

## **BAB I**

### **NEGARA DAN PEMBAGIAN KEKUASAAN**

Sebagian besar negara berkembang mengalami kurangnya kemampuan politik dan administratif yang cukup, serta ketidakmatangan sosial bila dihadapkan pada kebutuhan modern yang mendesak. Secara mendasar, persoalannya adalah untuk membujuk individu dan masyarakat mengubah cara tradisional dalam hidup dan mencari nafkah, yang selanjutnya tergantung pada pendidikan, relasi sosial, dan peran pemerintah dalam mewujudkannya. Namun, pemerintah terlalu dibebani dan seringkali tanpa dukungan dalam menjalankannya. Padahal, untuk mencapai perubahan sosial dan pertumbuhan perekonomian secara umum memerlukan satu penyebaran usaha sehingga masyarakat lokal dan individu bisa berpartisipasi, untuk membawa pada kondisi ideal, khususnya peningkatan inisiatif lokal pada pelaksanaan aktifitas pembangunan di daerah. Pada tataran ini, dibutuhkan desentralisasi kewenangan dan kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang tertinggi kedalam tingkatan yang lebih rendah, biasanya disebut dengan desentralisasi.

Tuntutan desentralisasi di awal abad ke-21 secara dramatis juga muncul akibat kesadaran orang akan pentingnya demokrasi di tingkat lokal. Minat yang tinggi pada prinsip dan prosedur pemerintahan demokratis yang menyentuh akar kehidupan masyarakat bisa dipandang sebagai suatu langkah kembali ke dasar hakiki dari teori dan praktik demokrasi yang banyak dianut. Peran serta masyarakat yang aktif sesungguhnya merupakan dasar terciptanya kehidupan bermasyarakat yang ideal. Masyarakat mutlak berhak menyuarakan pendapat dan keluhan mereka, dan di lain pihak para pengambil kebijakan dan stakeholder lainnya harus menunjukkan akuntabilitas mereka serta memberikan respons positif pada setiap musyawarah dan dialog dengan publik. Di pentas perpolitikan lokal itulah makna sejati demokrasi – yakni kekuasaan di tangan rakyat – memperoleh roh dan wujud yang nyata (Sisk, et al, 2002).

Akibatnya, kesadaran baru akan pentingnya pemerintahan lokal, bukan hanya tentang sekadar sistem administrasi kota/kabupaten yang hanya berfungsi

menarik pajak dan menyediakan pelayanan pokok seperti akses pendidikan dasar, makanan pokok, air bersih, penyaluran limbah, transportasi, maupun perumahan. Lebih dari itu, sekarang pemerintahan lokal dipandang sebagai dasar utama terciptanya demokrasi yang jauh lebih berkualitas dan berkelanjutan. Pemerintahan lokal adalah tataran demokrasi paling mendasar yang dengannya segenap warga memiliki peluang yang paling efektif untuk aktif dan langsung berperan serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut hajat hidup segenap warga negara.

#### **A. Pemerintahan Lokal: Pengantar**

Pemerintah daerah merupakan lembaga atau entitas tertentu yang dibuat oleh konstitusi nasional (Brasil, Denmark, Prancis, India, Italia, Jepang, Swedia), oleh konstitusi negara (Australia, Amerika Serikat), oleh undang-undang biasa dari pemerintah pusat (Selandia Baru, Inggris Raya, sebagian besar negara), berdasarkan undang-undang provinsi atau negara bagian (Kanada, Pakistan), atau dengan perintah eksekutif (Cina) untuk memberikan serangkaian layanan tertentu ke wilayah dengan kriteria geografis. Di Indonesia, pemerintah daerah tertuang dalam konstitusi negara, Undang-Undang Dasar 1945, sedang pelaksanaannya mengacu pada undang-undang pemerintah daerah yang diratifikasi pemerintah pusat.

Pemerintahan lokal adalah konsep yang lebih luas dari pemerintah daerah dan didefinisikan sebagai perumusan dan pelaksanaan aksi kolektif di tingkat lokal. Pemerintahan lokal mencakup peran langsung dan tidak langsung dari lembaga formal pemerintah daerah dan hierarki dalam pemerintahan suatu negara, serta peran norma informal, jaringan, organisasi masyarakat, asosiasi lingkungan dalam mengejar aksi kolektif dengan menetapkan kerangka kerja antar masyarakat, interaksi masyarakat-negara, pengambilan keputusan kolektif, dan pemberian layanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal, biasanya berdasarkan ketentuan geografis.

Tata kelola pemerintahan lokal mencakup usaha untuk mengakomodir beragam tujuan masyarakat mandiri dan kelompok kepentingan yang mandiri,

hidup, bekerja, dan berwawasan lingkungan. Tata kelola pemerintahan lokal yang baik bukan hanya tentang menyediakan berbagai layanan lokal tetapi juga tentang menciptakan ruang untuk partisipasi melalui pelibatan aktif masyarakat, mendukung pengembangan ekonomi sosial, dan memfasilitasi dan memperkaya kualitas kehidupan warga.

Meskipun konsep pemerintahan lokal setua sejarah kemanusiaan, hanya baru-baru ini memasuki wacana luas dalam konsep dan praktik administrasi publik. Penyebabnya jelas, revolusi urban yang melanda berbagai belahan dunia, menyebabkan lebih dari separuh penduduk dunia tinggal di perkotaan, dan diperkirakan jumlah mereka akan terus membengkak hingga mencapai dua pertiga total penduduk dunia menjelang tahun 2025.

Di Indonesia, urbanisasi juga telah menjadi masalah yang tidak kunjung terselesaikan. Ketimpangan pembangunan perkotaan dan pedesaan mendorong urbanisasi yang tidak terkendali. Pesatnya arus urbanisasi ini menimbulkan tekanan yang sangat hebat terhadap kota-kota tujuan, sementara pada saat yang sama menyodorkan peluang untuk meningkatkan layanan kesehatan, pendidikan, dan manajemen lingkungan. Tidak satu pun kota di muka bumi ini yang akan kebal terhadap dampak globalisasi, mulai dari urusan membanjirnya pengungsi, penyebaran penyakit, hingga maraknya kejahatan terorganisasi (Sisk, et al, 2002).

Perubahan sosial yang merata terjadi terutama di negara yang sedang berkembang mendorong kebutuhan desentralisasi. Kebutuhan tersebut mendesak akibat besarnya tugas yang dihadapi oleh pemerintah pusat, terlebih jaringan komunikasi dan akses antar daerah mengalami keterbatasan. Lapisan-lapisan dalam pemerintahan akhirnya diperlukan untuk mengatasi kebutuhan tersebut. Pemerintahan lokal dapat dikembangkan dari inisiatif dan antusiasme masyarakat, atau sering tersedia dari kekuatan pemimpin lokal yang memiliki legitimasi. Meskipun demikian, tidak semua fungsi bisa dapat didesentralisasikan, banyak yang jauh lebih efektif diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Patut diingat bahwa desentralisasi juga tidak mungkin didorong berlawanan dengan lapisan kekuasaan di atasnya.

Lapisan-lapisan kekuasaan dalam desentralisasi merupakan suatu perangkat untuk membantu pencapaian tujuan pemerintah pusat. Lebih luas lagi, dalam paradigma developmentalisme, desentralisasi bertujuan untuk membantu pembangunan. Banyak negara yang melakukan praktik penyediaan barang dan jasa publik secara langsung kepada publik, mulai dari menyusun, membentuk dan mendistribusikan kepada publik. Dalam artian lain, proses kebijakan sangat tergantung kondisi suatu negara. Praktik lainnya, berhasil dengan cara kerjasama antara negara dan masyarakatnya dalam menentukan, menyediakan, dan mendistribusikan kebutuhan publik. Artinya, terdapat praktik lain yang menunjukkan bahwa perlu kerjasama antara negara dalam masyarakat dalam proses kebijakan. Namun, kedua cara pembangunan tersebut tetap membutuhkan desentralisasi untuk mengefektifkan kebijakan dari pemerintah pusat, terlepas dari mana yang lebih efektif mencapai tujuan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa mendesak untuk mengembangkan pemerintahan lokal untuk mengeksplorasi hubungan antara masyarakat dan negara untuk meningkatkan peran dalam bekerjasama. Konsep ini, bagaimanapun, belum dianut sepenuhnya oleh literatur dalam ekonomi pembangunan, karena tradisi lama dalam pembangunan berfokus pada pemerintah daerah atau organisasi masyarakat sementara mengabaikan konstruksi sosial kelembagaan keseluruhan yang memfasilitasi atau menghambat interkoneksi, kerja sama, atau persaingan antara organisasi, kelompok, norma, dan jaringan dalam melayani kepentingan publik di tingkat lokal.

Beberapa penulis (Bailey 1999; Dollery dan Wallis 2001; Rhodes 1997; Stoker 1999) berpendapat bahwa keberadaan jaringan entitas yang sangat luas di luar pemerintah yang terlibat penyelenggaraan layanan publik menjadi alasan jelas bahwa sangat tidak realistis apabila memperlakukan pemerintah daerah sebagai sebuah entitas tunggal (lihat juga Goss 2001). Pengakuan analitik terhadap konsep tata kelola lokal yang lebih luas ini sangat penting untuk mengembangkan kerangka kerja tata kelola lokal yang responsif (memberikan layanan yang konsisten sesuai dengan preferensi warga negara atau berfokus pada warga negara); bertanggung jawab (bekerja lebih baik tetapi lebih murah sebagai

representasi layanan terbaik); dan akuntabel (berbasis pada hak warga negara). Analisis semacam itu penting karena peran pemerintah daerah dalam tata kelola demikian sangat kontras dengan peran tradisionalnya.

Dibutuhkan pemerintahan yang otonom (self-government) serta pemerintahan yang paling menyentuh masyarakat dalam menjamin terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang ideal. Gagasan terpentingnya adalah penduduk suatu wilayah harus mendapatkan hak dan tanggung jawab untuk membuat keputusan menyangkut isu-isu yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka dan yang untuk itu mereka mampu mengambil keputusan. Urusan-urusan seperti pertahanan nasional, politik luar negeri, dan keamanan secara langsung memang berpengaruh terhadap kehidupan mereka, namun soal-soal seperti itu jelas terlalu berat untuk ditangani pemerintah setingkat kota/kabupaten, sehingga mau tidak mau hal itu menjadi beban tanggung jawab pemerintah pusat.

Ada dua perspektif dalam memahami tata kelola pemerintahan lokal, yakni:

- a. Melihat dari sisi lembaga-lembaga pemerintahan lokal seperti walikota, dewan kota atau DPRD, komite-komite, dan pelayanan administratif; dan
- b. Mendorong keterlibatan organisasi dan aktivitas masyarakat (*civil society*).

Idealnya, para pejabat lokal dan tindakan kolektif masyarakat bekerja sama dalam hubungan yang saling memperkuat dan mendukung untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang ada, serta mencari solusi yang inovatif. Pemerintah hanya satu bagian saja dari gambaran utuhnya, meski berkedudukan penting. Gagasan mengenai kegiatan masyarakat — berupa organisasi kemasyarakatan, pelbagai asosiasi, kegiatan usaha, panitia-panitia di kampung, dan semacamnya - juga menempati kedudukan penting di dalam konsep pemerintahan lokal.

Institusi pemerintahan lokal memainkan peranan penting tidak hanya mempromosikan nilai-nilai demokratis, namun juga mengakselerasi percepatan pembangunan. Yang terpilih mengurus pemerintah lokal harus mengamalkan partisipasi yang efektif dalam pelibatan masyarakat lokal dalam pembangunan di

segala bidang. Pembangunan, baik sosial, politik, atau ekonomi menjadi bermakna dan dirasakan masyarakat hanya ketika berasal dari energi masyarakat di level terendah, atau biasa di sebut dengan *grass-roots level*.

Demokrasi dapat berjalan baik di suatu negara apabila tata kelola pemerintahan lokal dapat selalu diperkuat. Pemerintahan lokal dapat menyediakan saluran bagi warga negara mendapatkan suatu kontrol urusan publik dan mengekspresikan keinginan, khususnya ketika mereka terdampak negative atau tidak mendapatkan dampak dari kebijakan pemerintah pusat.

Idealnya, pemerintahan lokal dalam perspektif institusi, merupakan wujud lokalitas dari hasil perhatian masyarakat yang tinggal di wilayah tertentu. Ini merepresentasikan kepentingan mikroskopis dari lokalitas yang mengarah pada konsep kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya yang lebih luas. Tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, misalnya DPR/DPD memutuskan hal-hal yang menjadi kepentingan lokal, sedangkan pelaksanaannya oleh pemerintah daerah.

Harus diingat, pemerintahan lokal bukanlah pemerintahan yang berdaulat. Sehingga, tidak ada hubungannya dengan keamanan, pertahanan, suku bunga bank, perpajakan, perdagangan internasional, dan sebagainya di tingkat nasional, melainkan bertindak sebagai institusi yang membuat lingkungan cocok untuk tinggal, menjaga jalanan bersih, memberikan pendidikan kepada anak-anak, membangun rumah dan membuka jalan untuk memungkinkan penduduk untuk menjalani kehidupan yang beradab. Dengan demikian pemerintah daerah adalah agen perubahan sosial.

Sebagian besar negara modern mencakup wilayah yang luas, hal ini menuntut tata kelola tidak hanya bersandar pada institusi dan pegawai pemerintah pusat, namun juga menuntut administrasi tingkat lokal dengan adanya institusi dan pegawai yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Di setiap negara, pekerjaan terkonsentrasi di pusat pemerintahan, dimana legislatif bertemu dengan pimpinan eksekutif, dalam sistem kerja demikian, administrasi publik memainkan peran menjalankan birokrasi dan kebijakan pemerintah. Administrasi bagaimanapun diperlukan dalam desentralisasi. Pemerintah pusat akan perhatian pada prinsip umum, seperti kerangka aturan dan regulasi yang telah disusun bersama dengan

legislatif. Proses politik kebijakan belakangan juga memerlukan teknokratis yang berasal dari administrator. Kebijakan tersebut yang nantinya diikuti oleh semua pemerintah daerah.

Desentralisasi juga seiring dengan transfer kewenangan untuk menyelenggaraan layanan publik, dari satu atau beberapa institusi pemerintah pusat ke institusi lokal, yang dianggap lebih dekat untuk melayani masyarakat. Dasar untuk transfer semacam itu paling sering bersifat teritorial, yang didasarkan pada keinginan untuk menempatkan otoritas pada level yang lebih rendah dalam hierarki teritorial dan dengan demikian secara geografis lebih dekat dengan penyedia layanan dan klien. Namun, transfer juga dapat dilakukan secara fungsional, yaitu dengan mentransfer wewenang ke agen/badan yang secara fungsional khusus.

Desentralisasi administrasi dapat terdiri dari dua jenis: langsung dan tidak langsung. Di bawah desentralisasi langsung, undang-undang dibuat di pusat dan ibukota provinsi, namun rincian administrasi yang sebenarnya dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berada di seluruh negeri. Para pejabat ini bekerja di bawah kendali langsung kementerian milik pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak bertindak sebagai pembuat keputusan. Sebaliknya, dalam desentralisasi tidak langsung, pemerintah daerah dalam negara kesatuan berarti organ/institusi yang, meskipun sepenuhnya tunduk pada peraturan perundang-undangan pusat, tidak tergantung pada pemerintah pusat dalam kebijakan, keputusan dan kebijakan dijalankan menggunakan kontrol independent, termasuk dalam penggunaan keuangan publik. Pemerintah daerah memiliki kekuatan tertentu untuk membuat regulasi, mengendalikan bagian-bagian tertentu dari keuangan publik, dan melaksanakan hukum mereka sendiri dan/atau mengikuti hukum negara, di daerah tertentu. Organ-organ ini pada dasarnya adalah badan-badan yang lebih rendah tetapi mereka memiliki kebebasan bertindak dalam batas-batas tertentu yang dinyatakan dalam undang-undang. Mereka mewakili pembagian fungsi pemerintah untuk tujuan administrasi yang lebih efisien.

Pemerintahan rakyat dan oleh rakyat seperti yang divisualisasikan oleh banyak penganjur demokrasi, bahkan Indonesia sendiri, jelas tidak mungkin di

zaman modern negara bangsa. Itu ada di negara-kota Yunani kuno di mana orang digunakan untuk mengatur diri mereka sendiri karena kecilnya wilayah dan populasi. Di negara-negara modern, tidak mungkin bagi seluruh populasi untuk memiliki bagian langsung dipemerintah seperti yang diharapkan. Dalam situasi seperti itu, pemerintah nasional atau pusat telah menciptakan pemerintahan sendiri yang kecil unit di tingkat lokal di mana perwakilan rakyat dapat duduk untuk menyelesaikan masalah mereka dan menyarankan langkah-langkah untuk kesejahteraan dan pengembangan daerah setempat. Unit-unit pemerintahan yang kecil ini dilihat bersama-sama membentuk pemerintah daerah. Jadi pemerintah lokal di zaman modern adalah kombinasi dari unit-unit kecil non-berdaulat yang memerintah sendiri dengan wewenang maksimum diserahkan kepada mereka oleh pemerintah pusat untuk mengelola urusan lokal dengan sumber daya lokal tanpa ada gangguan dari pusat.

John Clarke dalam bukunya "Outlines of Local Government" mendefinisikan pemerintah daerah sebagai bagian dari pemerintah suatu negara yang terutama berurusan dengan hal - hal seperti menyangkut penduduk suatu daerah atau tempat dan yang dianggap diinginkan harus dikelola oleh otoritas lokal bawahan ke pusat pemerintah. Pemerintah daerah dapat secara longgar didefinisikan sebagai organisasi publik yang berwenang untuk memutuskan dan mengelola sejumlah kebijakan publik dalam jumlah yang relatif kecil suatu wilayah yang merupakan sub-divisi dari pemerintah regional atau nasional. Pemerintah daerah ada di bawah piramida lembaga pemerintahan dengan pemerintahan nasional di pemerintahan atas dan menengah (negara bagian, wilayah, provinsi) menempati jajaran menengah. Biasanya, pemerintah daerah memiliki yurisdiksi umum dan tidak terbatas pada kinerja satu fungsi atau layanan tertentu.

Seluruh masalah pemerintah daerah adalah masalah sentuhan khas dengan urusan tentang lokalitas dan solusi berdasarkan pengetahuan lokal. Jika orang-orang lokal dilarang berhubungan dengan kehidupan lokal, maka tidak hanya akan melemahkan potensi, energi, inisiatif, dan usaha tetapi masyarakat lokal akan kehilangan semua rasa tanggung jawab. Sekitar 95% demokrasi sekarang telah



memilih pemerintah sub-nasional dan negara-negara di mana besar dan kecil, kaya dan miskin berpindah kekuatan politik, fiskal dan administrasi untuk tingkat pemerintahan sub-nasional (daerah)

Desentralisasi mungkin ada di dalam suatu organisasi atau di antara tingkat pemerintahan. Dalam kedua kasus itu dianggap penting untuk pertumbuhan ekonomi dan untuk distribusi manfaat pengembangan ekonomi sosial yang lebih adil. Pengalaman menunjukkan bahwa ada peluang lebih besar untuk mencapai pertumbuhan ekonomi jika institusi menyediakan partisipasi rakyat, kepemimpinan lokal dan desentralisasi kewewenang.

## **B. Evolusi Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah modern adalah penciptaan budaya barat dan tradisional. Di antara pola barat, pola Inggris telah menjadi sumber inspirasi bagi sebagian besar negara-negara berbahasa Inggris dan negara-negara lain yang berada di bawah pengaruh mereka seperti Asia Selatan dan Afrika. Untuk memahami pemerintah daerah kontemporer, penting untuk memahami dasar dari perkembangan dan evolusi historisnya. Pemerintah daerah tidak berevolusi untuk menyediakan sistem administrasi yang terkoordinasi untuk berbagai layanan yang ditentukan secara logis; itu muncul, sedikit demi sedikit sebagai jawaban atas serangkaian kebutuhan dan tuntutan yang terpisah.

Asal usul pemerintah daerah modern adalah bagian dari tren libertarian di paruh pertama abad ke-19. Kebebasan bagi komunitas lokal untuk berkembang sesuai dengan preferensi mereka sendiri adalah elemen ideologis yang kuat dalam pengenalan sistem pemerintahan lokal di sebagian besar negara-negara Eropa. Pemerintahan mandiri lokal dianggap sebagai ekspresi kebebasan masyarakat. Penciptaan pemerintahan mandiri lokal pada paruh pertama abad terakhir di Skandinavia dan juga negara-negara lain merupakan upaya yang disengaja untuk membatasi intrusi pemerintah pusat di urusan masyarakat setempat.

Sistem pemerintah daerah modern berkembang sebagai respons terhadap tekanan yang dihasilkan oleh urbanisasi dan industrialisasi. Karena Revolusi Industri dan sistem pabrik, urbanisasi terjadi dan konsekuensi politik paling jelas

dari urbanisasi adalah perluasan fungsi-fungsi kota. Kota-kota membutuhkan layanan, yang tidak diperlukan di daerah pedesaan misalnya seperti pembuangan limbah, pembersihan jalan dan peraturan lalu lintas. Standar populasi perkotaan yang lebih tinggi menciptakan permintaan untuk layanan seperti tindakan kesehatan masyarakat dan kegiatan rekreasi, yang populasi pedesaan tidak begitu menuntut dari pemerintah daerahnya.

Munculnya pemerintah daerah terkait erat dengan proses industrialisasi yang mengumpulkan momentum di Inggris dari pertengahan abad ke-18. Sampai awal abad ke-19, sistem pemerintahan lokal oleh korporasi dan hakim wilayah di negara-negara tersebut telah bekerja dengan cukup memuaskan karena kebutuhan masyarakat sebenarnya kecil, tugas mereka terutama peradilan dan administrasi. Pertengahan abad ke-19 menyaksikan kulminasi fase besar pertama urbanisasi dalam sejarah Inggris yang disebabkan oleh pengembangan mesin dan sistem produksi pabrik dan pengurangan komparatif akan ketergantungan pada produksi pertanian. Pergerakan populasi dari pedesaan ke perkotaan disertai dengan masalah parah seperti kepadatan penduduk, hukum dan ketertiban dan kesehatan yang buruk. Sistem yang ada terbukti tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan daerah perkotaan baru. Respons langsung terhadap hal ini adalah pembentukan serangkaian badan adhoc, tujuan utamanya mencakup perbaikan atas hukum yang buruk, legeslatif yang korup dan kepercayaan publik yang menurun. Lembaga eksekutif bertanggung jawab untuk membuka, membersihkan, penerangan jalan, dan menyediakan penjaga. Badan adhoc ini secara efektif dikendalikan oleh kepentingan kepemilikan tanah tradisional. Pengusaha yang makmur yang mendominasi kota-kota besar dan kota-kota kecil membenci kurangnya kendali mereka atas berbagai urusan kemasyarakatan.

Di AS, institusi pemerintah lokal tumbuh sebagai respons terhadap kombinasi permintaan warga negara, tekanan kelompok kepentingan, dan persetujuan pemerintah negara bagian. Hanya ada setengah lusin kota pada 1790 dan baru pada tahun 1820 ada satu kota dengan lebih dari seratus ribu populasi. Pada tahun 1940, bagaimanapun, ada total 3.464 perkotaan yang tergabung di AS, 2.042 di antaranya memiliki populasi lebih dari 5.000, sedangkan populasi kota

sebanyak 3% dari total pada 1790 dan 26% pada 1880, angka tersebut meningkat menjadi lebih dari 56% pada tahun 1940.

Alasan pertumbuhan daerah perkotaan beragam. Faktor utama adalah Revolusi Industri dan sistem pabrik, mengharuskan konsentrasi pekerja di dekat pabrik-pabrik dan perusahaan ekonomi terkait. Alasan lain untuk pertumbuhan perkotaan adalah meningkatnya pengetahuan tentang obat-obatan dan kesehatan masyarakat, memungkinkan banyak orang untuk hidup dalam jarak dekat. Kemajuan dalam sarana transportasi memungkinkan populasi yang padat untuk hidup bersama juga. Alasan penting lainnya adalah daya tarik psikologis kehidupan kota, potensi besar untuk petualangan, kegembiraan, eksperimen, pendidikan, kemajuan ekonomi dan pengembangan budaya yang dapat ditemukan di kota-kota. Alasan lain adalah perpanjangan waralaba secara progresif menyebabkan permintaan untuk partisipasi dan perwakilan dalam urusan lokal, yang sebelumnya telah ditolak untuk sebagian besar kelas yang baru diberi hak pilih.

Di negara-negara berkembang, banyak pembuat kebijakan sekarang yakin bahwa menjaga pengambilan keputusan kebijakan terpusat di ibukota/pusat pemerintahan berarti konsentrasi kekuatan dampak kebijakan akan melemah seiring jarak yang daerah yang semakin jauh, padahal masyarakat di daerah yang menjadi sasaran keputusan penting tersebut.

Pemerintah daerah menempati posisi penting dalam kehidupan warga. Dari semua layanan pemerintah, yang disediakan oleh pemerintah daerah paling langsung mempengaruhi kehidupan sehari-hari individu. Ini adalah anggapan yang diterima secara umum bahwa otoritas lokal menyediakan layanan yang diperlukan dalam kehidupan beradab. Layanan ini mungkin secara kasar diklasifikasikan sebagai lingkungan dan pribadi. Bentuk lingkungan dari pemerintah daerah termasuk melindungi kehidupan dan harta benda kita oleh polisi yang efisien, dan perencanaan jalan-jalan dan ruang terbuka untuk kepentingan keselamatan, kesehatan dan bahkan keindahan, sedangkan layanan pribadi termasuk sekolah anak-anak, pekerjaan khusus rumah sakit untuk kecelakaan dan penyakit, dan jika perlu, bantuan dari departemen kesejahteraan

sosial. Pemerintah daerah muncul dengan tujuan untuk memberikan kemudahan bagi publik. Selain layanan aktual yang disediakan untuk warga negara, pemerintah daerah melayani tujuan yang kurang nyata tetapi sama pentingnya dalam masyarakat demokratis yaitu menyediakan panggung untuk aksi sipil. Hal ini karena banyak warga negara mengalami perasaan tidak berdaya ketika mereka dihadapkan dengan masalah nasional atau internasional. Urusan nasional atau internasional tampaknya terlalu luas dan terpencil untuk dipengaruhi oleh kelompok individu yang tinggal di daerah terpencil. Hasilnya adalah rasa kemitraan warga negara terhambat dalam urusan publik. Tetapi di tingkat lokal, warga memiliki kesempatan untuk berpartisipasi sebagai aktor utama.

Diperlukan pemerintah daerah di negara mana pun, karena tidak mungkin bagi satu otoritas secara langsung untuk melakukan kinerja semua tugas itu secara memadai, efektif dan efisien. Kenyataannya, pemerintah pusat tidak memiliki waktu atau pengetahuan yang diperlukan untuk semua masalah yang beragam, yang khas di berbagai bidang. Menurut Laski “Kita tidak dapat mewujudkan manfaat penuh dari pemerintahan yang demokratis, kecuali jika kita mulai dengan pengakuan bahwa semua masalah bukanlah masalah utama dan bahwa hasil dari masalah dalam insiden mereka memerlukan keputusan di tempat itu, dan oleh orang-orang, di mana dan oleh siapa insiden yang paling terasa. Ini merupakan masalah nyata pemerintah daerah dan dari sini muncul kebutuhan akan desentralisasi.

Tata pemerintahan desentralisasi memungkinkan orang untuk berpartisipasi lebih langsung dalam proses tata kelola dan dapat memberdayakan orang yang sebelumnya dikeluarkan dari pengambilan keputusan. Dengan memungkinkan masyarakat lokal dan entitas regional untuk mengelola urusan mereka sendiri dan melalui memfasilitasi kontak yang lebih dekat antara otoritas pusat dan daerah, desentralisasi memungkinkan lebih banyak respons terhadap kebutuhan dan prioritas masyarakat dan membuat pembangunan lebih berkelanjutan melalui kepemilikan yang tulus.

Desentralisasi adalah tren global dan pemerintah daerah telah diberdayakan di banyak negara di Amerika Latin, Asia, dan Timur Tengah dan

Afrika, Eropa dan Amerika Utara. Kalin memberikan empat alasan untuk memperkuat pemerintah daerah, dijelaskan sebagai berikut:

- a. Badan lokal lebih mudah diakses dan lebih cepat dalam menanggapi. Layanan dan program lokal dapat lebih mudah disesuaikan dengan kebutuhan lokal tertentu.
- b. Alokasi sumber daya dapat dilakukan dengan paling efisien, tanggung jawab untuk setiap pengeluaran diberikan kepada tingkat pemerintahan, yang merupakan yang paling dekat dengan penerima manfaat.
- c. Pengembangan lokal membantu mengurangi biaya. Jika penduduk setempat merasa bahwa uang itu adalah milik mereka, maka masyarakat lokal lebih cenderung untuk mengawasi pengeluaran dan memanfaatkan uang dengan lebih efisien. Selain itu, hal itu memberikan lebih banyak peluang bagi kontribusi publik untuk menambah proyek lokal.
- d. Program pengembangan yang dilakukan dengan izin partisipasi publik untuk adaptasi dengan kebutuhan khusus penduduk setempat. Orang-orang siap memberikan uang jika mereka dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan merasa bahwa proyek tertentu menguntungkan mereka secara langsung. Peningkatan penduduk lokal meningkatkan rasa memiliki dan tanggung jawab untuk program ini. Publik menjadi pemangku kepentingan dalam keberhasilan program. Oleh karena itu, mereka lebih cenderung menginvestasikan sumber daya dan waktu mereka ke dalam sumber daya mereka dan waktu untuk memajukan tujuan program. Pada gilirannya, ini membantu dalam menghasilkan hasil yang unggul daripada jika program pembangunan diputuskan dari lembaga pemerintah yang jauh. Dengan demikian, penerima manfaat yang memiliki kepemilikan program juga lebih mungkin untuk memastikan keberlanjutan. Fakta bahwa penduduk setempat terlibat dalam perencanaan awal mendorong pemantauan dan perlindungan yang cermat terhadap outcome. Pemerintah pusat tidak memiliki pengetahuan tentang masalah dan kebutuhan lokal. Mereka tidak memahami perbedaan dalam kebutuhan dan kondisi setempat karena pengetahuan yang didistribusikan secara tipis

di seluruh masyarakat tidak tersedia untuk badan perencanaan pusat. Bahkan badan perencanaan pusat terbesar tidak dapat memutuskan apakah, dalam kasus desa setempat tertentu, memperbaiki sistem irigasi atau memperluas sekolah lebih penting pada waktu tertentu. Hanya pemerintah daerah yang dapat memutuskan hal-hal ini.

Pemerintah daerah menyediakan landasan bagi partisipasi nyata masyarakat di tingkat akar rumput dalam urusan pemerintahan. Orang-orang menjadi warga negara yang aktif melalui pergaulan dengan pemerintah dan tidak hanya menjadi subyek pemerintah. Menjadi yang paling dekat dengan orang-orang, pemerintah daerah juga paling mudah diakses oleh mereka dan orang-orang umumnya dapat berharap untuk memberikan pengaruh pada tingkat yang lebih besar daripada di negara bagian terpencil atau pemerintah pusat. Wilayah administrasi yang terdesentralisasi membuka jalan menuju pemahaman yang lebih baik antara warga dan pejabat. Pentingnya pemerintah daerah terletak pada keterlibatan dalam urusan publik lokal tidak hanya dari mereka yang terpilih tetapi juga secara tidak langsung dari masyarakat luas yang memilih mereka dan kepada siapa mereka pada akhirnya bertanggung jawab.

Menurut Francesco Kjellberg, "Kota dan kabupaten, atau entitas lokal yang setara ada, karena mereka dianggap sebagai kendaraan utama untuk akses dan keberlanjutan partisipasi warga negara dalam urusan publik," Ini adalah instrumen untuk memperkuat demokrasi dalam masyarakat pada umumnya. Cita-cita demokratis dalam pemerintahan lokal menyiratkan bahwa partisipasi aktif warga dalam urusan lokal adalah tujuan dan instrumen untuk memperkuat demokrasi dalam masyarakat pada umumnya. Pertama, partisipasi merupakan kesempatan nyata untuk mempengaruhi keputusan tentang kehidupan sehari-hari; itu mempersempit kesenjangan antara para penguasa dan yang diperintah. Kedua, ini menciptakan kemungkinan untuk pendidikan politik. Partisipasi aktif dalam urusan lokal telah dianggap sebagai tempat pelatihan paling penting bagi demokrasi. Melalui partisipasi warga menjadi terbiasa dengan masalah publik.

Partisipasi itu sendiri merupakan bentuk pendidikan politik. Kondisi tersebut mengajarkan masyarakat tentang peran debat politik, pemilihan wakil dan

sifat kebijakan, rencana dan anggaran dalam demokrasi, dan pemilihan kepala daerah sangat penting. Bahkan non-pemilih cenderung memiliki kesadaran politik dan pengetahuan pemerintah mereka meningkat melalui perhatian media yang meningkat terhadap masalah dan kandidat lokal selama periode kampanye dan mempertanggung jawabkan tindakan mereka melalui kebijakan bila telah terpilih.

Potensi pemerintahan lokal yang demokratis juga mengakomodir pelatihan dan magang untuk karir politik professional. Laski (1978) mengatakan bahwa lembaga lokal pemerintah mungkin bersifat edukatif dalam tingkat yang lebih tinggi daripada bagian pemerintah lainnya. Pemerintah memberikan jalan keluar bagi orang-orang lokal yang kompeten dan bersemangat untuk memberikan layanan sosial kepada masyarakat. Dari orang-orang yang berpengalaman ini muncul para pemimpin yang dapat mengambil tanggung jawab untuk tingkat provinsi dan nasional. Di banyak negara, hal ini terbukti berhasil. Di Indonesia, Presiden Joko Widodo memulai karir politiknya dari Walikota Surakarta, hingga kemudian menjadi Gubernur Daerah Ibukota Jakarta sebelum terpilih menjadi presiden.

Ketika orang berpartisipasi dalam urusan pemerintahan, kekuatan pemerintah jelas dibagikan oleh orang-orang di tingkat lokal. Kekuatan tidak tetap terkonsentrasi di tengah. Penyebaran kekuatan yang jauh dari pusat, dengan memperluas pilihan, mendorong inisiatif dan inovasi, dan meningkatkan partisipasi aktif, kemungkinan besar akan lebih meningkatkan kualitas pemerintahan dan kesehatan demokrasi daripada sentralisasi dan konsentrasinya (Wilson dan Game, 1994). Masalah yang terkait dengan desentralisasi demokratis minimal dibandingkan dengan masalah yang terkait dengan sentralisasi kekuasaan yang berlebihan. Sentralisasi kekuasaan berarti kehadiran dan berfungsinya birokrasi yang kuat. Birokrasi dapat menciptakan dan menyediakan kondisi pemerintahan yang efektif dan efisien, yang tidak diragukan lagi merupakan sifat dari pemerintahan yang baik. Tetapi pemerintahan yang baik bukanlah pengganti pemerintahan sendiri. Kecuali badan-badan lokal dipercayakan dengan kekuatan aktif, otoritas pusat akan melumpuhkan semua inisiatif dan kepentingan lokal. Karena itu, pemerintah daerah diperlukan untuk efisiensi dan tanggung jawab.

Lembaga pemerintah daerah meningkatkan efisiensi dan daya tanggap pemerintah. Wakil daerah terpilih menawarkan cara paling efisien untuk menangani perbedaan antara kebutuhan dan permintaan di masyarakat serta produksi barang dan jasa publik. Para pemimpin yang dipilih secara lokal mengetahui konstituen mereka jauh lebih baik daripada otoritas di tingkat nasional dan oleh karena itu harus diposisikan dengan baik untuk memberikan layanan publik yang diinginkan penduduk lokal dan membutuhkan kedekatan fisik membuatnya lebih mudah bagi warga negara untuk meminta pertanggungjawaban pejabat lokal atas kinerja mereka. Responsifitas pemerintah ditingkatkan karena perwakilan lokal paling baik ditempatkan untuk mengetahui sifat pasti kebutuhan lokal dan bagaimana mereka dapat dipenuhi dengan cara yang hemat biaya.