkan untuk memberikan pelayanan atas dasar kepentingan semua kelas. Desentralisasi hanya akan menghasilkan ketidak-adilan baru dalam konsumsi kolektif antar wilayah. *Ketiga*, meskipun demokrasi pada dasarnya akan menempatkan mayoritas dalam pemerintahan daerah (yang berarti seharusnya kelas pekerja yang mendominasi) tetapi ada banyak cara yang bisa dilakukan oleh kaum kapitalis untuk menghalang-halangi munculnya kelas pekerja dalam pemerintahan. Lembaga-lembaga perwakilan dalam pemerintahan

daerah tetap merupakan simbol demokrasi liberal dan tetap akan dikuasai oleh kaum kapitalis. *Keempat*, dalam kaitannya dengan hubungan antar pemerintahan, maka pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan aparat pemerintah pusat untuk menjaga kepentingan monopoli kapital. Dalam bidang perencanaan, desentralisasi juga tidak akan pernah menguntungkan daerah-daerah pinggiran dan membiarkannya dengan melindungi daerah kapitalis. Desentralisasi juga menghindari redistribusi keuangan dan pajak dari daerah kaya ke daerah miskin. Desentralisasi hanya akan menghilangkan tanggung jawab kaum borjuis terhadap daerah-daerah yang tertekan *Kelima*, terdapat berbagai rintangan mengenai bagaimana demokrasi lokal akan berjalan dalam suasana desentralisasi. Rintangan ini mencakup aspek ekologis, politik, dan ekonomi yang menyebabkan demokrasi di tingkat lokal hanya akan mengalami kegagalan. Menurut pandangan Marxist, semua ini hanya akan dapat ditanggulangi oleh sentralisasi yang bertujuan untuk redistribusi dan keadilan.

Menurut kepustakaan Amerika Serikat, **Alderfer (1964: 176)** menyatakan ada dua prinsip umum dalam membedakan bagaimana pemerintah pusat mengalokasikan kekuasaannya ke bawah. *Pertama*, dalam bentuk *deconcentration* yang semata-mata menyusun unit administrasi atau *field stations*, baik itu tunggal ataupun ada dalam hirarki, baik itu terpisah maupun tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya pemerintah kerjakan atau bagaimana mengerjakannya. Tidak ada kebijakan yang dibuat di tingkat lokal serta tidak ada keputusan fundamental yang diambil. Badan-badan pusat memiliki semua kekuasaan dalam dirinya, sementara pejabat lokal merupakan bawahan sepenuhnya dan mereka hanya menjalankan perintah. *Kedua*, dalam bentuk *decentralization* dimana unit-unit lokal ditetapkan dengan kekuasaan tertentu atas bidang tugas tertentu. Pemerintah dapat menjalankan penilaian, inisiatif dan pemerintahannya sendiri. Selain itu dalam khazanah Inggris, desentralisasi dapat dimengerti dalam dua jenis yang berbeda menurut **Conyers (1983 : 102)** yang mendasarkan pada berbagai literatur berbahasa Inggris, yakni *devolution* yang menunjuk pada kewenangan politik yang ditetapkan secara legal dan dipilih secara lokal ; dan *deconcentration* yang menunjuk pada kewenangan administratif yang diberikan pada perwakilan badan-badan pemerintah pusat. **Conyers (1986 : 89)** membagi jenis desentralisasi ini dan untuk menentukan suatu negara berdasar pada jenis yang mana tampaknya didasarkan pada beberapa pertimbangan aktivitas fungsional dari kewenangan yang ditransfer, jenis kewenangan atau kekuasaan yang ditransfer pada setiap aktivitas fungsional, tingkatan atau area kewenangan yang ditransfer, kewenangan atas individu, organisasi, atau badan yang ditransfer pada setiap tingkatan, dan kewenangan ditransfer dengan cara legal atukah administratif. tampaknya apa yang dimaksud *decentralization* menurut Alderfer menyerupai dengan apa yang disebut sebagai *devolution* menurut Conyers. Sementara istilah *deconcentration* yang dipergunakan sesuai kondisi yang sama.

Selanjutnya, Rondinelli dan kawan-kawan lebih luas lagi dalam mendefinisikan jenis desentralisasi (dalam Meenakshisundaram, 1999: 55-56), yakni: *deconcentration* (penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian atau badan pemerintah), *delegation* (perpindahan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur birokrasi reguler dan hanya secara tidak langsung dikontrol oleh pemerintah pusat), *devolution* (pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan sub-nasional dengan aktivitas yang secara substansial berada di luar kontrol pemerintah pusat), dan *privatization* (memberikan semua tanggung jawab atas fungsi-fungsi kepada organisasi non pemerintah atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah). Rondinelli, McCullough, & Johnson (1989) sendiri bahkan menyatakan bentuk desentralisasi ada lima macam, yakni *privatization*, *deregulation of private service provision*, *devolution to local government*, *delegation to public enterprises or publicly regulated private enterprises*, dan *deconcentration of central government bureaucracy*.

Pengertian desentralisasi tersebut menyerupai jenis desentralisasi yang dinyatakan Cohen & Peterson (1999) yang terbagi dalam *deconcentration*, *devolution*, dan *delegation* (yang mencakup pula *privatization*). Jika semula privatisasi berdiri sendiri, kini Cohen dan Peterson justru memasukkannya sebagai bagian dari delegasi. Perbedaan ini didasarkan pada enam pendekatan, yakni: perbedaan berdasar asal mula sejarah, berdasarkan hirarki dan fungsi, berdasarkan masalah yang diatasi dan nilai dari para investigatornya, berdasar pola struktur dan fungsi administrasi, berdasar pada pengalaman negara tertentu, dan yang terakhir berdasar pada berbagai tujuan politik, spasial, pasar, dan administrasi. Hoessein (2001b) menyatakan pula *devolution* dalam khazanah Inggris tersebut merupakan padanan kata *political decentralization* dalam pustaka Amerika Serikat dan *staatskundige decentralisatie* dalam pustaka Belanda. Sementara *deconcentration* dalam khazanah Inggris merupakan padanan dari *administratieve decentralization* dalam pustaka Amerika Serikat dan *ambtelyke* atau *administratieve decentralisatie* dalam khazanah Belanda.

Perspektif pemerintahan Indonesia, *devolution* merupakan padanan dari *desentralisasi*, *deconcentration* merupakan padanan dari dekonsentrasi, dan *delegation* adalah padanan dari desentralisasi fungsional. Perkembangan sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, mulai dari masa Hindia Belanda sampai Indonesia modern telah dikenal pula beberapa jenis desentralisasi dalam arti luas. Selain itu, desentralisasi dalam arti sempit (*devolution*, *political decentralization*) dan dekonsentrasi yang telah banyak diulas di atas, dikenal pula jenis *mede bewind* dan *vrijbestuur* (Sinjal, 2001). *Mede bewind* biasanya diartikan sebagai tugas pembantuan yang berarti hak menjalankan peraturan-peraturan dari pemerintah

pusat atau daerah tingkat atasan berdasarkan perintah pihak atasan itu (The Liang Gie, 1965: 112).

Rohdewohld (1995: 55) menyatakan makna yang hampir sama tentang *mede bewind* namun dengan bahasa yang berbeda sebagai fungsi tertentu yang berada di bawah *yurisdiksi* pemerintah pusat yang dijalankan oleh unit administrasi pemerintah daerah otonom atas perintah pemerintah pusat. Pemerintah pusat tetap mempertahankan *yurisdiksinya* dalam hal perencanaan dan pendanaannya. *Vrij bestuur* dapat diartikan kalau ada keragu-raguan tentang siapa yang berwenang terhadap suatu masalah maka daerah terdekatlah yang mengambil wewenang itu (Sinjal, 2001). Dasar pemikiran timbulnya *vrij bestuur* ini adalah karena kewenangan dapat dirinci satu per satu, tetapi tidak ada satu pun undang-undang yang mampu memprediksi masalah-masalah kemasyarakatan yang berkembang sangat dinamis sehingga bila ada kevakuman kewenangan penanganan masalah tertentu maka dengan azas *vrij bestuur* ini diharapkan ada kepastian solusinya segera.

Desentralisasi dalam arti sempit (*devolution*) akan berkaitan dengan dua hal (Smith, 1985 : 18). *Pertama*, adanya subdivisi teritori dari suatu negara yang mempunyai ukuran otonomi. Subdivisi teritori ini memiliki *self governing* melalui lembaga politik yang memiliki akar dalam wilayah sesuai dengan batas yurisdiksinya. Wilayah ini tidak diadministrasikan oleh agen-agen pemerintah di atasnya tetapi diatur oleh lembaga yang dibentuk secara politik di wilayah tersebut. *Kedua*, lembaga-lembaga tersebut akan direkrut secara demokratis. Berbagai keputusan akan diambil berdasarkan prosedur demokratis. Smith (1985: 8-12) juga menyatakan desentralisasi mencakup beberapa elemen, yakni: *pertama*, desentralisasi memerlukan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada tiga hal, yaitu pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan. *Kedua*, desentralisasi meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik maupun kewenangan birokratik.

Senada dengan hal tersebut, Hoessein (2001c) menyatakan desentralisasi mencakup dua elemen pokok. *Pertama*, pembentukan daerah otonom, dan *kedua*, penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut. Mengingat kedua elemen pokok tersebut lalu lahirlah apa yang disebut sebagai *local government*, yang didefinisikan oleh United Nations (dalam Alderfer, 1965: 178) sebagai: "*political subdivision of a nation (or in federal system state) which is constituted by law and has substansial control of local affairs, including the power to impose taxes or exproact labor for prescribed purposes The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected*". Pernyataan tersebut tersirat sebenarnya ada perbedaan *local government* antara negara dengan sistem federal dan kesatuan. Seperti yang dicontohkan oleh Hoessein (1999)

tentang Indonesia sebagai negara kesatuan (*eenheidstaat*) tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat "*staat*" juga. Hal ini berarti daerah otonom yang dibentuk tidak akan memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan seperti negara bagian dalam sistem federalisme. Dengan mengutip pendapatnya Kranenburg, Hoessein menyatakan daerah otonom tidak akan memiliki "*pouvoir constituant*". Prinsipnya dalam negara kesatuan menurut Hans Antlov (dalam Hoessein, 1999) adalah "*the powers held by local and regional organs have been received from above, and can be withdrawn through new legislation, without any need for consent from the communes or provinces concerned*".

Selanjutnya, dalam negara federal, kewenangan pemerintah federal justru berasal dari negara bagian yang dirumuskan di dalam konstitusi federal. Kewenangan daerah otonom juga berasal dari negara bagian bukan dari pemerintah federal dan dirumuskan dalam undang-undang negara bagian. Hubungan antara negara bagian dengan pemerintah federal bersifat koordinasi dan independen. Hubungan antara daerah otonom dengan pemerintah pusat untuk negara kesatuan sama dengan hubungan antara daerah otonom dengan negara bagian dalam sistem federal yakni bersifat subordinasi dan dependen (K. G. Wheare dalam Hoessein, 1999). Hoessein (2001b) menyatakan *local government* ini merupakan sebuah konsep yang dapat mengandung tiga arti. *Pertama*, ia berarti pemerintah lokal yang kerap kali dipertukarkan dengan *local authority* yang mengacu pada organ, yakni *council* dan *moyor* dimana rekrutmen pejabatnya didasarkan pada pemilihan. Berkaitan dengan organ ini, terdapat beberapa jenis sebagaimana dinyatakan oleh Ammons & Glass (1989: 3-8), yakni: *strong mayor council form, council-manager form, dan weak mayor-council form, serta commission form*. *Kedua*, ia mengacu pada pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Arti kedua ini, lebih mengacu pada fungsi. Dalam menentukan fungsi yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdapat dua prinsip yang lazim dipergunakan *The ultra vires doctrine* menunjukkan pemerintah daerah dapat bertindak pada hal-hal tertentu atau memberikan pelayanan tertentu saja. Fungsi atau urusan pemerintahan bagi pemerintah daerah dirinci, sedangkan fungsi pemerintahan yang tersisa menjadi kompetensi pemerintah pusat Prinsip *general competence* atau *open end arrangement* merupakan kebalikan dari prinsip sebelumnya tersebut. Pemerintah daerah harus melakukan apa saja yang dipandang perlu dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sebagaimana yang ditentukan oleh para pengambil keputusan di daerah itu. Pemerintah pusat telah mempunyai urusan atau fungsi yang terinci, sementara sisanya merupakan fungsi atau urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah (Hoessein, 2001b; Smith, 1985: 87). *Ketiga*, ia bermakna daerah otonom: Hoessein (2001c) menyatakan pembentukan daerah otonom yang secara simultan merupakan kelahiran status otonomi berdasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif

dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional. Masyarakat yang menuntut otonomi melalui desentralisasi menjelma menjadi daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Hal yang paling krusial berkenaan dengan daerah otonom ini adalah persoalan penentuan batas dan besaran daerah otonom. Norton (1994 : 46-47) menyatakan penataan batas ini berkaitan dengan efisiensi ekonomi dan efektivitas demokrasi. Kombinasi diantara keduanya mempunyai arti penting untuk menciptakan stabilitas dan *fleksibility & responstveness*. Pertimbangan efisiensi ekonomi yang menjadi dasar bagi penentuan batas daerah meliputi: biaya perjalanan dan komunikasi rendah; sejauh mana pemerintah daerah mampu memenuhi kebutuhan finansial, tanah, dan sumber daya lainnya dari dalam daerahnya sendiri sehingga meminimalkan ketergantungan ekonomi, minimalisasi biaya yang berasal dari akibat aktivitas dalam suatu daerah yang ber-*spill over* dan menyebabkan biaya lainnya; fasilitasi kolaborasi dan koordinasi diantara pelayanan yang diberikan; menyesuaikan wilayah dengan badan swasta, sukarela, dan publik beserta kepentingan terkait untuk memfasilitasi kerja sama dan koordinasi guna kepentingan bersama dan interdependensi. Pertimbangan efektivitas demokrasi tumpang tindih dengan efisiensi ekonomi, namun penetapan batas diharapkan mampu menjamin: apa yang diinginkan oleh para pemilih; keterwakilan yang adil bagi kaum minoritas; mudahnya aksesibilitas penduduk dalam memilih anggota dan staf pemerintah; pemahaman publik terhadap sistem dan tujuannya; rentang kekuasaan dan tanggung jawab yang mendukung pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan penduduk setempat baik pada masa kini dan mendatang, serta memberikan pilihan-pilihan dalam penyediaan komoditas publik. Selain itu, didasarkan pada faktor tersebut bahwa penentuan *local boundaries* dapat pula didasarkan pada *catchment area* sebagaimana dinyatakan oleh Hoessein (dalam Irfan, 2000), yakni luas wilayah yang optimal bagi pelayanan, pembangunan, penarikan sumber daya, partisipasi dan kontrol baik masyarakat maupun birokrasi. Arti penting *catchment area* ini berkaitan dengan dibutuhkannya penentuan batas yang akurat dengan berorientasi pada administrasi yang berkualitas untuk menghadapi perubahan masyarakat dan kompleksitas layanan yang dibutuhkannya. Harapannya adalah pemberian layanan kepada masyarakat dapat berjalan optimal. Kegagalan dalam mencapai *catchment area* ini akan diikuti adanya *discatchment area* Kondisi ini dapat memiliki implikasi negatif berupa kerusakan lingkungan, kriminalitas, ketidak-puasan publik terhadap pelayanan birokrasi dan lambatnya lambannya birokrasi.

Desentralisasi dan Pemerintahan Lokal dalam UU No. 12 tahun 2008.

Dalam konteks masyarakat Indonesia, desentralisasi dan otonomi daerah mengisyaratkan adanya pengakuan terhadap pluralisme masyarakat di daerah,

dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat di daerah untuk mengatur diri sendiri melalui *local self government*, dan melaksanakan model pembangunan yang sesuai dengan kekhasan masing-masing daerah, sedangkan dari segi politik ekonomi mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan (*dispersed of power*) yang sesuai dengan tuntutan global dewasa ini dan semakin memberikan ruang (*space*), tempat penting kepada masyarakat sambil merumuskan kembali peran negara, sehingga negara berperan sebagai agen regulator dan agen administratif.

Pada hakekatnya desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritorir tertentu. Berangkat dari pemahaman kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah. Ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subyek dan bukan obyek otonomi perlu dicanangkan di masa depan untuk meluruskan penyelenggaraan otonomi daerah. Telah lama Hatta (1957) menegaskan dan menyatakan otonomisasi suatu masyarakat oleh Pemerintah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi tetapi juga mendorong berkembangnya prakarsa sendiri dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri. Dengan visi yang sama, Kartohadikusumo (1955) menyatakan pada hakekatnya otonomi merupakan usaha untuk mendapatkan jawaban kembali semangat dan kekuatan rakyat guna membangun masa depan mereka sendiri yang luhur.

Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan termasuk dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Materi wewenang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh sebab itu, disamping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang atau disebut oleh amandemen pasal 18 UUD 1945 urusan pemerintahan. Dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom berarti terjadi distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit distribusi wewenang antara Pemerintah dan daerah otonom. Konsep urusan pemerintahan menunjukkan dua indikator penting, yaitu fungsi atau aktivitas dan asal urusan pemerintahan tersebut. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanya berasal dari Presiden dan tidak berasal dari Lembaga Negara Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara lainnya. Oleh karena itu, dalam konteks ini muncul berbagai urusan pemerintahan seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan lain-lain. Dalam hal ini tidak lazim untuk menyebut urusan konstitusi, legislasi dan yudikasi dalam tataran otonomi daerah. Dengan demikian,

pendefinisian konsep urusan pemerintahan dirasa sangat mendesak dalam UU Pemerintahan Daerah di masa depan, agar tidak menimbulkan penafsiran yang menyesatkan. Dalam organisasi negara bangsa selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusannya dekonsentrasi. Tetapi tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apapun yang diselenggarakan sepenuhnya secara desentralisasi.

Urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara lazimnya diselenggarakan secara sentralisasi dan dekonsentrasi. Urusan pemerintahan yang mengandung dan menyangkut kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) diselenggarakan secara desentralisasi. Baik secara teoritik maupun empirik urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom dimanifestasikan dalam pelayanan publik bagi masyarakat setempat dalam semangat *welfare state* sesuai dengan arahan UUD 1945 dan TAP MPR No. IV/MPR/2000. *Voice* dan *choice* masyarakat setempat akan dijadikan orientasi daerah otonom. Lowndes (1996) secara filosofis menyatakan "*Ideas of locality and community are fundamental to the rationale for local government. Such ideas have a 'practical' and a 'moral' dimension. Practically, local government is suited to the provision of basic-level services consumed by individuals, households and communities. Morally, it can be argued that the local community constitutes the well-spring of citizenship and democracy and is fundamental building block for any government system*".

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah otonom dalam rangka otonomi daerah dilakukan oleh DPRD dan Kepala Daerah serta Perangkat Daerah. Sekalipun menurut UU No. 22 Tahun 1999 secara struktural Pernerintah Daerah terpisah dari DPRD, namun secara konseptual sulit untuk dipisahkan. Konsep Pemerintah Daerah mencakup DPRD dan KDH sesuai dengan konsep "*local government*" atau "*local authority*" yang selalu juga mengacu kepada "*council*" dan lembaga pemerintahan lainnya. Amandemen pasal 18 UUD 1945 juga menganut paham tersebut. Wewenang pengaturan dilakukan oleh kedua lembaga tersebut, sedangkan wewenang pengurusan dilakukan oleh Kepala Daerah dengan instrumen birokrasi setempat yang disebut Perangkat Daerah. Pada tahap implementasi ini, DPRD berperan sebagai lembaga pengawasan dan KDH akuntabel kepadanya. Dalam kerangka "*good governance*" perlu dibangun saluran-saluran untuk memungkinkan terciptanya "*participatory democracy*", baik dalam proses pembuatan kebijakan maupun implementasinya.

Selain pada pembuatan kebijakan dan implementasinya, hambatannya bukan saja terletak pada persoalan desentralisasi semata, tetapi pada persoalan lain yaitu: serangkaian seminar yang dilangsungkan di berbagai daerah menyusul kegiatan riset ini telah memunculkan beberapa gagasan untuk mengefektifkan demokratisasi pasca-Orde Baru. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, gagasan terpenting yang mengemuka adalah pembentukan partai-partai

lokal. 12 Partai lokal dipercaya dapat mengefektifkan kontrol publik di daerah, sekaligus dapat menghambat arus kepentingan dan elit pusat ke daerah. Melalui partai lokal pula diharapkan “alergi” aktor pro-demokrasi di daerah terhadap lembaga-lembaga demokrasi dapat disembuhkan, sehingga gerakan demokratisasi dapat meluas. Sayangnya, hingga kini pembentukan partai politik di tingkat lokal masih belum dimungkinkan. Undang-undang kepartaian mensyaratkan partai politik bersifat nasional. Hal ini sekaligus menjadi bukti bahwa praktek sentralisasi kekuasaan masih membayang-bayangi implementasi otonomi daerah. Justru, di antara sekian banyak undang-undang dan peraturan lainnya yang perlu disesuaikan dengan keberadaan (eksistensi) UU No 12 tahun 2008, undang-undang kepartaian itu seharusnya turut pula direvisi. Salah satu proyek paling strategis yang bisa digarap para aktor demokrasi mulai saat ini adalah menggalang opini dan mendesak gagasan mengenai pentingnya partai lokal sebagai komponen penting pelaksanaan otonomi daerah.

Penutup

Demokrasi lokal secara bertahap dan pelan-pelan telah mendorong tumbuhnya pemerintahan lokal yang semakin terbuka. Fenomena pergeseran dari pemerintahan birokratis (*bureaucratic government*) ke pemerintahan partai (*party government*) merupakan sebuah contoh hadirnya pemerintahan yang semakin terbuka (transparent). Demokrasi mengajarkan bahwa kekuasaan politik dalam pemerintahan harus diorganisir melalui arena masyarakat politik, yakni “kompetisi” secara terbuka di antara aktor politik dan “partisipasi politik” masyarakat sebagai basisnya. Pemerintahan partai yang dibangun dari kompetisi dalam arena masyarakat politik, secara teoritis akan membuat *linkage* antara masyarakat dengan sistem politik, memperkuat akuntabilitas penguasa lokal kepada konstituen yang telah memberikan mandatnya, membuat partai politik lebih berakar (berbasis) pada masyarakat, membuka akses yang lebih luas bagi pemain-pemain baru, dan seterusnya.

Dalam konteks demokrasi lokal bahwa makin besar otonomi suatu pemerintah daerah, baik dalam arti kewenangan membuat keputusan maupun kewenangan keuangan, akan makin besar pula derajat proses politik yang khas lokal (*local politics*) Terkait dengan proposisi tersebut, maka bisa diambil kesimpulan. *Pertama*, makin besar otonomi lokal, makin besar proses demokratisasi dan politik lokal yang khas daerah. *Kedua*, makin intensif peran elit masyarakat, makin berkembang dinamika sosial politik di daerah yang bersangkutan. *Ketiga*, makin dinamis proses demokratisasi maka makin dinamis pula perkembangan politik lokal di daerah. Seiring dengan diberlakukannya Undang-Undang No.32 tahun 2004 kemudian direvisi kembali dengan UU No. 12 tahun 2008 tentang pemerintah daerah berupa Pilkada Langsung merupakan peluang yang luas untuk melakukan proses demokrasi politik di tingkat lokal.

Selain itu, pembuatan dan penegakan berbagai peraturan untuk mencapai perubahan sosial dalam masyarakat akan melibatkan berbagai pihak seperti legislatif, eksekutif dan birokrasi, elit politik dan ekonomi, kelompok-kelompok kepentingan dan masyarakat. baik melalui perumusan dan pelaksanaan berbagai kebijakan untuk mengatur wilayah otonominya. Kesemua ini merupakan ontology, epistemologi dan aksiologi dari reformasi administrasi pemerintahan lokal dalam pelayanan publik di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Abers, R. (2000) *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Adler, R.P dan J. Goggin (2005), "What Do We Mean by Civic Engagement?", *Journal of Transformative Education*, Vol. 3, No. 236.
- Ariel C. Armony, *The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Atkinson, A B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge: MIT.
- Besley, T and R. Kanbur (1993), "The Principle of Targeting", dalam Michael Lipton and Jacques van der Gaag (eds.), *Including the Poor*, Washington DC: The World Bank.
- Bird, R. dan Vaillancourt, F. eds. (2000), *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*, Jakarta: Gramedia.
- Boex, Jameson. at. al. (2006), *Fighting Poverty Trough Fiscal Decentralization*, Washington D.C: USAID.
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Burki, Shahid. et. al. (1999), *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington, D. C.: World Bank.
- Clasen, Jochen. (2005) *Reforming European Welfare States*, New York: Oxford University Press.

- Cohen, J., Arato, A. (1992), *Civil Society and Political Theory*, Boston: MIT Press.
- Dale, J. dan Peggy Foster (1986) *Feminists and the Welfare State*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Diamond, L. (2003), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Yogyakarta: IRE Press.
- Dollery, B. dan D. Dallinger (2006), "Community Engagement in Local Government Reform in Queensland", *Working Papers No. 05, Center for Local Government, School of Economics*, University of England.
- Eko, Sutoro (2007), "Konfrontasi, Reklam dan Engagement: Kontestasi Masyarakat Sipil Memperdalam Demokrasi Lokal", Makalah Disampaikan Dalam Lokakarya Refleksi Program Pemerintahan Lokal Demokratis", diselenggarakan oleh YAPPIKA dan USC Canada, Denpasar, 14-15 November.
- Esping Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: NJ, Princeton University press.
- Esping-Andersen, Gosta, John Myles, Anton Hemerijck and Duncan Gallie. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1996. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. New York: Sage.
- Fozzard, A. (2001),, "The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource

- Gordon, Linda (1990), *Women, The State and Welfare*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Habermas, J. (1989), *Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Habermas, J. (1996). *Facts and Norms*. Cambridge, Mass., MIT University Press.
- Hambleton, R. (2004), “Beyond New Public Management, City Leadership: Democratic Renewal and the Politics of Place”, *Paper to the City Futures International Conference*, Chicago, Illinois, USA, 8-10 July.
- Head, B. (2007), “Community Engagement: Participation on Whose Terms?”, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 3.
- Held, D. (1987), *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Holter, H. ed. (1984), *Patriarchy in a Welfare Society*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hort, S., & Kuhnle, S. (2000) The coming of East and South-East Asian welfare states. *Journal of European Social Policy*, 10, 162-184.
- Isabella Bakker (2002), “Fiscal Policy, Accountability and Voice: The Example of Gender Responsive Budget Initiatives”, *Background paper for HDR-UNDP, 2002*.
- Jean-Paul Faguet (2004), “Does decentralization increase government responsiveness to local needs?”, *Journal of Public Economics*, No. 88.
- Johnson, Craig dan Daniel Start (2001), *Rights, Claims and Capture: Understanding the Politics of Pro-poor Policy*, London: Overseas Development Institute.
- Killian Jerri, Niklas Eklund, (2008), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, CRC Press.
- Keefer, Philip and Stuti Khemani (2003), “Democracy, Public Expenditures, and the Poor”, World Bank Policy Research Working Paper 3164.

- Khan, A. dan W. Bartley Hildreth (2002), *Budget Theory in the Public Sector*, London: Quorum Books.
- Kwon, H. J. (1999). *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. London: Macmillan.
- Lerner, Josh. (2004), *Building a Democratic City: How Participatory Budgeting Can Work in Toronto*, Toronto: University of Toronto.
- Lewis, J. ed. (1983), *Women's Welfare, Women's Rights*, London: Croom Helm.
- Litvack, J., Junaid Ahmad, and Richard Bird (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, D.C.: World Bank.
- Manor, J. (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralisation. Directions in Development Series*. Washington DC: World Bank.
- Mick Foster (2002), "How, When and Why Does Poverty Get Budget Priority?", *ODI Working Paper*, No. 168.
- Mitchell, Deborah. et. al, (1994), Targeting Welfare, *The Economic Record*, Vol. 70. No. 210, September.
- Moore, M. and Putzel, J. (2000) 'Thinking Strategically About Politics and Poverty', IDS Working Paper 101.
- Norton, Alan, 1997, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Edward Elgar, UK Lyme, US.
- P. Bardhan and D. Mookherjee, 'Relative Capture of Government at Local and National Levels', *American Economic Review*, vol. 90(2), 2000c.
- Pateman, C. (2000), "The Patriarchal Welfare State", dalam C. Pierson dan FG Castles (eds.), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press.
- Peter Taylor-Gooby, Hartley Dean, Moira Munro and Gillian Parker, "Risk and the welfare State", *British Journal of Sociology* Vol. 50 No. 2 (June 1999).

- Philipp Genschel, "Globalization and the Welfare State: a Retrospective", *Journal of European Public Policy* 11:4 August 2004: 613–636.
- Pierson, C. dan FG Castles (eds.) (2000), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press.
- Pierson, P. ed. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. 1993, *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Remy Prud'homme, (1995). "The Dangers of Decentralization," *World Bank Research Observer* 10, no. 2.
- Robinson, Mark (2006), "Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Nongovernmental Public Action", *IDS Working Papers* 279.
- Rodden, Jonathan. et. al. eds. (2003), Gunnar S. Eskeland, dan Jennie Litvack, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Salihu, Amina. et. al. (2005), *A Handbook on Budgeting: A Guide to the Due Process Approach*, Lagos: Centre for Democracy & Development.
- Schneider, J.A (2007), "Connections and Disconnections Between Civic Engagement and Social Capital in Community-Based Nonprofits", *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. XX, No. X.
- Segura-Ubiergo, Alex (2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sintomer, Y. et. al. (2008), "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, No.1.

Streeck, Wolfgang dan Christine Trampusch (2005), "Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State", *German Politics*, Vol.14, No.2, June.

Undang-Undang RI No.12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah

United Nations Capital Development Fund, (2006), *Achieving Results Performance Budgeting in the Least Developed Countries*, New York: UNCDF.

Wildavsky, A. (1985), *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed., Little, Brown, Boston, 1985.

World Bank (2006), *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*, Jakarta: World Bank.