

PERAN PEMERINTAH LOKAL DALAM PEMBANGUNAN PERKOTAAN DI NEGARA BERKEMBANG

Johnny Patta

ABSTRACT

The relation between local government and urban development is dynamic and interactive. It is influenced by multinational relationship and global issues, but most of the impacts of multinational relationships and global issues are directly related to the role of national government and indirectly to the role of local government. Nevertheless, the role of local government in urban development cannot be simply explained by its position relative to the national government. Instead, it encompasses a complex set of behavior (Daland, ed. 1969) and associated with other influences in formulating, deciding, and achieving general and specific goals of urban development. According to Sherwood (1969) "... the examination of the role of local government involves more than the structure of reporting or authority relationships. The concept of role is more dynamic, in that it essentially calls for specification of the ways in which the unit will participate in a given system" (Daland, ed. 1969).

Thus, the role of local government is open to other influences and interdependence to other roles in a given system. This standpoint needs further explanations and answers in both the normative and the empirical sides. As a consequence, the role of local government must deal with the value, the process, and the goals of urban development. In this sense, this paper is concerned with the role of local government in urban development in the context of developing countries.

The role of local government raises both descriptive and normative questions. What does the theory say? How can we explain the urban-national relationship? What the local governments in developing countries do to their urban development? How does the local government and its bureaucracy behave? What factors determine the interdependencies between local government and other parties that are involved in urban development? What should the local governments do in a particular political setting? How can we draw the boundaries among roles? In the context of urban development in developing countries, how is power to be shared among roles? In current situation, how are such power distributions reflected in terms of urban activities and resources? What can be learned from those experiences? What are the impacts of what they do? What criteria should be used in evaluating those impacts? What are the obstacles when they are playing their role?

Based on the literature review, this paper tries to find a critical research question., concerning the role that local governments can play in the future. Are there any factors that can be used to bridge from what was done to describe what should be done in the future?

Pendahuluan

Hubungan antara pemerintah lokal dan pembangunan perkotaan adalah dinamis dan interaktif. Hubungan ini tidak terlepas dari pengaruh multinasional dan isu-isu global. Pengaruhnya memberi dampak langsung pada peran pemerintah nasional dan tidak langsung pada peran pemerintah lokal.

Namun demikian, peran pemerintah lokal dalam pembangunan perkotaan tidak dapat dijelaskan hanya dengan posisi relatifnya terhadap pemerintah nasional. Nyatanya peran ini meliputi perilaku yang

kompleks (Daland, ed., 1969) dalam merumuskan, memutuskan, dan mencapai tujuan-tujuan pembangunan perkotaan secara umum dan khusus. Menurut Sherwood (1969), "..... the examination of the role of local government involves more than the structure of reporting or authority relationships. The concept of role is more dynamic, in that is essentially calls for specification of the ways in which the unit will participate in a given system".

Jadi peranan pemerintah lokal terbuka terhadap pengaruh-pengaruh lain dan saling berhubungan dengan peran-peran

lain dalam sistem yang ada termasuk dimensi lokal dan waktu. Pendapat ini perlu penjelasan dan jawaban lebih jauh baik secara normatif maupun empiris dalam kerangka nilai, proses, dan tujuan pembangunan perkotaan terkait.

Analisis faktor-faktor di atas sangat penting untuk mendefinisikan peran apa yang dapat dimainkan oleh pemerintah lokal dalam pembangunan perkotaan. Yang perlu diingat, seperti ditekankan oleh Sherwood (1969), peranan pemerintah lokal bukanlah sekedar pernyataan struktural. Sebaliknya, peranan ini harus dianalisis dalam kajian sistem nasional yang luas.

Makalah ini adalah bagian pertama dari empat tulisan tentang tinjauan teori terhadap peran pemerintah lokal dalam pembangunan perkotaan di negara berkembang, khususnya Indonesia. Peran ini melahirkan pertanyaan-pertanyaan normatif dan empiris. Bagaimana teori perencanaan menjelaskan peran pemerintah lokal dalam pembangunan perkotaan? Bagaimana teori perencanaan menjelaskan keterkaitan hubungan perkotaan dan nasional? Apa yang dilakukan pemerintah lokal di negara-negara berkembang pada pembangunan perkotaannya? Bagaimana perilaku pemerintah lokal dan perangkat birokrasinya? Apa yang menentukan saling ketergantungan antara pemerintah lokal dengan pihak-pihak lainnya yang terlibat dalam pembangunan perkotaan? Apa yang harus dilakukan oleh pemerintah lokal dalam kerangka politik yang ada? Bagaimana kita dapat menarik batas antara peran-peran yang terlibat dalam pembangunan perkotaan? Bagaimana kekuasaan dibagi-bagi di antara banyak pemeran dalam pembangunan perkotaan? Bagaimana distribusi kekuasaan tersebut direfleksikan dalam aktifitas dan sumberdaya perkotaan? Apa yang dapat kita pelajari dari pengalaman-pengalaman yang ada? Apa dampak dari peranan yang dimainkan oleh pemerintah lokal sejauh ini? Apa kriterianya untuk mengevaluasi dampak-

dampak tersebut? Apa hambatan-hambatan yang dialami pemerintah lokal dalam memainkan peranannya?

Berdasarkan kajian teoritis, makalah ini diakhiri dengan mencari pertanyaan kritis terhadap peranan yang dapat dimainkan pemerintah lokal di negara berkembang, khususnya Indonesia di masa yang akan datang. Apa faktor-faktor yang dapat digunakan dalam menjembatani dari apa yang telah dilakukan untuk menjelaskan apa yang seharusnya dilakukan di masa yang akan datang.

I. Tantangan dan Permasalahan Pembangunan Perkotaan bagi Pemerintah Lokal

Sebagaimana disebutkan di atas, peran pemerintah lokal adalah dinamis dan interaktif. Peran pemerintah lokal akan berbeda bila kebijaksanaan pembangunan perkotaannya berbeda. Konsekuensinya, pada tingkat perkembangan perkotaan tertentu, masyarakat membutuhkan peran pemerintah lokal yang berbeda. Landasan pemikirannya adalah suatu lingkungan perkotaan yang berbeda mempunyai permasalahan dan prioritas kebutuhan yang berbeda. Sebaliknya, peran berbeda suatu pemerintah lokal akan memberi hasil pembangunan perkotaan yang berbeda (Wolman, 1995). Jadi peran yang cocok dari pemerintah lokal sangatlah penting bagi masyarakat untuk mencapai maksud dan tujuan pembangunan di daerah perkotaan tersebut yang sesuai dengan sistem dan nilai yang ada.

Selanjutnya, pengertian yang lengkap terhadap suatu pembangunan perkotaan menjadi sangat penting artinya, karena pemerintah lokal ini bersifat resiprokal terhadap pembangunan perkotaan. Secara umum, pembangunan perkotaan didefinisikan sebagai usaha untuk meningkatkan tingkat pelayanan perkotaan bagi kehidupan dan lingkungan yang baik, untuk mencapai efisiensi dalam sistem ekonomi, untuk meningkatkan peran swasta dan masyarakat bagi perubahan-

perubahan yang diinginkan, dan untuk merangsang proses modernisasi. Usaha-usaha ini dibatasi oleh masalah pembiayaan, kebudayaan lokal, preferensi politik, sumberdaya lokal, dan kapasitas lokal (termasuk kapasitas pemerintah lokalnya). Jadi, usaha-usaha ini sarat dengan konteks lokal. Ada variabel bebas yang menjelaskan dan ada variabel tak bebas yang dijelaskan.

Menurut Alford (1969), cara untuk membandingkan pembangunan perkotaan di beberapa negara dapat dilakukan melalui serangkaian analisis antara variabel-variabel tersebut. Menurut teori yang dikemukakan Alford, untuk setiap unit analisis perbandingan, variabel tak bebas yang perlu dijelaskan adalah keputusan, kebijaksanaan, dan peran pemerintah secara keseluruhan. Sedangkan variabel bebas yang menjelaskan adalah faktor-faktor kultural, struktural dan situasional. Alford mendefinisikan keputusan sebagai suatu tindakan otoritatif, kebijaksanaan sebagai suatu peluang tinggi untuk keputusan yang sama pada situasi yang sama pada situasi yang sejenis, dan peran pemerintah sebagai suatu peluang tinggi untuk kebijaksanaan yang sama dalam berbagai jenis lingkup keputusan substantif. Sedangkan pada variabel bebas yang menjelaskan, Alford mendefinisikan faktor kultural sebagai faktor yang menentukan prinsip perilaku yang sama akan terwujud di berbagai struktur; faktor struktural sebagai faktor yang menentukan situasi sejenis dalam menghadapi aktor pembangunan akan berulang, dan faktor situasional sebagai faktor yang menentukan suatu tindakan terjadi hanya karena situasinya.

Sekarang marilah kita bahas lebih lanjut fokus tinjauan pada bagian pertama tulisan ini, yaitu bahwa sekalipun terjadi perubahan keadaan yang menentukan pemerintah lokal untuk menyesuaikan perannya, pada kenyataannya tidaklah mudah untuk diwujudkan. Seperti dijelaskan pada awal tulisan ini bahwa peran pemerintah lokal dalam pembangunan perkotaan tidak

dapat dijelaskan hanya dengan posisi relatifnya terhadap pemerintah nasional dan bukanlah sekedar pernyataan struktural, tinjauan ini akan kita awali dengan teori umum peranan pemerintah lokal yaitu bahwa peranan pemerintah lokal secara langsung sangat erat hubungannya dengan dan ditentukan oleh sistem pemerintahan dan politik nasional yang ada (Walsh, 1969), dan secara tidak langsung dipengaruhi oleh hubungan-hubungan ekstrasional dan variabel-variabel lokal. Artinya, dalam konteks pembangunan perkotaan, peran pemerintah lokal sangatlah dipengaruhi oleh bagaimana pemerintah dan politik nasional secara sadar menempatkan visinya pada pembangunan perkotaan yang ingin dipromosikan. Pembangunan perkotaan ini selalu diikuti dengan munculnya tantangan-tantangan dan masalah-masalah baru, seperti peningkatan kebutuhan umum, peningkatan pembagian kerja, penurunan keuangan lokal, peningkatan keinginan untuk menarik modal swasta, keinginan untuk meningkatkan peran serta masyarakat, peningkatan keinginan untuk lebih demokratis, dan keinginan untuk lebih banyak/sedikit campur tangan pemerintah pusat dalam pembangunan perkotaan. Selain itu, pembangunan perkotaan juga disertai tekanan-tekanan untuk tanggap terhadap nilai-nilai baru seperti lebih fleksibel, lebih responsif, dan lebih inovatif. Tantangan, masalah, dan tekanan ini mungkin berasal dari pengaruh-pengaruh nasional, ekstrasional, dan lokal.

Menurut Walsh (1969), pemerintah lokal berurusan dengan pembangunan perkotaan dalam lima hal utama, yaitu: 1) pemerintah lokal harus melaksanakan fungsi pembangunan perkotaannya untuk mengatasi perubahan terus menerus pada demografi, sosial, dan faktor-faktor ekonomi. Itulah alasannya untuk memecahkan masalah perkotaan dibutuhkan strategi pembangunan perkotaan; 2) pemerintah lokal harus meningkatkan sumber daya dan aktifitas perkotaan secara nyata dalam aktifitas-aktifitas pemerintahnya, khu-

susnya peningkatan pengeluaran publik per kapita dan investasi dalam prasarana perkotaan. Urusan ini penting dalam hubungannya dengan fungsi kesejahteraan dalam pelayanan umum, pelayanan utama sosial, dan usaha menaikkan tingkat pelayanan umum. Menurut O'Connor (1973), pengeluaran utama sosial ini terdiri dari pengeluaran yang dikonsumsi masyarakat (misalnya perumahan masyarakat, pendidikan dan kesehatan masyarakat) dan pengeluaran yang diinvestasi untuk kepentingan masyarakat (biasanya pengeluaran satu kali yang membutuhkan dana besar seperti pembangunan jalan-jalan utama dan jaringan-jaringan utama); 3) Pemerintah lokal harus memperkuat diri untuk menangani permintaan yang lebih kompleks dan membutuhkan kemampuan teknik yang tinggi. Dalam perkembangannya, semakin banyak masalah-masalah pembangunan perkotaan yang membutuhkan keahlian (expertise) dan kecakapan (skill) dalam perencanaan dan analisis pemecahannya; 4) Organisasi pemerintahan lokal harus menyesuaikan diri terhadap fungsi dan hubungan baru akibat tantangan dan permasalahan baru. Di banyak negara muncul isu-isu baru yang mempengaruhi peranan pemerintah lokal seperti swastanisasi, pemerintah yang lebih kecil dan efektif, peran serta masyarakat, pengadaan pelayanan publik yang sangat efisien, demokratisasi, deregulasi, pemerintahan yang meniru perilaku swasta, dan kerjasama pemerintah, swasta dan perguruan tinggi; 5) Pemerintah lokal harus sensitif terhadap dimensi ruang dan waktu. Banyak sekali program-program pembangunan prasarana yang dirancang untuk jangka panjang dan membutuhkan dana besar. Kecukupan prasarana perkotaan ini sangat tergantung pada ruang dimana dibutuhkan dan pada tingkat kebutuhan di masa yang akan datang. Di mana dan kapan pembangunan perkotaan (termasuk prasarana perkotaan) dibutuhkan adalah sangat penting dalam perencanaan perkotaan, penelitian, kebijaksanaan publik, dan penganggaran pembangunan perkotaan. Oleh karena itu, pemerintah lokal tidak hanya berurusan

dengan ruang dan waktu kini, tetapi juga dengan ruang dan waktu mendatang.

Sekarang menjadi jelas pembahasan peran pemerintah lokal dalam pembangunan perkotaan erat hubungannya dengan aspek substansi berikut: I) keterbukaannya terhadap pengaruh-pengaruh lain dan saling ketergantungan dengan peran-peran lain dalam suatu sistem sosial dan politik yang ada; ii) kepentingannya dan kecocokannya terhadap masyarakat perkotaan setempat untuk menerapkan nilai-nilai mereka dalam mencapai tujuan dan harapan-harapannya; iii) fungsinya untuk mengatasi masalah-masalah perkotaan, mengatasi tantangan-tantangan baru, dan mendukung pencapaian prioritas-prioritas tertentu. Untuk kepentingan analisis, aspek-aspek fundamental ini digunakan untuk menjelaskan peran pemerintah lokal dalam pembangunan perkotaan yang disusun dalam rangkaian hubungan yang terintegrasi: hubungan nasional-perkotaan, hubungan ekstrasional-perkotaan, dan hubungan lokal-perkotaan.

II. Hubungan Nasional-Perkotaan

A. Penjelasan Teoritis

Sebagaimana dikatakan di muka, ada hubungan yang kuat antara peran pemerintah lokal dengan sistem pemerintahan dan politik nasional. Menurut Wolman (1995), peran pemerintah lokal di negara-negara (masyarakat) liberal demokrasi, misalnya Amerika Serikat, adalah untuk merefleksikan keinginan masyarakat setempat dan membimbing keterlibatan penduduknya dalam pemerintahan lokal untuk mencapai keinginan-keinginannya. Dalam konteks pembangunan perkotaan, penyampaian layanan kota yang efisien, efektif, dan responsif di bawah pengawasan yang demokratis adalah alasan untuk apa suatu pemerintah lokal ada. Dengan demikian, pemerintah lokal di negara-negara ini pada dasarnya bertanggung jawab untuk pencapaian pembangunan perkotaannya sesuai dengan kebutuhan lokalnya. Alasan kuat di balik

pernyataan ini adalah, menurut Wolman, pemerintah lokal adalah suatu alat bagi masyarakatnya untuk mengangkat nilai-nilai dasar dan tujuan masyarakatnya. Oleh karena itu pemerintah lokal dibutuhkan sebagai perwujudan demokrasi lokal. Alexis de Tocqueville dan John Stuart Mill, misalnya, menekankan pentingnya kebebasan lokal dalam kehidupan nasional dan mereka menekankan pemerintah lokal adalah alat kelembagaan yang sangat penting bagi masyarakat pluralistik (Wolman dan Lowndes, 1995; Ruland, 1992; Vajpeyi, 1990).

Namun demikian, ada perbedaan-perbedaan karakteristik dan permasalahan antar daerah. Perbedaan-perbedaan ini harus dipertimbangkan sebagai faktor-faktor obyektif seperti upah pekerja, harga tanah, jaringan komunikasi, dan pungutan/pajak daerah. Sedangkan faktor-faktor subyektif adalah yang berhubungan dengan kultur daerah, tampilan daerah, lingkungan yang bersifat khusus (Judge et.al, 1995). Daerah-daerah perkotaan yang berbeda ini tentu saja memunculkan kebutuhan-kebutuhan dan prioritas-prioritas yang berbeda. Mereka berkompetisi dalam membuka lapangan pekerjaan, menarik investasi dan penggunaan teknologi baru yaitu dengan menyediakan infrastruktur fisik dan sosial yang lebih baik, kualitas tenaga kerja yang lebih baik, biaya-biaya awal investasi, gaya hidup perkotaan, sistem pungutan, dan kualitas lingkungan yang lebih baik (Harvey, 1989).

Di negara-negara (masyarakat) sosialis, peran pemerintah lokal dalam pembangunan perkotaan adalah sebagai alat untuk memobilisasi tenaga kerja dan sumber daya keuangan untuk mempertahankan sistem sosialis dan keamanan rejim penguasanya (Vajpeyi, 1990; Schulz, 1979). Di negara-negara ini, pemerintah lokal adalah agen dari negara sosialis (unitary nation state), dan sub-ordinat dari pemerintah pusat untuk memelihara sistem sosialisnya (Walsh, 1969; Schulz, 1979). Peran pemerintah lokal di bekas

negara Uni Soviet, misalnya, sangat politis dan memainkan berbagai peran penting yang berhubungan dengan perpanjangan tangan pemerintah Uni Soviet untuk menjaga sistem sosialisnya (Schulz, 1979). Dalam penelitian per-kotaan yang menggunakan pendekatan perbandingan, generalisasi ini sering ber-kesan terlalu menyederhanakan. Namun demikian, Walsh mencatat dari 13 kota yang ditelitinya, kasus-kasus pada negara-negara sosialis menunjukkan hasil subs-tansi yang sejenis (Walsh, 1969).

Di negara-negara berkembang, peran pemerintah lokalnya lebih sulit untuk digeneralisasi karena adanya perbedaan-perbedaan tingkat evolusi sosial, pembangunan politik, pencapaian ekonomi dan perkembangan teknologinya (Walsh, 1969; Schulz, 1979; Vajpeyi, 1990; Mitra, 1990). Dari bukti-bukti empiris penelitian perbandingan perkotaan antar negara yang dilakukan oleh Walsh (1969) di negara berkembang menunjukkan bahwa penyamaan istilah secara umum terhadap jenis-jenis kesatuan ada yang berbeda (different entity) sangat mengarah pada penyederhanaan yang menyesatkan. Walau demikian, Walsh (1969) dan juga Schulz (1979) menemukan kesamaan-kesamaan peran pemerintah lokal pada negara-negara berkembang yang pernah mengalami penjajahan dengan kontrol yang ketat yaitu masih mengalami trauma penjajahan yaitu dari pemerintah pusatnya. Ditinjau dari teori ketergantungan (dependency theory), menurut Frank (1967, 1969), pengalaman penjajahan ini secara total telah merestrukturisasi negara-negara dunia ketiga dan secara drastis memodifikasi jejak dan arah pembangunannya (So, 1990). Menurut Frank, negara seperti Cina dan India pun yang pernah begitu berjaya sebelum mengalami penjajahan di abad delapan belas, telah mengalami keterbelakangan ekonomi akibat penjajahan. Pada hal-hal tertentu, aturan pemerintah kolonial telah memberhentikan tradisi-tradisi lokal yang ada sebelum penjajahan. Selain itu, pemerintah kolonial telah mereduksi komplek-

sitas ikatan kewenangan dan konsensus antar lokal dan merubahnya menjadi urusan yang sederhana yaitu di bawah hukum dan perintah (Mitra, 1990). Pemerintah kolonial telah mentransformasi struktur masyarakat lokal di negara jajahannya ke dalam bentuk struktur masyarakat non politis.

Pengalaman penjajahan ini telah mempengaruhi sistem pemerintahan dan politik di negara-negara bekas jajahan. Dampaknya adalah banyak negara-negara bekas jajahan tersebut melanjutkan sistem kolonial yang pernah dialaminya. Menurut Schultz (1970), maksud-maksud kolonialisme, pemerintah dan politik nasional di negara tersebut juga mengawasi secara ketat pemerintah dan politik lokalnya untuk maksud-maksud pembangunan dan kepentingan nasionalnya. Dari sepuluh negara yang menjadi studi kasusnya, Schultz (1970) menyimpulkan sistem pemerintahan lokal di negara-negara bekas jajahan tidak dibangun secara bertahap oleh penguasa lokal tetapi dipaksakan oleh pemerintah kolonialnya. Perpanjangan sistem kolonial di negara-negara bekas jajahan telah menempatkan peran dominan pemerintah pusat untuk mengatur dan mengendalikan pemerintah lokal. Alasan utama yang digunakan oleh negara-negara tersebut adalah pentingnya pembangunan bangsa setelah kemerdekaan. Bagi negara yang memiliki keragaman daerah dan antar daerahnya memiliki perbedaan yang signifikan, misalnya Indonesia dan India, pengawasan yang ketat dari pemerintah pusat terhadap pemerintah lokalnya sangat kritis dimaksudkan untuk pembangunan bangsa. Oleh karena itu, pemerintah lokal di negara-negara tersebut tidak dapat berperan sebagai negara lokal otonom (an autonomous local state) yang dapat mengarahkan aktifitas negara dalam kebijaksanaan sosial ekonominya di tingkat lokal (Vajpeyi, 1990). Dari tinjauan ini, kepentingan dan pembangunan nasional di negara-negara yang pernah mengalami penjajahan secara politik ditinjau dan dianggap lebih penting dari kepentingan

lokalnya. Akibatnya, pemerintah dan politik nasional di negara-negara bekas jajahan ini membangun peran pemerintah-pemerintah lokalnya sebagai bagian dari mesin pembangunan nasional. Hubungan nasional-perkotaan kemudian dikenal dan dilegitimasi sebagai hubungan yang ditentukan dan diatur oleh pemerintah pusat dan politik nasional. Hubungan nasional-perkotaan di negara berkembang bekas jajahan umumnya dibangun berdasarkan paradigma ini. Namun demikian, perbedaan-perbedaan tersebut akan dibahas pada subbagian C.

B. Penjelasan Empiris

Di atas sudah dijelaskan bahwa peran pemerintah lokal di negara berkembang umumnya adalah sebagai agen pemerintah pusat dan politik nasional untuk maksud-maksud pembangunan dan kepentingan nasional. Pemerintah lokal juga sering dianggap sebagai wakil pemerintah pusat untuk administrasi lokal (Schulz, 1979; vajpeyi, 1990). Dalam konteks pembangunan perkotaan, praktek pemerintah lokal ini mengadministrasikan pembangunan perkotaan bagi kepentingan pembangunan nasional melalui desentralisasi administratif. Menurut Bahl dan Linn (1992), desentralisasi administratif di negara berkembang pada dasarnya mengacu pada putusan pemerintah pusat tanpa otonomi apapun bagi pemerintah lokalnya. Kekuasaan politik untuk pemerintah lokal tetap dipegang oleh pemerintah pusat. Konsekuensinya, peran pemerintah lokal dalam pembangunan perkotaan tergantung pada bagaimana pemerintah pusat mendefinisikan dan mengijinkan fungsi administratifnya. Sebagai alat pemerintah pusat, pemerintah lokal dikenal sebagai bagian tak terpisahkan dari pemerintahan nasional. Di satu sisi, politik lokal memainkan peran antara bagi rejim penguasa nasional dan birokrat (Vajpeyi, 1990; Ann Schulz, 1979; Ruland, 1992). Di sisi lain, partisipasi politik lokal di daerah tidak memiliki kekuasaan untuk pembangunan perkotaan. Pemerintah lokal di negara

berkembang umumnya diperlakukan di bawah kendali ketat pemerintah pusat yang dilakukan dengan sistem birokrasi negara otoriter (Walsh, 1969; Vajpeyi, 1990; Schulz, 1979; Mitra, 1990). Akibatnya, pemerintah lokal tidak memiliki kekuasaan dan fungsi untuk mengendalikan ekonomi lokal dan sistem produksi-distribusinya.

C. Peran Elite Penguasa dalam Regim Tertentu

Peran elite penguasa sangat penting untuk menjelaskan ketidak seimbangan hubungan nasional-perkotaan di negara-negara bekas jajahan. Peran lemah pemerintah lokal sering merupakan refleksi hubungan antara kekuatan politik dan ekonomi dengan elite daerah yang menggunakan kekuasaan dengan bantuan mesin negara otoriter (Vajpeyi, 1990). Bagi pembangunan ekonomi dan kepentingan khusus, trio borjuis nasional - birokrasi - militer cenderung mengkonsentrasikan kekuasaannya dalam pembuatan keputusan secara terpusat. Menurut teori, elite kekuasaan berada ditangan sekelompok kecil trio tersebut. Pada saat kelompok ini menekankan pengaruhnya pada pembangunan ekonomi lokal, maka pola kerja penguasa ini biasanya berubah menjadi kelompok baru yang dikenal dengan koalisi pertumbuhan atau 'growth coalition'. Dalam pola kerjanya koalisi ini memandang daerahnya sebagai mesin pertumbuhan atau 'growth machine'. Kajian teoritis mengenai teori mesin pertumbuhan ini dalam hubungannya dengan peran pemerintah lokal akan dijelaskan pada hubungan Lokal-Perkotaan.

Untuk menjelaskan peran elit penguasa dengan regim tertentu ini, Alavi (1990) menggunakan studi kasusnya adalah Pakistan di bawah regim Zia sejak pertengahan 1988. Menurut Alvi, pemerintah pusat Pakistan dengan dukungan penuh militer dan birokrat melaksanakan pembangunan ekonomi nasionalnya dengan mengikutsertakan politisi untuk

menciptakan dukungan yang lebih besar bagi birokrat penguasa di pusat dan politik nasional. Berdasarkan studi kasus ini, Alavi menemukan bahwa fungsi terpenting partai politik dan politisi di Pakistan saat itu adalah memanipulasi publik dengan mengatasnamakan pembuat kebijakan (di pusat dan daerah), seolah-oleh untuk memperkuat pemerintah pusat. Bahkan pada tingkat lokal, hubungan antara oligarki militer-birokrat dengan partai politik-politisi kelihatan saling mendukung, walaupun sebenarnya terbatas sejauh kekuatannya masih berimbang. Menurut Alavi, perilaku inilah yang menyebabkan terjadinya kekacauan pembangunan di semua tingkatan di Pakistan, sehingga tidak ada lagi kontrol di semua tingkatan. Di bawah regim Zia, karisma militer sebagai penjamin netral negara dan masyarakat larut menjadi oportunis-oportunis pencari keuntungan, pemerias, dan koruptor. Semua perilaku ini berpengaruh besar terhadap kekacauan pembangunan perkotaan di Pakistan. Sebagaimana halnya penguasa pusat 'mengeksplorasi jajahannya di daerah', penguasa daerah berperan sebagai 'penjajah bagi masyarakatnya'.

Berbeda dengan Pakistan, birokrasi dan militer India tidak melibatkan dirinya dalam kegiatan politik. Mereka membiarkan politisi dan pemuka-pemuka tradisional India termasuk kelompok-kelompok yang berbeda ikut secara aktif dalam politik nasional dan lokal. Walaupun kekuatan pemerintah lokal terbatas dan diawasi oleh pemerintah yang lebih tinggi, perluasan partisipasi masyarakat untuk mewujudkan kedaulat-annya serta proses pembangunan ekonominya ditemukan sampai dengan tingkat lokal (Mitra, 1990, Vajpeyi, 1990). Menurut Mitra, bukti ini menunjukkan bahwa politik lokal itu penting, dan fleksibilitas negara dapat dipengaruhi oleh pemuka-pemuka masyarakat sesuai dengan tradisi India dalam modernisasi. Walaupun masih banyak kelemahannya, kenyataan ini juga tertuang dalam peran pemerintah lokal

untuk melibatkan masyarakatnya dalam pembangunan per-kotaan.

Pengalaman berbeda dialami oleh negara korporat Meksiko. Untuk memperoleh dukungan politik yang besar, petani-petani Meksiko dipolitisasi dan dibina oleh pimpinan - pimpinan politisi melalui pemberian insentif seperti kredit pertanian (Schulz, 1979). Hasilnya adalah partai berkuasa memperoleh dukungan lebih besar dari desa dari pada perkotaan. Menurut Schulz, pola ekonomi politik ini telah menjadi dimensi lokal bagi politik korporasi Meksiko. Schulz mendefinisikan korporasi dalam politik sebagai suatu kompetisi tinggi terstruktur bagi kekuasaan dengan posisi tawar lebih pada antar organisasi ketimbang kelompok atau perorangan. Dalam politik korporasi Meksiko hubungan antara publik dan privat menjadi kabur, politisi korporat selalu berusaha mengaburkan keduanya. Dalam kasus Meksiko seperti diteliti Schulz (1979), penguasa korporasi meluaskan kekuasaannya dengan mempengaruhi masyarakat secara langsung. Schulz menemukan bahwa politik korporat Meksiko menjadi kerangka substantif yang menyalurkan proses politik lokal secara horizontal antara satu lokal dengan lokal lainnya. Kerangka ini juga yang digunakan oleh pemerintah lokal untuk berhubungan dengan pemerintah yang lebih tinggi dan pemerintah nasional. Kerangka ini diikat oleh hubungan klien dan kooptasi.

Studi empiris lainnya dilakukan oleh Ruland (1992) berdasarkan pengamatan dan analisisnya di Malaysia, Thailand, dan Filipina. Ruland mengklasifikasikan fungsi pemerintah lokal di negara-negara ini berdasarkan tiga kelompok regim penguasa perkurun waktu tertentu, yaitu : i) authoritarian regime dan semi-authoritarian regime; ii) patronage-oligarchies; dan iii) liberalizing regimes. Berdasarkan analisis yang dilakukan di negara-negara ini, Ruland menyimpulkan bahwa bertambah otoriter suatu regim maka bertambah lemah peran pemerintah

lokal sebagai variabel bebas untuk pembangunan perkotaan dan semakin digunakannya sebagai alat kepentingan politik regim nasional Ruland (1992). Menurut pengamatannya, Ruland berpendapat bahwa regim otoriter berkuasa di Filipina antara tahun 1972 - 1986, di Thailand sebelum tahun 1973 dan antara tahun 1976 - 1978, di Malaysia antara tahun 1969 - 1971. Setelah itu Malaysia, menurut Ruland, diperintah oleh regim setengah otoriter.

Dalam pembangunan perkotaannya, pemerintah Malaysia menampilkan dua fungsi pemerintah lokal yaitu sebagai 'shock absorber' bagi pemerintah yang lebih tinggi, dan sebagai alat pemerintah pusat di daerah (Ruland, 1992). Sebagai 'shock absorber' pemerintah lokal selalu dipersalahkan bila terjadi pelayanan yang buruk atas suatu pelayanan perkotaan sekalipun pelayanan tersebut sebenarnya langsung di bawah pengawasan negara bagian atau pusat. Sebagai instrumen pemerintah pusat, fungsi pemerintah lokal adalah alat pelaksana kebijaksanaan ekonomi Malaysia pro pribumi di daerah. Dengan demikian, pemerintah lokal di Malaysia juga mempunyai fungsi yang berkaitan dengan kepentingan etnis bagi kebijaksanaan nasionalnya. Menurut Schulz (1979), fenomena ini biasa ditemukan dalam model politik center-periphery di negara-negara otoriter birokratik. Dalam model ini, politisi lokal bertindak untuk mendukung penguasa sah dari regim nasional, dan sebagai kambing hitam masalah-masalah nasional.

Pada regim oligarki patron, seperti dialami Filipina sejak kemerdekaannya hingga tahun 1972, dan muncul lagi setelah kejatuhan regim Marcos, Ruland (1992) menilai pemerintah lokal mempunyai pengaruh lebih besar pada sistem politik nasional. Di bawah regim ini, pemerintah lokal tidak dikontrol oleh pemerintah pusat. Namun demikian, demokrasi formal dalam oligarki patron ini telah menciptakan kompetisi politik lokal yang berarti. Menurut Ruland (1992) kompetisi

ini kelak menjadi sumber ketidak stabilan politik nasional, kompetisi ekonomi lokal yang tidak sehat, dan berkembang menjadi sumber konflik dalam oligarki yang mempengaruhi pembangunan perkotaan. Hasilnya adalah elemen-elemen pengawasan dan pengendalian tidak dikembangkan pada semua tingkat pemerintahan dalam sistem pemeritah Filipina. Hasil ini menunjukkan bahwa promosi demokrasi dalam pembangunan perkotaan di negara-negara berkembang adalah tidak sederhana, dan mungkin membutuhkan waktu yang panjang. Dalam jangka pendek, seperti yang dialami Filipina, promosi demokrasi ini mungkin menimbulkan ketidakstabilan, tetapi jangka panjang demokrasi justru akan memberi kestabilan yang mantap (Ruland, 1992).

Dalam sistem politik liberal, seperti dipraktekkan oleh Thailand setelah jatuhnya diktator Thanom/Prabhat tahun 1973, pembuatan keputusan dengan memperhatikan suara masyarakat diperluas, sehingga terciptanya saluran resmi untuk berpartisipasi (Ruland, 1992). Walaupun regim politik liberalisasi di negara yang tidak pernah dijajah ini dicirikan oleh distorsi-distorsi dalam proses politiknya di setiap tingkat pemerintahan, Ruland (1992) menilai sistem ini menciptakan lokal yang lebih kuat. Pemerintah kota di negara ini telah menjadi landasan partisipasi masyarakat yang penting khususnya bagi penguasaha perkotaan kelas menengah.

Berdasarkan kajian di atas, untuk sementara dapat disimpulkan bahwa hubungan nasional-perkotaan tidak dapat ditarik ke dalam suatu pola pikir logis secara ekstrim dan digeneralisasikan. Sebaliknya, setiap negara dalam kategori bekas jajahan ini (kecuali Thailand) memiliki karakteristik yang berbeda pada tingkat evolusi sosialnya, pembangunan politiknya, pembangunan ekonominya, perkembangan teknologinya, dan budaya dan nilai tradisionalnya. Karakteristik-karakteristik ini mempengaruhi peran

pemerintah lokal dalam sistem nasional. Kesimpulan sementara ini agak bertentangan dengan generalisasi hubungan nasional-perkotaan di negara bekas jajahan seperti dibahas pada bagian I sub.bagian A. Pertentangan ini akan dibahas secara khusus pada bagian lain dari kajian teori ini, khususnya mengenai perlunya generalisasi dalam teori dan masalah kekhususan kasus.

Selain perbedaan karakteristik tersebut, ada beberapa catatan penting yang perlu dijelaskan di sini. Menurut Schulz (1979), pada beberapa situasi, hubungan nasional-perkotaan menjadi buruk apabila kewenangan pemerintah pusat secara politik tidak diterima oleh pemerintah lokal. Hubungan ini juga kurang baik, pada situasi dimana penguasa pusat sangat tergantung pada keinginan dan keahlian pejabat-pejabat lokalnya untuk melaksanakan kebijaksanaan nasional mengejar target-target tertentu. Selanjutnya, juga perlu diketahui dari studi empiris bila suatu negara jajahan telah mengganti seluruh peraturan perundangannya dengan produk hubumnya sendiri, apakah pengaruh kolonialisme masih bekerja atau dapat dihilangkan? Berdasarkan penelitian yang dilakukan Walsh (1969), beberapa negara bekas jajahan seperti Maroko dan Nigeria telah menciptakan sistem baru pemerintahannya sebagai usaha untuk mengganti dominasi struktur kolonial dan menggantikannya seluruhnya dengan institusi-institusi baru. Namun demikian pengaruh kolonialisme ini belum dapat dihilangkan. Beberapa negara bekas jajahan lainnya perlahan-lahan merubah peranan pemerintah lokalnya dalam pembangunan perkotaan sesuai saran dari Bank Dunia dan IMF. Namun hasilnya tetap tidak memuaskan. Teori ketergantungan bahkan berkembang lebih jauh, seperti juga akan dibahas di bagian lain dari kajian teori ini.

Referensi

- Bahl, Roy W., and Johannes F. Linn.
1992. Urban Public Finance in

- Developing Countries. New York: Oxford University Press, Inc.
- Cheema, Shabbir G., ed. 1993. Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries. Westport, Connecticut: Praeger
- Daland, Robert T., ed. 1969. Comparative Urban Research: The Administration and Politics of Cities. California: Sage Publication
- Evans, Peter B., et al. eds. 1993 Bringing the State Back In. Cambridge University Press
- Ford and Quigley. 1990. Journal of RURDS vol. 2, p.143
- Ghost, Pradip K., ed. 1984. Urban Development in the Third World. Westport, Connecticut: Greenwood Press
- Goldsmith, Mike. 1995. Urban Politics, the State, and Capitalist Society, a chapter in Judge, David; Stoker, Gerry, dan Wolman, Harold (eds), 1995. Theories of Urban Politics. London: Sage Publications
- Jakobson, Leo, and Ved. Prakash. eds. 1971. Urbanization and National Development. California: Sage Publications.
- Judge, David; Gerry Stoker, and Harold Wolman, eds. 1995. Theories of Urban Politics. London: Sage Publications
- Kasarda, J. and A. Parnell, eds. 1992. Third World Cities: Problems, Politics, and Prospects. California: Sage Publications
- Mitra, K., Subrata, eds. 1990. The Post-Colonial State in Asia: Dialectics of Politics and Culture. Hertfordshire, Great Britain: Harvester Wheatsheaf
- Richardson, Harry W. 1987. The Cost of Urbanization: A Four-country Comparison. Journal of Economic Development and Cultural Change, vol. 35.
- Rondinelli, Dennis, and John Kasarda. 1992. Privatizing Services and Infrastructures, a chapter on Third World Cities: Problems, Politics, and Prospects. California: Sage Publications.
- Ruland, Jurgen. 1992. Urban Development in Southeast Asia: Regional Cities and Local Government. Boulder: Westview Press.
- Schultz, Ann. 1979. Local Politics and Nation States: Case Studies in Politics and Policy. Santa Barbara, California: Clio Press
- So, Alvin Y. 1990. Social Change and Development: Modernization, Dependency, and World-System Theories. California: Sage Publications
- Vajpeyi, Dharendra K., ed. 1990. Local Government and Politics in the Third World : Issues and Trends. New Delhi, India: Heritage Publisher
- Walsh, Annmarie Hauck. 1969. The Urban Challenge to Government: An International Comparison of Thirteen Cities. New York: Praeger
- Winters, Jeffrey A. 1996. Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State. Ithaca: Cornell University Press
- Wolman, Harold. 1995. Local Government institutions and Democratic Governance, a chapter in Judge, David; Gerry Stoker dan Harold Wolman, eds. 1995. Theories of Urban Politics. London: Sage Publications.
- World Bank Policy Research Report. 1993. The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. New York: Oxford University Press.
- World Bank. 1994. Indonesia: Environment and Development. Washington, DC: The World Bank

PARA PENULIS

BS Kusbiantoro

Staf Pengajar Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, FTSP, ITB. Kepala Pusat Penelitian Pengembangan Wilayah dan Kota - ITB

Djoko Sujarto

Guru Besar Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan, Institut Teknologi Bandung

Hidayat

Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Padjadjaran, Bandung. Asisten Khusus Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil. Anggiota; Dewan Produktivitas Nasional; dewan Pengupahan Nasional; dan Badan Pengawas BUMD Pemda DKI Jakarta; serta penasehat Asia Pacific Management & Development Network (berkedudukan di Australia).

Johnny Patta

Staf Pengajar Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, FTSP-ITB.

Mike Douglass

Chairperson, Department of Urban and Regional Planning, University of Hawaii, Honolulu, Hawaii, USA

Moch. Sidarta

Executive Chairman the Jakarta Waterfront Implementation Board.

Mochtarram Karyoedi

Staf Pengajar dan Kepala Laboratorium Perencanaan Kota, Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, FTSP-ITB

Tommy Firman

Staf Pengajar dan Kepala Laboratorium Perencanaan Wilayah, Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, FTSP-ITB.

Udin Abimanyu

Mantan Kepala Dinas Tata Kota DKI Jakarta. Direktur Utama PD Sarana Jaya.

