

BAŞKANLIK SİSTEMİNDE SİYASAL/YÖNETSEL BİÇİMLENİŞ VE YEREL YÖNETİMLER: ENDONEZYA DENEYİMİ¹

Ayhan Melih TEZCAN²

Özet

Başkanlık sistemi ile yönetilen Güneydoğu Asya ülkelerinden Endonezya’da yerel yönetimlerin örgütlenmesine ilişkin giriş niteliğinde bir analiz sunmayı amaçlayan bu çalışmada, çözümlene düzeyi olarak ülkenin siyasal-yönetimsel örgütlenmesi alınacaktır. Bugün Endonezya’da 1967-1998 yıllarını kapsayan ve devlet başkanı Suharto’un merkezîyetçi-otoriter rejiminde gelişen yönetimsel pratikler dönüştürülmeye çalışılmakta ve devlet kurumları ile yönetimsel pratikler yeniden düzenlenmektedir. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi de Suharto sonrası dönemin en önemli siyasal hedeflerinden biri olmuştur. Çalışmada, Endonezya’nın siyasal/toplumsal gelişimi, devlet örgütlenmesinin anayasal biçimselliği ile yerelin siyasal ve yönetimsel biçimlenişi incelenecektir. Bu doğrultuda, Endonezya’da özellikle 1999 sonrasında başlayan ve “Büyük Patlama” olarak adlandırılan yerel yönetimlerin sayısal artışı sürecinde gerçekleşen, yerel siyasetin dönüşümü, yönetimsel yapılanmada merkez-yerel ilişkilerinin gelişimi ve mali kaynakların bölüşümü tartışmaları ele alınacaktır. Yapılan çözümlene ile yerelin yönetimsel yetkileri ve sorumlulukları artırılrsa da iktisadi kaynakların bölüşümü ve kullanımı üzerindeki iktidarı bakımından merkezî yönetim karşısında özerkleşemediği savı ileri sürülecektir.

Anahtar Kelimeler: Endonezya, Devlet, Yerel Yönetimler, Adem-i Merkezileşme, Mali.

¹ Bu makalenin yazımında, Endonezya’ya ilişkin temel yasal metinlerin İngilizce çevirilerine başvurulmuştur. İlgili metinlerde yapılan düzeltme ve değişikliklere ilişkin çelişkiye düşülen durumlarda Alman GTZ Endonezya Uzmanı Ade Cahyat ile e-posta yoluyla yapılan görüşmeler ve Endonezya üzerine yapılan tartışmalardan elde edilen bilgilerden yararlanılmıştır. Makalede Ade Cahyat’a yapılan atıflarla ilgili olarak kendisinden e-posta yoluyla izin alınmıştır. Bu kapsamda, makalenin oluşumundaki katkılarından ötürü Ade Cahyat’a teşekkürlerimi sunarım.

² Öğr. Gör., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Adalet MYO, ODTÜ Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler ABD Doktora Öğrencisi, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0501-9590>

POLITICAL/ADMINISTRATIVE FORMATION AND LOCAL ADMINISTRATIONS IN PRESIDENTIAL SYSTEM: THE EXPERIENCE OF INDONESIA

Abstract

In this study, which aims to provide an introductory analysis of the organization of local government in Indonesia being one of the Southeast Asian countries governed by a presidential system, the political-administrative organization of Indonesia is going to be taken as the level of analysis. Today, the state and its institutions are being reorganized after the administrative practices and institutional arrangements developed in the centralist-authoritarian regime of President Suharto, between the period of 1967-1998. In this context, developing and strengthening local administrations has been one of the most significant targets of the post-Suharto period. This study is going to examine the political/social development of Indonesia, the constitutional formality of state organization, and the political and administrative form of the local. In particular, there is going to be discussions on quantitative increase of local administrations after 1999 in Indonesia called "Big Bang", on transformation of local politics, development of centre-local relations in administrative structure and on distribution of financial resources. With the analysis, it is going to be asserted that the local could not be able to become autonomous against the central government in terms of its power over the distribution and the use economic resources even though the administrative power and responsibilities of the local being strengthened.

Key Words: Indonesia, State, Local Administrations, Decentralization, Fiscal.

Giriş

1997 yılında Tayland'da başlayan kapitalist ekonominin (finansal) krizi ile birlikte Güneydoğu Asya ülkeleri bir dizi iktisadi, siyasal ve toplumsal krizle karşı karşıya kalmıştır. Kriz sonrası süreçte IMF-Dünya Bankası eliyle yeni liberal politikalar, teknokratik bir otoriterlikle uygulamaya konulmuştur. Yönetimsel bakımdan öne çıkan özelleştirme, deregülasyon, devletin küçültülmesi ve yönetim söylem ve pratiklerinin yanı sıra küreselleşme süreciyle birlikte yerelleşme-subsidiarite kavramı etrafında da ulus-devlet yerine ulus-altı birimlerin güçlendirilmesi süreci teşvik edilmeye çalışılmıştır. Krizin etkilediği ülkelere biri de Endonezya olmuş ve 1990'ların sonuna kadar siyasal-yönetimsel bakımdan merkeziyetçi-otoriter bir sistemle yönetilen ülkede, iktisadi krizin de etkisiyle toplumsal ve siyasal alandaki reform talepleri daha güçlü bir biçimde gündeme gelmiştir. 1967-1998 yılları arasında siyasal iktidarı elinde bulunduran devlet başkanı Suharto'nun, kriz sürecinde demokratik

protestolar yoluyla istifaya zorlanmasıyla ülke yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Böylesi bir tarihsel süreçte başkanlık sistemi ile yönetilen Endonezya'da, kamu kurumlarının ve yerinden yönetimin yeniden örgütlenmesi amacıyla yönetimsel yapının yanı sıra siyasal alanının yeniden yapılandırılması da içeren bir dizi yasal-yönetimsel düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Endonezya'nın yönetimsel biçimleşmesinde gündeme gelen reformlar salt bir demokratikleşme meselesinin ötesinde mali kaynakların bölüşümü üzerine verilen bir siyasal mücadeledir. Dolayısıyla, ülkede Suharto'nun devlet başkanlığında üretilen merkezîyetçi-otoriter yapı çözülürken, yine başkanlık sistemi korunarak ortaya çıkan demokratik ve yerinden yönetimsel/yerel yönetimsel yapının ne türden sonuçlar doğurduğu ya da doğurabileceğine ilişkin yapılacak tartışmalar oldukça önemlidir. Bu kapsamda olmak üzere, makalede Endonezya üzerine kültürelci-özgünlükçü açıklamalar aşımaya çalışılarak ülkenin toplumsal-siyasal-yönetimsel örgütlenmesi üretim ilişkilerinin somutluğu-maddiliği temelinde üretilen siyasallık zemininde yürütülecektir. Bu sayede, Hollanda sömürgeciliği dönemi ile başlayan kapitalist üretim ilişkilerinin örgütlenmesi ile artı ürüne el koyma pratikleri açısından yönetimsel olanın örgütlenmesindeki adımlar takip edilerek, yerel yönetimlere ilişkin yapılacak betimsel çözümlemenin yanı sıra yerellik/özgünlük tartışması aşımaya çalışılarak toplumsal iktidar ilişkileri ile yönetimsel yapılanma arasındaki ilişkiler ortaya konulmaya çalışılacaktır. Örneğin, tarihsel olarak Endonezya'nın yönetimsel örgütlenmesi açısından bazı ölçeklerin (mahalle-köy-belde-ilçe vb.) sömürgeci devletler tarafından uygun yönetimsel ölçek olarak hedeflenip, siyasal strateji olarak tercih edildikleri ve bunun doğrudan sonucu olarak da hâkim toplumsal sınıf ittifaklarının iktisadi ve siyasal belirleyiciliğinin mutlaklaşması sürecinin yaşandığı görülmektedir. Bağımsızlık sonrası süreçte merkezîyetçi ve otoriter yönetimlerin yerel ölçekteki toplumsal ilişkileri yerel sermaye ile ittifak halinde zapturapt altında tutma stratejileri böyle bir zeminden destek bulmuştur. Siyasal egemenin yereldeki uzantıları olarak sermaye gruplarının böyle bir yapıdaki hedefi, başkanlık sisteminin de oluşturduğu zemin üzerinden ulusal olarak kurumsallaşmış yönetim yapısı içerisinde veya yakınında konumlanmak olmuştur. Ancak Endonezya örneği göstermektedir ki bu ilişki kurma biçimi, ilişkilerin kurulduğu ve farklı aktörlerin konumlarının da belirli olduğu statüko-sabitlik durumu ortadan kalktığında yok olmamaktadır. Yeni bölüşüm ilişkileri üretilirken eskinin kaybeden aktörlerinin yeniden mücadeleye dâhil olduğu ve kazananların kaybedenlerin yeniden belirlendiği bir sürece geçildiği görülmektedir.

Endonezya, çevre kapitalist ülkeler arasında yönetimsel-siyasal yapılanma, nüfus büyüklüğü, toplumsal-kültürel çeşitlilik, jeostratejik konum ve iktisadi

gelişmişlik düzeyi bakımından Türkiye ile benzer özellikler³ göstermektedir. Dolayısıyla, cumhuriyet rejimi ile yönetilen, başkanlık hükümet sisteminin uygulandığı ve üniter devlet örgütlenmesine sahip Endonezya'daki yerel yönetimlerinin yeniden yapılandırılması süreci üzerinden yapılacak siyasal-yönetimsel alana ilişkin bir tartışmanın Türkçe yazına⁴ kazandırılması hem Türkçe alanyazında bir boşluğu dolduracak hem de Türkiye gibi çevre kapitalist ülkelerde başkanlık sisteminin ve yerel yönetimlerin örgütlenme biçiminin ürettiği dinamikleri sorgulamak bakımından önemli olacaktır⁵. Bunun yanı sıra, Türkiye'de, 16 Nisan 2017 Referandumu ile anayasal olarak düzenlenen ve ilk kez 24 Haziran 2018 seçimleri ile yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi-Başkanlık Sistemi'nde yerel yönetimlerin konumlarının ne olacağı henüz belirsizliğini korumaktadır. Bu doğrultuda, merkez kapitalist ülkeler dışındaki başkanlık sistemlerinde yerel yönetimlerin tarihsel gelişimini ortaya koyabilmek, kuşkusuz belirli sınırlılıkları olmakla birlikte, Türkiye pratiği açısından da ulusal-yerel iktidar ilişkilerine, yasal-yönetimsel düzenlemelere, hizmet sunumu süreçlerine, demokratik katılım mekanizmalarına, mali kaynakların bölüşümü sorununa ve merkezi yönetimle ilişkilendirme biçimine ilişkin uygulamaları yeniden düşünmeye katkıda bulunacaktır.

Çalışmada, Endonezya'nın siyasal/toplumsal gelişimin tarihselliği ile yerel-merkez ilişkisinin gelişimi ve yönetsel örgütlenişi 1999 sonrası süreçteki yerelleşme dinamikleriyle birlikte ortaya konulacaktır. Bu kapsamda, ülkenin siyasal/toplumsal gelişimi, devlet örgütlenmesinin anayasal biçimselliği ile yerelin siyasal ve yönetsel biçimlenişi birlikte ele alınacaktır. Yapılan çözümleme ile Endonezya'da "Büyük Patlama" olarak adlandırılan yerinden yönetim birimlerinin niceliksel artışı karşısında; yerel siyasetin, yönetsel yapılanmada merkez-yerel ilişkisinin gelişiminin ve mali kaynakların bölüşümünün içinde bulunduğu durum sorgulanacaktır. Makalede yürütülen tartışmalar doğrultusunda, yerelin yönetsel yetkileri ve sorumlulukları artırılrsa da iktisadi kaynakların bölüşümü ve kullanımı bakımından merkezi yönetim karşısında

³ Endonezya'nın bir cumhuriyet olması, çok farklı etnik kimliklerin ulus-devlet çatısı altında bir arada yaşaması, üniter olarak örgütlenmesi, ülke nüfusunun yüzde 87'sinin Müslüman olması, Dünya Bankası (2017) tarafından gelişmekte olan ülkeler kategorisinde değerlendirilmesi ve başkanlık sistemi ile yönetilmesi bakımlarından Türkiye ile bazı ortak özellikleri paylaştığı görülmektedir.

⁴ Genelde Endonezya'nın yönetim yapısına, özelden ise yerel yönetimlerine ilişkin Türkçe yazında bugüne kadar yazılmış tek bir kaynak metin bulunmaktadır. 2016 yılında Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA) tarafından yayımlanan ve başkanlık sistemi ile yönetilen ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore deneyimlerinde yerel yönetimleri betimleyen çalışma, yazında Endonezya'nın yerel yönetimlerine ilişkin ayrıntılı bilgi sunan tek Türkçe kaynaktır. Bkz. Sobacı, Mehmed Zahid ve Özer Köseoğlu, *Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler: ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore*, SETA, İstanbul 2016.

⁵ Makalede Endonezya üzerine yazılan İngilizce makale ve kitaplar, İngilizce ve Endonezya dilinde yazılmış istatistik yıllıkları ve uluslararası örgütlerin veri tabanlarından yararlanılarak birincil ve ikincil kaynaklara referans verilecektir.

yeteri kadar özerkleşemediği savı ileri sürülecektir. Kuşkusuz salt Endonezya özelinde değil herhangi bir ülke ile ilgili yazılacak bir makalenin belirli sınırlılıklarının olacağı açıktır. Makalenin kapsamını aşan ve Endonezya toplumu açısından önemli olan birçok soruya ve soruna makalenin kısıtları içerisinde değinmek mümkün olmayacaktır. Endonezya'nın bu yazı kapsamında ele alınmış biçimi ve odaklanılan konular merkez-yerel ilişkisi bağlamında ülkenin siyasal/toplumsal gerçekliğine ilişkin giriş niteliğinde bir tartışma sunmayı hedeflemektedir.

1. Endonezya'da Siyasal/Toplumsal Biçimlenişin Tarihi Güzergâhları

Güneydoğu Asya'nın önemli ülkelerinden biri olan Endonezya'nın bugünkü toplumsal, iktisadi ve yönetmel biçimlenişinin kökleri ve yerel düzeyde yönetiminin örgütlenmesi ülkenin toplumsal tarihinin oluşumu ile yakından ilişkilidir. Bu yüzden, Endonezya'da uygulanan başkanlık sisteminde⁶ yerinden yönetimi anlayabilmek için öncelikle ülkenin toplumsal ve siyasal tarihini kısaca ele almanın sonraki tartışmaların zeminini oluşturması bakımından yararlı olacağı düşünülmektedir. Adalardan oluşan parçalı yapısından dolayı Endonezya'da siyasal ve yönetmel birliğin oluşumu farklı dinamiklerle belirlense de ülkenin doğal kaynak rezervlerinin varlığı sermaye birikim süreçleri açısından belirleyici olmuştur. Sömürge yönetimlerinde geçen uzun yıllar boyunca devlet, siyasal ve toplumsal alanın yanı sıra iktisadi ilişkilerin düzenlenmesinde de en önemli aktör olmuştur. Özellikle iktisadi ilişkilerin daha çok tarımsal üretim ve kısmen basit meta üretimi ile sınırlı olması dolayısıyla devlet yönetimi dolayısıyla ülke kaynaklarının sömürülmesi garanti altına alınmıştır. Ülkedeki iktisadi faaliyetler hane içi üretim, basit meta üretimi ve az sayıda orta-büyük ölçekli sanayi üretim faaliyetleri olarak gerçekleşirken, iktisadi ilişkilerin her düzeyinde sivil ve asker bürokratların varlığını görmek mümkündür (Robinson, 2009). Devletin toplumsal ilişkilerin örgütlenmesindeki konumu, onun birikim ve sermaye sınıfının oluşum süreçlerindeki etkinliğinin yanı sıra ülkenin hammadde kaynaklarına sömürge döneminde diğer ülkeler tarafından el konulmasında zor ve rızanın örgütlenmesini de sağlayacak bir yapıyı üretmesine zemin hazırlamıştır. Endonezya'da sermayenin oluşumu üzerine yapılan bir incelemede, devlet yapılanmasının sömürge dönemi de dâhil olmak üzere toplumsal düzeni belirlediği ve devlet mülkiyetine dayalı

⁶ Devlet başkanı Suharto'un 1967 yılında askeri geçiş hükümeti ile siyasal iktidarı ele geçirmesi sonrasında ülkede ortaya çıkan başkanlık sistemi otoriter ve aşırı merkezizyetçi bir yapı üzerine inşa edilmiştir. Devlet başkanının tek ve mutlak karar verici olduğu bu yapıda yerel birimler basitçe merkezin uzantısı ve merkez siyasetinin uygulayıcısı memurlar olarak görülmüştür. Tüm kararlar merkezde devlet başkanı tarafından verilmiş ve yerelde merkez tarafından atanan memurlar eliyle yürütülmüştür.

toprak sisteminin yerli halkların oluşturduğu toplumsal sınıflar açısından sermaye birikimi önünde engel teşkil ettiği iddia edilmektedir (Robinson, 2009). Devletin güçlü konumu iktisadi ilişkilerin önemli bir aktörü olmasını sağlasa da kendinden menkul bir devlet yapısından çok sivil ve askeri bürokrasi dolayısıyla yönetsel alanda temsil imkânı bulan sermaye iktisadi kaynakların bölüşümünde etkin olmuştur. Bu etkinlik ise yerel ölçekteki sermaye ve çıkar gruplarının nasıl yönetildiği ya da bir başka deyişle siyasal alan ile nasıl ilişkilendiği ile ilgilidir. Burada yerel salt bir iktisadi ölçek olarak değil aynı zamanda yönetsel bir ölçek olarak en merkezietçi-otoriter dönemlerde dahi önemini sürdürmüştür. Zira üretimin kaynağı olarak yerel ölçek, yönetselin örgütlenmesinde de yerel çıkar grupları dolayımıyla ulusal siyasetle eklemlenebilmiştir.

Sömürge döneminin tanımlayıcı özelliklerinden olan bu unsurlar bağımsızlık sonrası dönemin iktisadi, siyasi ve toplumsal ilişkilerinin okunması açısından da belirleyiciliklerini sürdürmüşlerdir. 1949 yılında ilan edilen bağımsızlık sonrası dönemde farklı partilerin kurduğu hükümetler döneminin de yine bir askeri yönetim modeli ile son bulması hâkim toplumsal sınıflar olarak sivil-askeri bürokrasinin yönetsel alanda olduğu kadar iktisadi alanda da etkinliğini koruduğunu göstermektedir. Bağımsızlık sonrası dönemde parlamenter demokrasinin kurulduğu Endonezya’da üç siyasal eğilim olan seküler milliyetçilerin partisi Endonezya Milliyetçi Partisi (PNI), modernist İslamcılarının partisi Masjumi ve geleneksel İslamcılarının partisi Nahdlatul Ulama (NU) arasında kurulan koalisyonlar dönemi başlamıştır (Bourchier ve Hadiz, 2003: 4). Bu dönemde devlet başkanı Sukarno yönetimindeki ülke ulusal kalkınma ve üretime esas olan doğal kaynakların ve üretim alanlarının devlet merkezli yerli sermayenin denetim ve yönetiminde kullanılmasını öngören bir model uygulamıştır. İktisadi alan ile birlikte Endonezya’nın uluslaşma sürecinin birlikte düzenlenmeye çalışıldığı bu dönemde üretim ilişkilerinin ulusal düzeyde örgütlenme biçimi siyasal alanda da devlet belirleyiciliğinde bir demokrasi deneyimi üretmiştir. Sukarno yönetiminde “Güdümlü Demokrasi” olarak isimlendirilen bu süreçte bakanlar kurulu yerine devlet başkanının doğrudan atama yoluyla yürütmeye hakim olduğu, iktisadi alanda milliyetçi ve devlet kapitalizmine dayalı “Güdümlü Ekonomi”nin oluşturulduğu ve askeri bürokrasinin desteğini alan Endonezya’nın kapitalistleşme süreci açısından da müdahaleci bir devlet ve toplum yönetimini inşa ettiği ileri sürülmektedir (Robinson, 2009). Bu doğrultuda, oluşum halindeki iki kutuplu uluslararası siyasal alanın güçlü aktörlerinin nüfuz alanı olarak görülen Asya kıtası ülkelerinin bu süreçte yaşadığı sorunların Endonezya üzerinde etkisi olduğu da söylenebilir. Böyle bir tarihsel bağlam sonrasında ortaya çıkacak siyasal yönetim modelinin de meşruiyet zemini bu içsel-dışsal gelişmeler dikkate alınarak belirlenmiştir.

Endonezya, 1967 yılında bir askeri müdahale ile önce geçici olarak, sonrasında 1968 yılından itibaren sürekli olarak ülkenin devlet başkanı olan Suharto'nun yönetiminde inşa edilen "Yeni Düzen" ile 1998 yılına kadar yönetilmiştir. Suharto askeri bürokrasinin desteğini alarak yönetime gelmiş ve bağımsızlık sonrası dönemde uygulanan politikalarda bazı değişiklikler yaparak toplumsal ilişkilerin kurumsallığını yeniden düzenlemiştir. Bu süreçte, batılı analistler ve ülke içindeki taraftarları Suharto'nun demokratik ve piyasa dostu bir rejim inşa edeceğini beklerken, Suharto kendi otoriter korporatist sistemini inşa edip kurumsallaştırmıştır (Hadiz, 2006a: 128). Bu otoriter rejimin ürettiği oligarşik yapının yükseliş süreci sermaye birikimi amacıyla verilen sınıf içi mücadelelerin kamu kaynakları ile devletin yönetsel biçimlenişi üzerinde hakimiyet elde etme savaşlarının bir ürünüdür (Hadiz ve Robinson, 2013: 38). Bu kapsamda, sivil ve askeri bürokrasinin desteğiyle yönetimi elinde bulunduran devlet partisi konumundaki Golkar'ın (Partai Golongan Karya) yönetiminde askeri ve emniyet bürokrasisinin mensupları, merkezi ve yerel yönetimlerin yönetici konumlarında yer aldığı ve adına iki işlevli sistem dedikleri bir siyasal yapıyı üretmişlerdir (Nasution, 2016: 3). Batılı devletler ve sermaye grupları, ülkede üretilen ürünlere el koyma süreci ve doğal kaynak rezervlerinin sömürülmesi açısından kendilerine sunulan ayrıcalıklar korunduğu sürece Suharto'nun otoriter yönetimini sorun olarak görmemiştir. Sivil ve askeri bürokrasinin yanı sıra onlara eklenmiş uluslararası-ulusal-yerel sermaye ve çıkar gruplarının ittifakının bir ürünü olan Suharto dönemi, görece bir toplumsal-siyasal istikrar ve refah düzeyini 1990'lara kadar sürdürebilmiştir. Salt ekonomik kalkınma perspektifinden bakıldığında yıllık ortalama yüzde 7 büyümeye sağlanması, kişi başı gelirin 10 katına çıkması ve 1960'larda yüzde 70 olan yoksulluk oranının yüzde 11'lere kadar gerilemesi Suharto dönemini başarılı bir yönetim olarak değerlendirmeye yol açabilir (aktaran Ostwald vd., 2016: 141). Ancak bu ekonomik kalkınma modelinin toplumu ve siyasal alanı baskı altında tutan ve askerin her şeyi kontrol ettiği bir ülkede uygulama alanı bulduğu unutulmamalıdır. Bu istikrarın üretiminde liberal siyasetin gelişememesi yalnızca baskı ve zora dayanmamış, özellikle patronaj ilişkilerinden temellenen, iş ve kariyer olanaklarına erişimin yanı sıra iktisadi büyümeden pay alan orta sınıfların tek bir devlet ideolojisine dayalı (Pancasila) ve devlet partisi olan Golkar'ın, izin verilen birkaç küçük siyasal parti ile birlikte, domine ettiği devlet-güdümündeki seçim sistemine gösterdiği rıza ile mümkün olabilmektedir (Hadiz ve Robinson, 2013: 51). Bu salt Endonezya'ya özgü de değildir. Endonezya'nın da içinde olduğu Güneydoğu Asya ülkeleri Soğuk Savaş ve sonrası süreçte köy ölçeğinden başlayan patronaj ilişkileri temelinde örgütlenmiş diktatörlüklerle yönetilmiştir. Bu ülkeler ekonomik büyümeyi sağlayarak halklarının yaşam standardını görece olarak yükseltse de, patronaja dayalı toplumsal ilişkileriyle güçsüz devlet yapılarına mahkum kalmışlardır (Barter, 2008:1).

1998 sonrası süreçte otoriter Suharto yönetiminin son bulmasıyla beraber Endonezya'nın Balkanlaşması -bir başka ifadeyle birçok küçük devlete bölünmesi- riski uluslararası alanda güvenlik açısından önemli bir sorun olarak görülmüştür (Hadiz, 2006a). Bu bakımdan, Endonezya'nın toprak bütünlüğünün korunması siyasal olarak uluslararası ilişkilerdeki dengenin korunması ve iktisadi alanda da sermayenin mekansal hareketliliğinin güvence altına alınması açısından önem kazanmıştır. Gerek uluslararası sermayenin bölgedeki çıkarlarının yeniden üretimi gerekse de Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) siyasal nüfuzunun korunabilmesi açısından Endonezya'nın istikrarlı bir yönetime kavuşması önemsenmiştir. Bu süreçte, devletin kurumsal yeniden yapılanması açısından üç kritik unsur öne çıkmaktadır: (i) Endonezya ulus-devletinin parçalanmasının önlenmesi, (ii) Batı çıkarlarıyla ters düşen radikal İslamcı grupların önlenmesi ve (iii) bölgede ve Endonezya'da, uluslararası sermayenin, özellikle ABD sermayesinin, ihtiyaç duyduğu güvenlik ve öngörülebilirliğin sağlanması (Hadiz, 2006a: 125). Her ne kadar bu kurumsal yapılanmanın tüm boyutlarıyla gerçekleştiği iddia edilemese de büyük ölçüde merkez kapitalist ülkelerin çıkarlarıyla uyumlu bir Endonezya yönetiminin oluşumuna yönelik güçlü adımlar atıldığı açıktır. Suharto sonrası dönemde, bir kısmı bu yazının konusu olan, yönetsel yeniden yapılanma alanında geniş kapsamlı reformlar başlatılmış ve ülkenin siyasal rejiminin yanı sıra yönetsel örgütlenmesinde de değişimler gerçekleşmiştir.

Reform sürecinde gerçekleşen değişimlere bakıldığında bunların (i) çok partili demokratik sistemin otoriter ve ordu destekli siyasal sistemin yerini alması, (ii) ekonominin düzenlenmesinde devletin etkinliğinin sınırlandırılarak piyasa merkezli ve küresel rekabete açılmış bir yapının oluşturulması, (iii) yerel yönetimlere daha fazla siyasal yetki ve bütçe sağlayan "büyük patlama" olarak isimlendirilen adem-i merkezileşme reformlarının gerçekleştirilmesi ve (iv) kamu mali yönetimine ilişkin reform niteliğinde düzenlemelerin gerçekleştirilmesi olduğu görülmektedir (Nasution, 2016: 1). Sonraki bölümde Endonezya'nın yönetsel yapılanışına ilişkin anayasal dayanakları bu kapsamda yapılan güncellemeler ışığında değerlendirilecektir.

2. Yönetselin Yapılanışı Olarak Devlet Örgütlenmesinin Anayasal⁷ Dayanakları⁸

Günümüzdeki adıyla Endonezya Cumhuriyeti, merkezi olarak örgütlenmiş, üniter devlet sistemine sahip ve başkanlık sistemi ile yönetilen bir ülkedir. Endonezya’da her ne kadar hükümet sistemi başkanlık olsa da gerek yönetsel örgütlenme gerekse de yasama organlarının çeşitliliği neticesinde güçler ayrılığının korunduğu bir yapının bulunduğu ileri sürülebilir. Anayasal güvenceye kavuşturulmuş bugünkü rejim ve devlet yapılanması monolitik (tekçi), baskıcı ve otoriter yönetim deneyimlerinin bir sonucu olarak şekillenmiştir. Bir yazarın deyişiyle Endonezya’da hibrid bir başkanlık ve parlamenter hükümet sistemi bulunmaktadır (Ostwald vd., 2016: 144).

1945 tarihli Endonezya Cumhuriyeti’nin Anayasası geçici maddeleri ile ek maddeleri dahil 18 bölüm ve 42 maddeden oluşmaktadır. 1945 Anayasasında 1999, 2000, 2001 ve 2002 tarihlerinde dört kez değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklikler, ülkede Suharto yönetiminin iktidardan devrilmesi ile sonuçlanan ve 1990’larda başlayan siyasal hareketliliğin de bir göstergesidir. Endonezya’da normlar hiyerarşisinde 1945 Anayasası en üst normu temsil ederken onu sırasıyla Kanunlar/Olağanüstü Hal Dönemi Kanunları, Hükümet Düzenlemeleri, Başkanlık Kararnameleri ve Bölgesel Düzenlemeler takip etmektedir (Butt, 2010: 8). 1945 Anayasası maddelerin sırası ve organizasyonunda yasama, yürütme ve yönetsel bölümlenmeye ilişkin düzenlemeler sırayla değil karışık bir biçimde yer almaktadır. Bu yüzden, bu bölümde, Anayasa’daki hiyerarşiden bağımsız bir şekilde yasama, yargı, yürütme ve devletin teritoryal örgütlenmesine ilişkin hükümlere kısaca değinilecektir. Yerinden yönetime ilişkin hükümler devletin teritoryal örgütlenmesi kapsamında anayasal olarak düzenlenmiştir ancak yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemelerin gelişimine ve 2014 tarihinde yürürlüğe giren 23 numaralı Yerel Yönetim Kanunu’na yerel yönetimlere ilişkin tartışmalar bir sonraki bölümde ele alınacaktır.

Devletin şekli ve egemenliği düzenleyen 1945 Anayasa’nın birinci maddesi’ne göre Endonezya Devleti’nin dayandığı başlıca özellikler; (i) üniter olması, (ii) cumhuriyet rejimini benimsemiş olması, (iii) halk egemenliğine dayanması ve (iv) hukukun üstünlüğünü kabul etmesi olarak ifade edilmektedir. Yasama faaliyetleri açısından bakıldığında Endonezya’nın en üst yasama

⁷ Metin içinde 1945 tarihli Endonezya Anayasası’na (EA) yapılan atıflarda Anayasa’nın 30.03.2017 tarihinde erişim sağlanan http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/--protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_174556.pdf adresindeki İngilizce tercümesinden yararlanılmıştır.

⁸ Bu çalışma kapsamında, EA’daki devletin şekli, yasama, yürütme ve yönetsel örgütlenmeye ilişkin düzenlemelerine yer verilmiştir.

organı Halkın Danışma Meclisi (Majelis Permusyawaratan Rakyat-MPR)⁹ olarak karşımıza çıkmaktadır. MPR'nin başlıca görevleri (i) Anayasa'yı değiştirmek ve yapmak, (ii) başkan ve başkan yardımcısının resmi olarak göreve başlamasını sağlamak ve (iii) Anayasa'ya dayalı olarak başkan ve/veya başkan yardımcısının görevinden azletmektir. MPR kararlarının oy çokluğuna göre almakta ve beş yılda en az bir kez başkent Jakarta'da toplanmak zorundadır. MPR'nin üye yapısına baktığımızda ise genel seçimler ile seçilen Halkın Temsilciler Meclisi (Dewan Perwakilan Rakyat-DPR) ve Bölge Temsilcileri Meclisi (Dewan Perwakilan Daerah-DPD) üyelerinden oluştuğu görülmektedir. Bu noktada DPR ve DPD'nin oluşumu ile görev ve yetkilerine değinmek yerinde olacaktır.

Halkın Temsilciler Meclisi'nin (DPR)¹⁰ üyeleri genel seçim yoluyla seçilmekte ve yılda en az bir kez toplanmaktadır. DPR'nin başlıca görevi kanun yapmaktır. Kanun yapım sürecinde başkan ile DPR birlikte çalışmak zorundadır. Buna göre, kanun tasarısı DPR ile başkanın müzakeresi sonucu müşterek olarak onaylanmalıdır. Ancak kanun üzerinde müşterek onay gerçekleşmezse DPR'nin aynı oturumunda aynı kanun yeniden görüşülemez. Başkan müşterek olarak onaylanan kanun tasarısını yasalaşması için imzalar ancak 30 gün içerisinde kanun tasarısını imzalamazsa kanun kendiliğinden yasalaşarak yürürlüğe girer. DPR'nin gensoru hakkı, soruşturma hakkı ve görüş bildirme hakkı bulunmaktadır. DPR'nin üyeleri ise soru önergesi verebilir, öneri ve görüş bildirebilir ve dokunulmazlık hakkından yararlanabilir. Ayrıca her bir DPR üyesinin münhasıran kanun tasarısı önerme hakkı bulunmaktadır. Acil durumlar gerektirdiğinde kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi bulunan başkanın, KHK çıkarıldıktan sonraki ilk DPR oturumunda, DPR'nin onayını alması gerekmektedir. DPR, KHK'yı onamaz ise ilgili KHK hükümsüz hale gelir ve yasalaşamaz. Görüldüğü üzere, ilgili anayasal düzenlemeler DPR'yi başkan karşısında güçlü hale getirmiş ve sistemin denge mekanizması olarak başkanın yapacağı iş ve işlemlerin Meclis onayından geçirilmesini şart koşmuştur. Bu durum yukarıda da ifade edildiği gibi tek adam yönetiminde geçen 30 yılda yaşanan baskıcı, keyfi ve otoriter deneyimler neticesinde parlamenter yapının güçlendirilmesinin öneminin görülmüş olmasından kaynaklanmaktadır.

Yasama sürecinde yer alan bir diğer örgütsel yapı olarak Bölge Temsilcileri Meclisi (DPD), yerel ölçeği ilgilendiren yasama faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde DPR ile birlikte çalışmak üzere oluşturulmuştur¹¹. Üyeleri her bir ilden (provinsi) genel seçim yoluyla seçilen DPD her yıl en az bir kez toplanmakta ve her bir ilin toplam DPD üye sayısı eşit olmak zorundadır. DPD'nin başlıca faaliyetleri arasında (i) bölgesel özerklik, merkezi ve yerel

⁹ EA'nın II. Bölümünün 2. ve 3. maddelerinde düzenlenmiştir.

¹⁰ EA'nın VII. Bölümünün 19., 20., 20A, 21., 22., 22A ve 22B maddelerinde düzenlenmiştir.

¹¹ EA'nın VIIA. Bölümünün 22C ve 22D maddelerinde düzenlenmiştir.

yönetimler arasındaki ilişkiler, bölgelerin ihdası, genişlemesi ve birleştirilmesi, doğal ve diğer iktisadi kaynakların yönetimi ve merkez ve bölgelerin arasındaki mali denge konularında DPR'ye kanun tasarısı sunmak, (ii) bölgesel özerklik, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, bölgelerin ihdası, genişlemesi ve birleştirilmesi, doğal ve diğer iktisadi kaynakların yönetimi ve merkez ve bölgelerin arasındaki mali denge konularında DPR'ye sunulan kanun tasarıları görüşülürken görüşmelere katılmak ve devlet bütçesi başta olmak üzere vergilendirme, eğitim ya da din gibi konularda DPR'ye görüş bildirmek ve (iii) bölgesel özerklik, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, bölgelerin ihdası, genişlemesi ve birleştirilmesi, doğal ve diğer iktisadi kaynakların yönetimi ve merkez ve bölgelerin arasındaki mali denge konularında DPR'ye sunulan kanun tasarıları görüşülürken görüşmelere katılmak ve devlet bütçesi başta olmak üzere vergilendirme, eğitim ya da din gibi konularda yasaların uygulanmasını gözetmek ve uygulama sürecinde ortaya çıkan eksiklikleri ve yanlışlıkları daha ileri düzeyde araştırmaların gerçekleştirilmesi için DPR'ye bildirmek olarak belirtilmektedir.

Yasama faaliyetlerini ilgilendiren bir başka anayasal organ ise Halkın Bölgesel Temsilciler Meclisi (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah-DPRD) ya da başka bir ifade ile İl-İlçe-Naıplık Meclisleri olup il, ilçe ve belde düzeylerinin hepsinde demokratik genel seçimler yoluyla üyeleri seçilmiş bir meclisin bulunması gerektiği belirtilmiştir. Anayasa'da münhasıran DPRD'lerin görev ve sorumluluklarına değinilmemiştir. Onun yerine gerek devletin territorial örgütlenmesine gerekse de yerel-bölgesel otoritelerin görev ve yetkilerine ilişkin genel hükümler içeren ifadelerle yer verilmiştir.

Yürütme¹² erkinin başkan ve başkan yardımcısı tarafından kullanıldığı Endonezya'da, başkan ve başkan yardımcısına ilişkin seçim, görev, yetki ve sorumluluklarını içeren anayasal hükümler II. bölümde düzenlenmiştir. Buna göre başkan anayasaya bağlı kalarak hükümete başkanlık etme yetkisine sahiptir ve görevlerini yerine getirirken başkan yardımcısı ile birlikte çalışır. Başkana yardımcı olmak üzere belirlenmiş alanlarda hükümet faaliyetlerinde bulunmak üzere başkan tarafından devlet bakanları atanabilir ya da görevden alınabilir¹³. Başkan kendisine danışmanlık hizmeti vermek üzere bir Danışma Meclisi kurabilir. Başkanın başlıca görevi Halkın Temsilciler Meclisi'ne (DPR) kanun tasarılarını sunmak ve kanunların uygulanması amacıyla gerekli yönetmelikleri çıkarmaktır. Bunun yanında, ordu, donanma ve hava kuvvetlerinin Komutanı olarak DPR'nin onayı ile savaş ve barış ilanının yanı sıra diğer ülkelerle imzalanacak anlaşmaları imzalamaya yetkilidir. Ancak devletin mali sınırlarını zorlayacak ve/veya kanunların değiştirilmesini ya da yeni kanun çı-

¹² EA'nın III. Bölümünün 4., 5., 6A, 7., 7A, 7B, 7C, 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14., 15. ve 16. maddelerinde düzenlenmiştir.

¹³ EA'nın V. Bölümünün 17. maddesinde düzenlenmiştir.

karılmasını gerektirecek insanların yaşamlarında kapsamlı ve esaslı değişiklikler yaratacak diğer uluslararası anlaşmalarda DPR'nin onayını almak zorundadır. Başkan, olağanüstü hâl ilan edebilir ancak böyle bir ilanı gerektiren koşulların ve sebeplerin bir kanun ile düzenlenmiş olması şarttır. Büyükelçileri ve elçileri atamaya yetkili olan başkan özellikle büyükelçi atamalarında DPR'nin görüşlerini dikkate almak zorundadır. Yüksek mahkemelerin görüşüne uygun olmak koşuluyla bağışlama ve hakların iadesine karar verebildiği gibi genel af ilan edebilir veyahut da hükümlerin indirim yapılmasına karar verebilir. Başkanın DPR ile olan ilişkisi aslında Anayasa'da açıkça düzenlenmiş ve DPR'nin askıya alınmasını ve/veya dağıtılmasını yasaklayan açık bir ifadeye yer verilerek parlamenter yapı güvence altına alınmıştır.

Devletin territorial örgütlenmesi¹⁴ açısından Anayasa'da üniter bir yapının esas alındığı ve bölgesel otorite olarak ilk düzeyde iller (il-bölge), illerin altında ise kırsal bölgelerde kabupaten, kentsel bölgelerde ise kota denilen belediyelerin olduğu ilçe düzeyi bulunmaktadır. Bu birimlerin başında demokratik seçimlerle seçilen vali, naip ve belediye başkanı bulunmaktadır. Ancak seçim yöntem ve usullerine ilişkin ayrıntılar kanunla düzenlenmektedir. Bu bakımdan anayasal olarak güvence altına alınmış olan seçimle gelme usulü doğrudan halk tarafından seçilme anlamına gelebileceği gibi kanuni düzenlemelerle temsil kurumları tarafından seçilerek de gelebilir. Bu yönetim birimleri görevlerini yerine getirmek amacıyla yönetsel faaliyetlerde bulunurken bölgesel özerklik ve yardım yükümlülüğü ilkelerine göre hareket ederler ve kanun ile özel olarak merkezi hükümete verilmemiş olan faaliyetlerde bulunma hakkını içeren geniş bir özerklikten istifade ederler. Bölgesel otoritelerin bölgesel konularda yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmaktadır. İl ve ilçe düzeylerinin her birinde üyeleri genel seçim yoluyla seçilen bir Halkın Bölgesel Temsilciler Meclisi (DPRD) bulunmaktadır. Bölgesel otoritelerin gerek merkezi yönetimle ilişkileri gerekse de kendi iç örgütlenmeleri ve oluşturacakları birimlerin kanun ile düzenleneceği ve Endonezya'nın üniter devlet yapısına uygun olması ölçütünün gözetilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak Endonezya'da üniter yapı bazı istisnai uygulamaların yapılmasına engel olmamaktadır. Örneğin, Aceh, Batı Papua, Papua, Jakarta ve Yogyakarta olmak üzere beş il kendi tarihsel-toplumsal özgünlüklerinden kaynaklı olarak özerkliğe sahiptir. Bunlar yerel yönetimlerin sahip oldukları diğer hak ve sorumlulukların yanı sıra resmi bir bayrak kullanma hakkına ve yerel polis teşkilatı kurma hakkına sahip olup valilerini de yerli nüfus arasından seçmek zorundadırlar (Ostwald vd., 2016: 145).

Anayasal düzenlemeler açısından bakıldığında Endonezya'nın yönetsel örgütlenmesinin temelini farklı düzeylere dağıtmış olan meclislerin oluşturduğu ve genel bir takım territorial örgütlenme düzeylerine ilişkin hükümler

¹⁴ EA'nın VI. Bölümünün 18., 18A ve 18B maddelerinde düzenlenmiştir.

haricinde ayrıntıların özel kanunlarla düzenlenmesinin öngörüldüğü belirtilmelidir. Ülkenin territoryal düzeydeki yapısı açısından başvuru kaynaklarında en üstte il yapısının yer aldığı görülmekle beraber bu yapının il-bölge şeklinde ifade edilmesinin daha doğru olacağı kanaati oluşmuştur. Zira Endonezya'daki il düzeyinin altındaki ilçe ile daha alt düzeydeki örgütlenmelerin neredeyse il düzeyine denk düşen yetki ve sorumluluklarının yanı sıra yerel toplumsal ve iktisadi ilişkilerin yoğunlaşma ve örgütlenme düzeyleri açısından da il-bölge düzeyine benzer özellikleri göstermeleri bakımından öne çıktıkları görülmektedir. Çalışmanın takip eden bölümünde genel çerçevesi yuvarıka çizilen yerinden yönetimin örgütlenmesine ilişkin yapı ve süreçler ele alınacaktır.

3. Yerelde Siyasal ve Yönetmelik Özerkleşme ya da Sınıfsal Oligarşinin Yeniden Üretimi

Endonezya'da, yerel sınıfsal ittifakların ulusal düzeyde temsiline uzun yıllar olanak veren devlet başkanı Suharto iktidarı döneminde, yolsuzluk ve rüşvet ilişkilerini de içeren devlet ile ilişkilendirme biçimi, Suharto sonrası dönemi de etkisi altına almıştır. Bu açıdan, ülkenin güçlü yerel sınıf ittifaklarının merkezileştiği bir dönemden aynı sınıfsal ittifakların görece olarak korunduğu ve yeniden yerelleştiği bir döneme geçiş yaşanmaktadır. Bu süreçte, yönetmelik yerinden yönetimin güçlendirilmesi ile rant arayışının adem-i merkezileşmesi ve yolsuzluklar ile yağma sisteminin yerelleşmesi deneyimlerine tanık olmaktadır (Hadiz, 2006b: 262; Hadiz, 2007). Öncelikle Endonezya'da kapitalist iktisadi ilişkilerin kurumsallaşma düzeyinin görece geri kalmışlığının ülkenin sömürge geçmişiyile ilişkili olduğu belirtilmelidir. Sömürge döneminin temelini ise kırsalda üretilen tarımsal ürünlere ve ülkenin doğal kaynaklarına el koyma süreci oluşturmaktadır. Hollanda'nın küresel pazarlardaki konumunun hem bağımsız hem de bağımlı değişkeni olarak ülkede üretilen artı ürünlere el koyma süreci yerel düzeyde siyasal özerklik ve yönetmelik kurumsallaşmanın gelişiminde de belirleyici olmuştur. Hollanda bölgesel özerkliği, büyük ölçüde merkezileştirdiği sömürge yönetimine ciddi bir tehdit olarak görmüştür (Eckardt ve Shah, 2006: 233). Bu yüzden merkezi olarak örgütlenmiş devlet yönetmeliği ile en alt düzeydeki yerel topluluklara dayalı bir yönetim modeli geliştirmiştir. Sömürge döneminde ülkenin yönetimi açısından merkezi olarak örgütlenmiş güçlü devlet yapısı yerine biri yerel halk, diğeri batılılar için olmak üzere ikili bir yönetim yapısı geliştirilerek ülkenin territoryal örgütlenmesinde de yerelde üretilen ürünlere el koymaya olanak sağlayan köy topluluklarına dayalı bir yapı oluşturulmuştur (Ito, 2011: 416-422). Bu kapsamda olmak üzere, özellikle yerel halkın yönetimi ve kırsal alanlardaki üretimin denetimi açısından köy, sömürge yönetimlerinin tercih ettiği optimum yerel öl-

çek olarak görülmüştür. Provinsi ya da il-bölge düzeyinde örgütlenme ise ülkenin sömürgeleştirilmesinin önünde engel oluşturabileceği düşüncesiyle bilinçli olarak zayıflatılmıştır (Nasution, 2016: 4). Burada köyün yerel topluluklar açısından yönetsel örgütlenmenin ilk düzeyi olarak belirlenmiş olması önemlidir. Zira toplumsal bir oluşum olarak köy gerçekliği hem yerel toplulukların yönetsel kurumsallık içerisine dâhil edilmesine olanak sağlarken hem de iktisadi üretimin geliştirilmesi açısından uygun müdahalelerin gerçekleştirilmesini kolaylaştırıcı bir yönetsel birim olarak işlevsel hale gelmiştir. Köy topluluğunun sosyolojik oluşumunun temeli olan geçimlik iktisadi etkinliklerin gerçekleştirilmesi işlevinin yanı sıra siyasal-yönetsel konumu özerk bir yerellik olarak değil merkez bağımlı ya da merkeze eklenilen güdümlü bir gelişme pratiği göstermektedir¹⁵.

Bağımsızlık sonrası dönemde yerel, ulusal siyasetin bir türevi olarak onun belirleyiciliğinde ve etkisinde gelişim göstermiştir. Güçlü merkezîyetçi devlet örgütlenmesinin önemli ölçüde belirleyici olduğu süreçte ulusal sermaye ile eklenilebilen yerel grupların devlet iktidarı ile ilişkilene biçiminde yerel, yalnızca bazı üretim kaynaklarına ya da ticaret yollarının denetimine sahip olma durumu ile belirlenen mutlak üstünlükleri bağlamında siyaseten güç kazanabilmiştir. Bu kapsamda olmak üzere, Suharto'nun Yeni Düzeninin birçok açıdan Soğuk Savaş döneminin bir ürünü olduğu gibi aynı zamanda sınırlı bir düzeyde de olsa yerel toplumsal ve siyasal güçlerin çatışmalarının bir ürünüdür (Hadiz, 2006a).

Endonezya'nın devlet sistemi özellikle Suharto'nun Yeni Düzeni ile merkezi olarak örgütlenmiş güçlü bir bürokratik yapıya kavuşmuştur. Merkezi devlet örgütlenmesi *ulusal birliğin korunması* açısından önemli bir unsur olarak görülmüş ve güçlendirilmiştir. Öyle ki il-ilçe-belde düzeyindeki yönetim birimlerinin başındaki yöneticilerin tümü emekli ya da aktif ordu ya da emniyet mensubu yöneticiler arasından seçimle değil merkezi hükümet tarafından yapılan atamalarla görev yapmıştır (Nasution, 2016: 3). Suharto iktidarında asker ve Golkar Partisinin domine ettiği bir merkezi bürokratik örgütlenme ile devleti yönetmiş ve Hollanda döneminden kalan özerk bölgesel yönetimleri de ortadan kaldırmıştır (Bennet, 2010:2). Esasen yerel yönetimlerin güçlendirilmesi sürecinin Suharto sonrasında birden gündeme geldiğini söylemek de yanlış olur. Suharto'nun 1990'lardan itibaren bu konuda uzmanlara ve bürokratlara programlar ve raporlar hazırlattığı ancak uygulama konusunda birkaç bazı deneme dışında herhangi eylemde bulunmadığı görülmektedir (Bennet,

¹⁵ Ancak federal bir yapılanmaya esas oluşturacak bazı özellikler sergileyen Hollanda sömürge döneminde adem-i merkezîyetçiliğe ve adet hukukuna dayalı bir yönetsel yapı kurulduğu ve bağımsızlık sürecinde federal yapının kurulmasını destekleyen siyasi liderlerin de bulunduğu kimi yazarlar tarafından dile getirilmektedir (Ostwald vd., 2016: 140).

2010:2). Suharto sonrası dönemde adem-i merkezileşme yönünde hızla hazırlanan reform belgeleri siyasal-toplumsal taleplerin yanı sıra devlet yönetiminde yapılan hazırlıkların da bir sonucudur.

Merkezin doğrudan denetimi altındaki yerel yönetim birimlerinin adem-i merkezileşmesi ve özerk birer yerinden yönetim birimi olarak tanımlanmaları 1999 yılında gerçekleştirilen reformlarla mümkün olmuş (Holzhacker vd., 2016: 5) ve ancak bu reformlarla birlikte yerel düzeyde yönetselliğin oluşumu mali, yönetsel ve işlevsel boyutları içeren geniş kapsamlı bir adem-i merkezileşme sürecine girmiştir (Eckardt ve Shah, 2006). Merkeziyetçilik karşısında yerinden yöneticiliğin güçlendirilmesi özellikle yeni liberal politikaların ve onun uygulayıcısı konumundaki uluslararası kuruluşları tarafından kapitalistleşme sürecindeki ülkeler açısından önemli hedeflerden biri olarak görülmüştür. Yeni kurumsalcılık ile ittifak halindeki kapitalizmin yeni liberal iktisadi ve siyasal yeniden yapılanma döneminde yönetsel olanın rasyonel ve piyasa ile uyum içinde çalışmasına olanak sağlayacak optimum ölçek olarak yerel düzey öne çıkarılmıştır. Ancak yerinden yönetimin gerçekleştiği ölçek olarak yerelin, demokrasinin, katılımın, rekabetin, yenilikçiliğin ve hesap verebilirliğin beşiği olarak görüldüğü bu yaklaşımda, üretim süreçleri ve artı değer adil bölüşümü açısından bir söz söylenmemektedir. Topluluklarının ve onların yönetsel örgütlenmelerinin kapasitelerinin geliştirilmesi düzeyinde bir açıklayıcılık iddiasında olan bu yaklaşımın en önemli sorunu veri toplumsal ilişkiler açısından sınıfsal güç ilişkilerinin yerel düzeyde aldığı biçim ve tarihsel bağlamı ihmal ediyor olmasıdır. Endonezya örneğinde, Hadiz'in (2010) işaret ettiği üzere bu Suharto Yeni Düzeninin ayrıcalıklı konumundaki sınıf ittifaklarının bu ayrıcalıklı konumlarını yerel ölçekte yeniden üretmeleri¹⁶ ve siyasal temsil açısından da "para siyaseti" dolayısıyla toplumun üreten kesimlerinin bu alandan uzak tutulmaları şeklinde gerçekleşmektedir. Bu açıdan, yerel ölçeğin siyasal ve yönetsel olarak güçlendirilmesinin iktisadi rekabet ve yenilikçilik temelinde oluşturulan kalkınma söylemi ile meşruiyet zemini kazandırma çabası, Endonezya deneyiminin çok açık bir biçimde gösterdiği gibi, yalnızca egemen sınıfsal ittifakların yeniden konumlanmasını sağlamıştır ki bu Endonezya'nın toplumsal oluşumu açısından mevcut iktidar ilişkilerini sorgulayan ya da ona meydan okuyan bir yapı ortaya çıkarmaktan oldukça uzaktır. Bu bağlamda, yerel siyasetin ulusal siyaset karşısında özerk bir mücadele alanı olarak güç kazanması Suharto sonrası dönemin en önemli gelişmesi olsa da, Suharto iktidarından çıkar sağlayan ve Suharto'nun müttefiki

¹⁶ Suharto dönemi ve Suharto dönemi sonrasındaki patronaj ilişkilerinin farklı yönetsel ölçeklerde nasıl üretildiğine ilişkin ayrıntılı bir tartışma ve grafiksel anlatımlar için bkz. Barter, 2008.

olan aktörlerin bugün yerel düzeydeki demokratik sürece eklemlemeye çalıştıkları görülmektedir. Dolayısıyla, yönetsel iktidarın ve parlamenter siyasetin adem-i merkezileşmesi eski siyaset yapma biçimini başkent Jakarta'dan Endonezya'nın bölgelerine, illerine ve ilçelerine taşımış ve Suharto döneminin siyasetçi, iş adamı ve bürokratları ile ortaya çıkan yeni yerel elitlerin bu kez yerel ölçekte meclis üyesi ya da yerel yönetici olarak kendilerini konumlandırımları ile sonuçlanmıştır. (Hadiz ve Richardson, 2013: 36-38). Bu doğrultuda, Endonezya'nın yerinden yönetim süreci, eski düzenin ayrıcalıklı konumlarında bulunan çıkar gruplarının yeniden konumlanmalarının yanı sıra yerel düzeyde yeni oligarkların oluşmasına da zemin hazırlamıştır (Nasution, 2016: 3). Bu süreçte, yönetsel iktidarın önemli ölçüde yerel düzeye aktarılması ile birlikte yeni bir bölgesel siyasal elitler sınıfı da yaratılmıştır. Örneğin, devlet başkanlığı görevinde de bulunan Joko Widodo gibi yerel siyasetin güçlü figürleri ülke yönetiminde söz sahibi olmuştur (Ostwald vd., 2016: 143). Bu siyasal iklimde, patronaj ilişkileri ve mali verimsizlikler, yerel yönetim alanında yapılan reformların beklenen sonuçları vermesine engel olmuştur. Ortaya çıkan bu durum karşısında merkezi yönetim yönetsel ve siyasal alanda yeniden merkezileşme arayışlarına girmiştir ki bu merkez-yerel geriliminin yeniden artmasına neden olmaktadır (Ostwald vd., 2016: 139).

4. Yerelde Yönetselin ve Siyasal Özerkliğin Biçimsel Dönüşümü

Endonezya'da yerinden yönetimi güçlendirmeye yönelik ilk yasal düzenleme 1957 tarihinde 1 sayılı kanun ile yapılmış olup yerel yasama meclislerinin yetkilerinin artırılması hedeflenmiş ancak bu girişim başarısız olmuştur (Choi, 2011: 22). Suharto döneminde çıkarılan 1974 tarih ve 5 sayılı kanun ile anayasal olarak il-bölge, ilçe, belde ve köy düzeylerine daha fazla sorumluluk verme yönünde düzenlemeler yapılmıştır (Holzhacker vd., 2016: 5). Devletin sunduğu kamusal hizmetlerin farklı düzeyler arasında bölüşümünü öngören bu yasal düzenleme; (i) yetki ve sorumlulukların özerk yerel yönetim birimlerine devredilmesi, (ii) merkezin yereldeki birimlerine yetki genişliği esasına dayalı sorumluluklar verilmesi ve (iii) yerel yönetimlerin merkezi hükümetin yerine bazı kamusal hizmetleri sunmasını öngören birlikte yönetim olmak üzere politikanın hayata geçirilmesini hedeflemiştir (Turner, 2001: 69; Devas, 1997: 354-355). Bu kanun ile yerel yönetimlere ilişkin bazı düzenlemeler yapılsa da, yerel düzeyde atanan bürokratlardan oluşan meclis üyelerine kadar tüm yöneticiler Suharto ve parti-asker bürokrasisi tarafından belirlenmiştir (Bennet, 2010: 2). Kanunla yetki devredilirken yalnızca belirli kamusal hizmetlerin sunumu aşamasında yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılmasının hedeflendiği ancak merkezi yönetimin merkeziliğinin korunduğu bir yapı üretilmiştir (Choi, 2011: 23). Bunun yanında, 1999 yılı öncesindeki yerinden yö-

netimci yasal düzenlemelere ve yerele yetki ve sorumluluk devri öngören girişimlere bakıldığında genel olarak siyasal özerklikten çok bazı kamusal iş ve işlemlerin yerel düzeyde gördürülmesini öngören yönetsel yerinden yönetim çabaları olduğu görülmektedir. Siyasal açıdan adem-i merkezileşme sürecine gösterilen direncin başlıca nedenlerinin (i) yerel yönetimlerin önemli kamu hizmetlerini yerine getirmede yetersiz kalacaklarına duyulan inanç, (ii) kamu fonlarının kullanımında ortaya çıkacak meşruiyet sorunları, (iii) merkezi yönetimin toplanacak gelirlerin paylaşılmasını gerektirdiğinden yetki devri konusuna istekli yaklaşmaması, (iv) kalkınmanın getirilerinden tüm yerel yönetimlerin yararlanmasının sürdürülmesinin sağlanması ve yerel özerkliğin bölgeler arası bölüşümün kapsamını daraltacağı korkusu, (v) ulusal birliğe ilişkin kırılganlık yaratacağı algısı ile (vi) iktidar ve otoritenin birliği ile pedarşahilik ve kayırmacılıkla dolu olan Endonezya kültürü olduğu ileri sürülmektedir (Devas, 1997: 364-5).

En genel anlamıyla adem-i merkezileşme iktidarın, kaynakların ve sorumlulukların merkezi yönetimden yerel yönetime transfer edilmesi (Utomo, 2011: 245) şeklinde tanımlanırsa Suharto sonrası devlet başkanı olan Habibie döneminde bu doğrultuda bazı yasal düzenlemelerin yapıldığı görülecektir (Holzhacker vd., 2016). Örneğin, 22 sayılı Bölgesel Özerklik Kanunu ve 25 sayılı Merkezi ve Bölgesel Yönetimler Arasında Mali Özerklik Kanunu ile siyasal ve mali özerklik bakımından yerel yönetimler güçlendirilirken, bu değişim sürecinde il-bölge düzeyi karşısında kabupaten ve kota denilen il-ilçe düzeyi öne çıkmıştır (Nasution, 2016:1). Burada, il-ilçe ve alt kademe yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesi bir tercihten çok zorunluluk olarak siyasa yapıcılar tarafından yasal düzenlemelerin konusu olmuştur. Özellikle yerel düzeyde en uygun ölçek hangisi olmalı sorusu tartışma yaratmış il ölçeğinin ayrılıkçı eğilimleri güçlendirip ülkenin üniter yapısına zarar vereceği düşünüldüğünden hizmet sunumunda halka en yakın ölçek olarak ilçe belediyeleri kabul edilmiştir (Brodjonegoro, 2001).

Endonezya'daki adem-i merkezileşme süreci merkezi yönetim tarafından içişleri ve maliye bakanlıkları ile koordinasyon halinde yürütülmüştür. İçişleri Bakanlığı bölgesel özerkliğin yönetsel ve siyasal boyutlarını ilgilendiren yasal düzenlemelerle ilgilenirken; Maliye Bakanlığı bölgesel özerkliğin mali boyutunu ilgilendiren yasal düzenlemelere odaklanmıştır (Brodjonegoro, 2001: 2). Bu süreçte onaylanan 22 Sayılı Bölgesel Özerklik Kanunu, (i) il ve ilçeler arasındaki hiyerarşik ilişkinin ortadan kaldırılarak özerkliklerinin güçlendirilmesi, (ii) seçimle göreve gelen yerel meclislerin başkanlarını seçmeyi de içeren yasama faaliyetlerinde bulunmalarını sağlayan yetkilerinin güçlendirilmesi, (iii) demokratik hesapverebilirliğe ilginin artması, (iv) kamu hizmetinin sunumunda sorumlulukların kabupaten ve kota yönetimlerine transferi ve (v) bölgesel hizmetlerin yaratılmasıyla personelin yerel yönetimlere aktarılması

olmak üzere beş alanda değişiklik yaratmıştır (Turner, 2001: 72). 2004 yılında ise 32 sayılı Kanun ile yerinden yönetimin bölgesel yönetim kapsamında reforme edilmesine yönelik bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Tablo 1. Endonezya'daki Yerel Yönetim Alanında Yapılan Yasal Düzenlemeler

Sıra No	Yasal Düzenleme Numarası	Yasal Düzenlemenin Adı
1	1998 tarih 25 sayılı Meclis Kararı	Desentralizasyon için Rehber
2	1999 tarih 22 sayılı Yasa	Bölgesel Yönetim
3	1999 tarih 25 sayılı Yasa	Merkezi ve Yerel Yönetimler arasında Mali Denge
4	2004 tarih 32 sayılı Yasa	Bölgesel Yönetim
5	2004 tarih 33 sayılı Yasa	Merkezi ve Yerel Yönetimler arasında Mali Denge
6	2005 tarih 58 sayılı Hükümet Düzenlemesi	Bölgesel Muhasebe ve Finans Yönetimi
7	2007 tarih 78 sayılı Hükümet Düzenlemesi	Uygulama Rehberi
8	2009 tarih 28 sayılı Yasa	Bölgesel Vergiler ve Cezalar
9	2009 tarih 13 sayılı Yasa	Yogyakarta İline Özel Statü Verilmesi
10	2012 tarih 2 sayılı Yasa	Bölgesel Tahsis Mekanizması
11	2014 tarih 22 sayılı Yasa	Bölgesel Vali, Belediye Başkanı Seçimi Rehberi
12	2014 tarih 23 sayılı Yasa	Bölgesel Yönetim

Kaynak: Rusyiana ve Sujarwoto, 2017:29.

2004 ve 1999 tarihli yasal düzenlemelerin getirdiği en büyük değişim kamu mal ve hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin rolünün oldukça genişletilmiş olmasıdır. Buna göre, yerel yönetimler eğitimden sağlığa, çevreden ulaşıma, tarımdan imalat sanayiine, sermaye yatırımlarından iş güvenliğine kadar birçok temel kamu hizmeti alanında sorumlu ve yetkili yönetsel düzey olarak belirlenmiştir (Nasution, 2016: 1). Yerinden yönetime ilişkin en

son yasal düzenleme ise 2014 tarihli 23 sayılı Yerel Yönetim Kanunu'dur (Pemerintahan Daerah-YYK). Bu Kanun, 30 Eylül 2014 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte 2004 tarihli 32 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Tablo 1'den görüleceği üzere 1990'ların sonundan itibaren yerel yönetimlere ilişkin toplam on iki yasal düzenleme yapılmıştır. Bunlardan dokuzu 2004-2014 döneminde adem-i merkezileşmenin uygulama aşamasında değiştirilen ve çıkarılan yasal düzenlemelerdir.

1980-2015 yıllarında devletin teritoryal örgütlenmesine ilişkin farklı düzeylerdeki yerel-bölgesel yönetim birimlerinde anlamlı düzeyde bir niceliksel artış görülmektedir. Ancak bu artışın büyük bir kısmı Tablo 2'den de görüleceği üzere 1999 sonrasında yerinden yönetime ilişkin yukarıda anılan yasal düzenlemelerin yoğunlaştığı ve yerel düzeydeki yönetsel birimlerin güçlendirildiği bir dönemde gerçekleşmiştir. Örneğin, belde düzeyi olarak görülebilecek kecamatan sayısı 1980-1995 döneminde yüzde 14,78'lik bir artış gösterirken 2000-2015 döneminde bu artış yüzde 74,64 olmuştur. Bir başka ifadeyle son 15 yılda yaşanan sayısal artış ondan önceki 25 yılda yaşanan artışın 5 katı olmuştur. Yaşanan bu sayısal artış ile ilişkili olarak yeni yerel yönetim birimlerinin kurulmasını destekleyen görüşe göre yeni kota ya da kabupaten kurulması Endonezya'nın demokratikleşme sürecinin bir parçası olup siyasal liderlerin halka daha yakın olmalarını ve toplulukların ihtiyaçlarının daha etkin olarak karşılanmasını sağlamaktadır (Fitriani vd., 2010: 58).

Tablo 2. Endonezya'da Yönetsel Birimlerin Düzeylerine Göre Sayısal Dağılımı 1980-2015¹⁷.

Yönetsel Düzey/Tarih	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	1980-95 Değişim %	2000-15 Değişim %
İl-Bölge (Provinsi)	27	27	27	27	26	33	33	34	0	30,77
İlçe (Kırsal) Kabupaten	246	246	241	243	268	349	399	416	-1,22	55,22
Belediye (Kentsel) (Kota)	54	55	55	62	73	91	98	98	14,81	34,25
Kecamatan (Belde)	3349	3539	3625	3844	4049	5277	6699	7071	14,78	74,64
Desa (Köy)	65372	67534	67033	65852	69050	69868	77548	81936	0,73	18,66

Kaynak: Statistik 60 Tahun Indonesia Merdeka, Statistical Yearbook of Indonesia 2014 ve Statistical Yearbook of Indonesia 2016.

Bir başka görüşe göre ise merkezi yönetimin yerel düzeyde oluşturduğu çok parçalı siyasi harita ülkenin bölünmesinden çok, böl ve yönet stratejisi

¹⁷ Tabloda değişimin yüzdesine ilişkin hesaplamalar makalenin yazarı tarafından yapılmıştır.

kapsamında yerel düzeyi merkez karşısında zayıflatmayı amaçlamaktadır (Fit-rani vd., 2010: 61). Ancak bu sürecin demokratikleşme ve yerel düzeyde tem-silin artırılmasına yönelik değerlendirmelerin ötesinde yerel düzeydeki kay-nakların bölüşümünde ve üretimin örgütlenmesinde yeni bir iş bölümü ve ör-gütlenme sürecinin ürünü olduğu ve yukarıda ifade edilen ikinci iddia kapsa-mında merkez-bağımlı bir yerelleşme dinamiğinin parçası olduğu da görül-mektedir. Burgess ve diğerlerinin çalışmasına göre de yeni ilçe kurulması kamu hizmetlerinin yerel düzeyde etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi arayışından çok yerel elitlerin rant arayışlarının bir sonucudur (aktaran Sjahrir vd., 2014: 166). Dolayısıyla, yerel yönetimler kamu yatırımlarında kullanacakları fonlarının bölüşümü yerel sermaye grupları bakımından önemli bir mücadele alanı haline gelmektedir.

Yerinden yönetimin güçlendirilmeye başlandığı 1990'ların sonundaki yasal düzenlemelerle başlayan süreç öncesinde devletin territorial örgütlen-mesi açısından yerel düzeydeki görevlilerin atanmasını da içeren güçlü bir hi-yerarşik yapı bulunmaktaydı (Eckardt ve Shah, 2006). Bu süreçte merkezileş-miş sermaye-bürokrasi-ordu ittifakının Suharto sonrası dönemde yerel ölçekte konsolide olma arayışına girmiştir. Yerelleşmenin ortaya çıkardığı yeni dina-miklerin, sermaye hareketliliğini ve bu hareketliliğin piyasa-devlet bütünsel-liğinde yeniden inşasını gerektirmiştir. Yönetimsel ve siyasal özerkleşme bölge-ler-iller arası gelişmişlik farkının artmasına ve eşitsiz gelişmenin-kalkınmanın giderilmesine yönelik merkezileşme eğilimlerinin yeniden gündeme gelme-sine ve merkez denetimindeki fon-kaynak aktarma mekanizmalarının güçlen-dirilmesine yol açmıştır. Bu açıdan, 2014 sonrası dönemde gerçekleşen re-formlara bakıldığında, aşağıda ayrıntılı olarak değinileceği üzere, merkezi yö-netimin siyasal ve yönetsel rolünün yeniden tanımlandığı görülmektedir.

Oldukça geniş kapsamlı olan 2014 tarihli Yerel Yönetim Kanunu (YYK), yerel-bölgesel yönetimlerin yasal ve yönetsel görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Kanun'a¹⁸ göre Endonezya topraklarının yönetsel olarak illere ve illerin de daha alt düzeyde ilçe ve şehir bölgelerine, ilçe ve şehir bölgelerinin alt-ilçelere, alt-ilçelerin de yine alt-ilçelere ya da köylere bölündüğü görülmektedir. Vali hem merkezi yönetimin yereldeki temsilcisi hem de bölgenin en yüksek yönetsel amiri konumundadır. İlçe böl-gelerindeki naipliklerin başında naipler ve bir başka ilçe düzeyi olan şehirlerde ise belediye başkanı yönetimin başında bulunmaktadır¹⁹ İllerin yönetsel bölge olmasının yanı sıra merkezi hükümetin temsilcisi olan valinin nezdinde kamu yönetiminin gerektirdiği işleri yerine getirdiği bir alan ve ilçelerin-şehirlerin

¹⁸ 2014 tarih ve 23 sayılı Endonezya Yerel Yönetim Kanunu'nun (YYK) 2. maddesinde dü-zenlenmiştir.

¹⁹ YYK'nın 59. maddesinde düzenlenmiştir.

yönetimsel bölge olmalarının yanı sıra naiplerin/belediye başkanlarının kamu yönetimi işlerini yerine getirdikleri bir alan olduğu ifade edilmiştir²⁰.

Sonuç olarak, her ne kadar adem-i merkezîyetçilik ülkeyi bir arada tutmak ve ulus-devlet inşası için bir strateji olarak uygulanırsa da beklentilerin karşılık bulduğunu söylemek mümkün değildir. Etno-milliyetçilikler ve kimlik temelli siyasal eğilimler adem-merkezîleşme süreci ile birlikte artmıştır. Yerel düzeydeki siyasal iktidar bazı grupların elinde toplanmış ve farklı toplumsal sınıfları içerecek biçimde siyasal katılım ve adil temsiliyet sağlayacak bir yerel siyaset alanı henüz oluşmamıştır (Utomo, 2011: 253-256).

5. Yerel Demokrasi ve Meclisler

Endonezya’da Suharto döneminde uygulanan yerel yönetim sistemi 1974 tarihli 5 nolu Yerel Yönetim Kanunu’na dayanmaktadır. Kanuna göre yerel yönetimler bölgesel başkan, yürütme birimleri ve yerel meclisten (DPRD) oluşmaktadır. 1999 yılına kadar yerel meclis üyeleri genellikle kapalı listedeki adaylar arasından seçilmekte ve tüm atamalar genellikle askerlik kariyeri olanlar arasından İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmakta idi (Skoufias vd., 2014: 6; Ostwald vd., 2016: 148). Dolayısıyla, Suharto döneminde yerel yönetimlerin başkanları merkezi atama yoluyla göreve getirilmiş ve yerel halka değil Jakarta’daki merkezi hükümete ve devlet başkanına karşı sorumlu olmuşlardır²¹. Bu yapının aksine, 2001 Reformu ile birlikte belediye başkanlarına özellikle bütçenin harcanmasında öncelikleri belirleme yetkisi verilmesiyle birlikte belediye başkanlarının “küçük krallar” (Firman, 2009:148) olarak isimlendirilmeye başlandığı yeni bir sürece girilmiştir.

2004 yılına kadar belediye başkanlarının yerel meclislerce seçildiği bir dönem yaşanmıştır. Bu süreçte yerel meclisler başkanı seçme, denetleme ve görevden alma yetkilerine sahip olmuşlardır. Sonrasında yapılan yasal düzenlemeler neticesinde ilk demokratik yerel seçimler 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Endonezya’da ilçe düzeyinde seçilmiş belediye başkanlığına geçiş süreci 2010 yılı itibarıyla tamamlanmış ve tüm ilçe belediyelerinde seçimle iş başına gelen başkanlar görev yapmaya başlamıştır (Sjahrir, 2014: 169). Ancak bu süreç de sorunsuz bir şekilde ilerlememiş ve meclislerin gücündeki orantısız artış ile “para siyasetinin” etkisinde kalması gibi sorunlar gündeme gelmiştir (Skoufias vd., 2014: 7). Buna rağmen Valsecchi tarafından yürütülen bir çalışmada doğrudan halk tarafından seçilen belediye başkanlığı uygulamasının önceki dönemde uygulanan yerel meclislerce başkan seçimine kıyasla

²⁰ YYK’nın 4. maddesinde düzenlenmiştir.

²¹ Bu kapsamda, Suharto döneminde seçilmiş meclis üyelerine “atanmış seçilmişler” denilebilir.

daha fazla yolsuzluğa neden olduğu da ileri sürülmektedir (aktaran Skoufias vd., 2014: 4). Bir başka anlatımla, doğrudan seçim yönteminin benimsenmiş olması belediye başkanlarının halka hesap verebilirliklerini sağlamaktan çok meclisin zayıflatılması ile başkanlara kaynak dağıtımında özgürlük alanı kazandırmıştır. Çünkü seçimlere ve seçim süreçlerine ilişkin yapılan değerlendirmelerde siyasal ve iktisadi elitlerin yerel düzeydeki partileri ve demokratik süreçleri domine etmeye devam ettikleri tespiti yapılmaktadır (Choi, 2011). Dolayısıyla, seçimlerin doğrudan olup olmamasından çok, temsilin niteliği sorunun temelini teşkil etmektedir. Bürokratik denetimin yerini etkin demokratik denetimin alması hedeflenmiştir ancak Endonezya’da geçmiş rejimden miras kalan yolsuzluk, para siyaseti ve yerel elitlerin belirleyiciliğinde gelişen yerel iktidar ilişkileri kaynak kullanımı bakımından demokratik denetimin önünde engel oluşturmuştur (Sjharir vd., 2014: 166).

Yerel ölçekte yönetsel olanın yönetimi ve yerel toplulukların temsili açısından önemli örgütsel yapılar olan yerel meclisler (DPRD), İl-Bölge Meclisleri (İl-Bölge DPRD’leri) olarak Yerel Yönetim Kanununda²² ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yerel meclisler ilçe düzeyinde de bulunmakta ve yasama-karar alma faaliyetleri açısından olduğu kadar yürütmeye ilişkin iş ve işlemleri de yürütmektedir. Komisyonlar şeklinde örgütlenen bu meclisler belirli bölgelerden, genel seçimler yoluyla seçilen siyasi parti temsilcilerinden oluşmaktadır. Üyeleri beş yıl için seçilen en az otuz beş, en çok yüz kişiden oluşabilen meclislerin, ilgili bakanın kararı ile çalışmalarına başlayacağı öngörülmüştür. İl ve ilçe düzeyindeki meclislerin yerel düzeyde yasama faaliyetlerini yürütmek, bütçe ve denetim yapmak olarak belirtilen genel işlevlerinin yanı sıra kanunda sayılan görev ve yetkileri aşağıdaki Tablo 3’ten takip edilebilir²³. Tablo 3’ten de görüleceği üzere, Yerel Yönetim Kanunu’nun getirdiği en önemli düzenleme valiler ile naip (Bupati) ve belediye başkanının (Wali Kota) 2004 yılındaki düzenlemeden farklı olarak doğrudan halk tarafından seçimi usulünün kaldırılmış olmasıdır. Buna göre, 2014 yılında çıkarılan 22 sayılı Kanun ile vali, naip ve belediye başkanın seçimlerine ilişkin yasal düzenlemeler yapılmış ve ilgili yerel yöneticilerin hangi usullerle seçileceği hükme bağlanmıştır. Valiler İl Meclisi’nin üyeleri tarafından, naip ve belediye başkanı ise kendi meclisleri tarafından serbest, açık, dürüst ve adil demokratik seçimle 5 yıl için seçilirler. Seçim prosedürleri biraz uzun olmakla birlikte (hazırlık süreci, kamu tarafından test edilme, oylama vb.) tüm yurt çapında aynı anda gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Ancak 2014 yılında yapılan bu düzenlemelerin, 2015 yılında devlet başkanı tarafından çıkarılan ve daha sonra meclis tarafından kabul edilerek yasalaşan bir KHK ile değiştirildiğini belirtmek gerekmektedir. Bu değişikliklere göre, yerel meclislerin seçim yetkileri

²² YYK’nın V. Bölümünün 4. Kısımında düzenlenmiştir.

²³ YYK’nın 101. maddesinde düzenlenmiştir.

kaldırılarak doğrudan seçimlerin yerel düzeyde de kural olarak uygulanacağı yasal güvenceye kavuşturulmuştur²⁴.

Yerel demokrasinin gelişimine bakıldığında Suharto döneminde merkezi atamanın etkisiyle yerel düzeyde karar alma mekanizmalarında farklı çıkar gruplarının etkinlikleri görünür değilken yerinden yönetimin güçlendirilmesi sürecinde yerel siyaset de merkezden görece bir özerklik kazanmıştır. Bu kapsamda, yerel siyaset eski dönemin aktörleri için de yeni bir oyun alanı haline gelmiştir. Merkezi düzeyde temsil edilen toplumsal sınıfların temsilcileri yeni dönemde yerel düzeyde yeniden örgütlenmiştir.

Tablo 3. 2014 Tarihli Yerel Yönetimler Kanunu'na Göre Yerel Meclislerin Görev ve Sorumlulukları

Düzye	İl-Bölge	İlçe
Görev-Sorumluluk	Vali ile birlikte müşterek olarak İl Yasalarını yapmak	Naip veya belediye başkanı ile yönetmelik çıkarmak
	Vali tarafından sunulan taslak bütçe kanunu tartışarak onamak	Naip veya belediye başkanı tarafından önerilen ilçe bütçesini tartışmak ve onaylamak
	İl Yasalarının ve il bütçesinin uygulanmasını denetlemek	Yasaların uygulanmasını gözetmek
	Vali seçmek ²⁵	Naip veya belediye başkanını seçmek ²⁰
	Valinin atanması ya da görev alınmasına ilişkin teklifi bakan aracılığıyla başkanın onayına sunmak	Merkezi hükümetin onay ve görevden almaya yetkili temsilcisi olarak valiye, bakanı bildirmek üzere, naip veya belediye başkanının atanma ve görevden alınmalarına ilişkin teklifte bulunmak,
	İli ilgilendiren uluslararası anlaşmalarla ilgili ilin bölgesel yönetimine görüş bildirmek ve tavsiyede bulunmak	Bölgede planlanan uluslararası anlaşmalarla ilişkin görüş ve düşünce bildirmek,
	İlin bölgesel yönetimi tarafından üstlenilen uluslararası işbirliği planını onamak	İlçe bölge yönetimi tarafından gerçekleştirilen uluslararası işbirliği planını onamak,

²⁴ GTZ Endonezya Uzmanı Ade Cahyat ile 2017 yılında yapılan e-posta yazışmalarından elde edilen bilgiler neticesinde bu durum tespit edilmiş ve ilgili yasanın orijinal metni incelenmiştir.

²⁵ Ade Cahyat ile yapılan yazışmalarda 2014 tarihli YYK'nın bu açık hükmüne rağmen vali başta olmak üzere diğer düzeylerdeki başkanların doğrudan halk tarafından seçimi ile ilgili bir başkanlık kararnamesi bulunduğu ve bu kararnamenin 2015 yılında Meclis tarafından onaylanarak yasalastığını belirtmiştir. Bu kapsamda tabloda yer alan bu seçim yapma işlevi şu anda yürürlükten kaldırılmıştır.

Düzyey	İl-Bölge	İlçe
	İl yerel yönetiminin yönetsel raporuyla ilgili açıklama sunmasını vailiden talep etmek	Hesap verebilirliğe ilişkin naip veya başkannın sunacağı raporu talep etmek,
	Diğer bölgelerle ya da üçüncü taraflarla yapılacak işbirliği planını onamak	Bölgeyi ilgilendiren konularda diğer bölgeler veya üçüncü taraflarla yapılan işbirliği planlarını onamak,
	Kanun'un diğer maddelerinde tanımlanan görevleri yerine getirmek	Kanun'un diğer maddelerinde tanımlanan görevleri yerine getirmek.

Eski rejimin güçlü isimlerinin yerel siyasetin de güçlü aktörleri olduğu ve yapılan analizlerde son 50 yerel seçim incelendiğinde adayların yüzde 36'sının kariyer memurluğundan gelen bürokratlar, yüzde 28'inin girişimciler, yüzde 22'sinin parti bürokratları ve yüzde 8'inin emekli asker ve emniyet mensubu olduğu görülürken yalnızca yüzde 6'sının akademisyen ya da sivil toplum temsilcisi olduğu görülmüştür (Mietzner, 2005). Bir başka deyişle, yerel düzeyde temsili demokrasinin yönetici koluğunda kaynak bölüşümünün belirleyici aktörleri olarak devlet bürokrasisinin eski yeni temsilcileri (yüzde 66) ile sermayenin temsilcilerinin (yüzde 28) ağırlığının bulunduğu tespit edilmiştir. Her ne kadar Endonezya'daki adem-i merkezileşme süreci, doğrudan seçimle iş başına gelen başkan ve meclisin merkezi yönetim karşısındaki hiyerarşik ilişkisini sonlandırma ve daha önce merkezin doğrudan denetimi altındaki yerel hizmet birimlerinin siyasal hesapverebilirliğine ilişkin yeni uygulamaları yaşama geçirse de, yerel siyaset yapma biçimi "para siyaseti" tarafından belirlenmiş ve yolsuzluk ve adam kayırmacılığa dayalı bu düzen yerel yönetimleri de etkisi altına almıştır (Sujarwoto, 2012: 58-63).

Sonuç olarak, yerel yönetimlerin tüm adem-i merkezileşme süreçlerine rağmen ulusal siyasete bağımlı yapıları halen devam etmektedir. Gerek mali gerekse de yönetsel açıdan birçok konuda merkezi hükümetin desteğini almak oldukça önemlidir. Resmi kurumsal mekanizmaların yanı sıra bazı sivil girişimlerle de merkezi yönetim nezdinde lobi faaliyetlerinin yürütüldüğü ve bu kapsamda olmak üzere Bölge Temsilcileri Meclisi (DPD) ile yerel yönetim birliklerinin etkin olarak kullanıldıklarını söylemek mümkündür (Holzhacker vd., 2016: 9).

6. Yerinden Yönetimin Finansmanı ya da Mali Kaynakların Bölüşümü Sorunu

Yerel yönetimlerin siyasal ya da yönetsel özerkliklerinin en önemli ölçütlerinden biri mali kaynaklara erişim ve bu kaynakların kullanımına ilişkin karar alma mekanizmalarının nasıl kurulduğudur. Suharto döneminde ülkede üretilen iktisadi değer ve bu değerın bölüşümü bakımından merkezi yönetimin ve merkezi yönetim etrafında kümelenmiş çıkar gruplarının etkin olduğu bilinmektedir. Söz konusu dönemde ülkenin zengin yerel kaynaklarından elde edilen gelirlerin doğrudan merkezi yönetime ve özel olarak da Suharto ailesine gittiği Endonezya toplumunun bir gerçeğidir (Butt, 2010: 2). Bunun yanı sıra, Suharto döneminde yerel yönetimlere aktarılan kaynakların çok büyük bir kısmı yönetsel harcamaları karşılamak için kullanıldığı ve yatırım amacıyla çok az kaynak ayrılabilirdiği bilinmektedir. Örneğin merkezi yönetimin tahsis ettiği Özerk Bölge Yardımı (Subsidi Daerah Otonom-SDO), yerel yönetim harcamalarının yüzde 40'ını karşılamış ve bu dönemde yerel yönetimlerin harcamalarının yüzde 95'ini de personel giderleri oluşturmuştur (Devas, 1997: 356).

Suharto sonrası süreçte kamusal kaynakların yönetimi meselesi siyasal iktidarın demokratik ve yerelleşmeci dinamikleriyle bugün yeniden örgütlenmektedir. Bu kapsamda, adem-i merkezileşme sürecinin en önemli reform alanı da kaynak kullanımında yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması olmuştur. Bugün Endonezya'da mali kaynakların etkin kullanımında asli merci merkezi yönetim olmakla birlikte yatırım ve harcamaların yerel düzeydeki karar vericisi yerel yönetimlerdir. Vergi tabanı merkezi hükümet tarafından belirlense de yerel yönetimlerin sınırlı da olsa vergi oranlarını belirleme yetkisi bulunmaktadır. Örneğin, il yönetimleri motorlu taşıtlar tescil vergisi ya da su çıkarma vergisi gibi yerel vergi türlerinde tasarrufta bulunma hakkına sahiptir (Lewis, 2005: 293). Yarışan yerellikler söylemi etrafında şekillendirilen Endonezya yerel yönetimler reformu çerçevesinde belediye başkanlarının özellikle gelirler bakımından en önem verdikleri husus yatırım yapmak üzere sermayeyi kendi yerelliklerine çekebilmek olarak öne çıkmaktadır. Kuşkusuz siyasal bir tercih olarak sermayeye sağlanan vergi avantajları ve alınan düşük vergiler ile yerel yönetim bütçelerinin vergi gelirleri azalmaktadır (Palupi ve Febiandra, 2017: 5). Ancak buna rağmen, yerel yönetimlerin sınırlı da olsa sahip oldukları vergi ve harç oranlarını belirleme yetkisi bu yetkinin aleyhlerine kullanıldığını düşünen ve ülkede yatırımları bulunan sermaye gruplarının tepkisini çekmiştir. Bu konuda yerel yönetimleri sınırlandırmak için 2009 tarih 28 sayılı Bölgesel Vergiler ve Harçlar Kanunu çıkarılmasına rağmen yasadaki boşluklardan dolayı yatırımcıların yerel vergi düzeylerinden ve ödenen harçlardan halen şikâyetçi oldukları ileri görülmektedir (Butt ve Parsons, 2012: 91). Butt ve Parsons (2012), iş çevrelerinin yerel vergi ve harçlarla ilgili

şikâyetlerini ortadan kaldırmak için yapılması gerekenin yönetim çerçevesinde tüm paydaşların bir araya gelip karar verdiği yeni yönetim modellerinin hayata geçirilmesi olduğunu savunmaktadırlar.

Önceki bölümlerde tartışılan yerel yönetimlerde son dönemde yaşanan sayısal artış ve hizmet sunum alanlarının genişlemesi, kaynaklara erişim açısından da önemli bazı sonuçlara yol açmıştır. Asya Kalkınma Bankası'nın (2012) Endonezya'daki yerel yönetimlerin finansal yapısı ve yönetim reformları üzerine hazırladığı raporda belirtildiği üzere, merkezi yönetim kendi personelinin üçte ikisi ile 16.0000 hizmet sunum etkinliğini 2001 yılı itibariyle yerel yönetimlere devretmiştir. Bu kapsamda, 2014 tarihli Kanunda da düzenlenen yerele tahsis öngörülen mali kaynaklara baktığımızda, öz gelirler ve transfer gelirleri olmak üzere temelde iki gelir kaynağı bulunduğu görülmektedir²⁶. Öz gelirler, kaynağı yerel-bölgesel olan gelirler, gelir transferleri ve diğer bölgesel gelirler olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Kaynağı yerel-bölgesel olan gelirler ise yerel vergiler, resim ve harçlar, bölgesel varlıkların yönetiminden gelen gelirler ve diğer bölgesel gelirlerdir. 2001 yılından itibaren merkezi yönetim gelir vergisinin yüzde 20'sini yerel yönetimlerle paylaşmaya başlamıştır. Bunun yanı sıra, iki yeni devlet desteği de yaratılmıştır: Genel Tahsis Fonu (DAU-yerel yönetimlerin tamamı üzerinde serbestçe tasarrufta bulunma hakkına sahip oldukları fon) ve Özel Tahsis Fonu (DAK-özel amaçlı desteklerin bir arada olduğu fon). DAU, geçmişte yerel yönetim personelinin ücretleri ve ilgili ödemeleri için verilen Özerk Bölge Yardımı'nın (Subsidi Daerah Otonom-SDO) yerini alırken; DAK ise geçmişte yerel yönetimlerin özel projelerini finanse etmek için kullandırılan Başkanlık Ödeneği'nin (Instruksi Presiden-INPRES) yerine geçmiştir (Lewis, 2005: 294). Diğer bir deyişle, yönetim yapısındaki değişikliklere rağmen mali alandaki transferler, büyük ölçüde eski yönetim biçiminin yeniden üretimi şeklinde gerçekleşmiştir. Transfer gelirleri, merkezi yönetimin transferleri ile bölgelerarası transferler olup, merkezi yönetim transferleri (i) denge fonu, (ii) özel özerklik fonu, (iii) ayrıcalık fonu ve (iv) köy fonu olmak üzere dört farklı gelirden oluşmaktadır. Bölgelerarası transferler ise transfere yönelik toplanan hasılat ile mali yardımları içermektedir. Endonezya'da gelirlerin yönetsel bölünüşü açısından en önemli kalem kuşkusuz Denge Fonu (Dana Perimbangan) olarak öne çıkmaktadır. Zira bölgeler arası eşitsizliğin oldukça fazla olduğu Endonezya'da dengeleyici gelir mekanizmalarına duyulan ihtiyaç da o nispette fazla olmaktadır. Bu açıdan, Denge Fonu, Dana Bagi Hasil (DBH); DAU, Genel Tahsis Fonu ve DAK olmak üzere üç fondan oluşmaktadır. DBH, vergiler (arsa ve bina vergileri ile gelir vergisi), gümrük vergileri (tütünden alınan vergiler) ve doğal kaynakların kullanımından elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Özetlemek

²⁶ YYK'nın 285 ile 297. maddeleri arasında (ilgili maddeler de dahil olmak üzere) düzenlenmiştir.

gerekirse, yerel yönetimlerin gelirleri şunlardan oluşmaktadır: (i) öz kaynaklar, (ii) DAU, (iii) DBH-vergi ve doğal kaynaklardan elde edilen gelirlerin paylaşımı, (iv) DAK ve (v) diğer gelirler (örneğin bakanlıklar tarafından verilen Dekon ve Tugas Pembantuan gibi özel tahsis fonları) (Dixon ve Hakim, 2009: 122).

DAU, bölgeler arası gelişmiş farkını önlemek ve mali açıkları kapatmak amacıyla belirlenen gelirlerden oluşmaktadır. OECD'nin (2016) yayınladığı rapora göre, yerel yönetimlere yapılan gelir transferinin en önemli parçası DAU aracılığıyla yapılan mali transferlerdir. Merkezi hükümet transferlerinin yüzde 56'sını oluştururken yerel düzeyde yapılan harcamaların da yüzde 46'sı bu fondan karşılanmaktadır. DAK'ın da bakanlık ile birlikte belirlenen spesifik eylemlere ve planlara ilişkin harcamaların finansmanı amacıyla tahsis edilen gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Her ne kadar başarı düzeyi tartışmalı olsa da ulusal öncelik olarak görülen yoksulluğun azaltılması, iktisadi kalkınmayı desteklemek, işsizliği azaltmak ve diğer spesifik öncelik alanlardaki politikaları finanse etmek DAK kapsamındaki temel hedefler olarak ortaya konulmaktadır. DAK, merkezi hükümet transferlerinin yüzde 6'sını oluştururken yerel düzeyde yapılan harcamaların da yüzde 5'i bu fondan karşılanmaktadır. DAK aynı zamanda yerel yönetimlerin sermaye harcamaları yapmalarını sağlayan en önemli gelir kaynağı olarak öne çıkmaktadır. Görgül veriler, DAK'ta yapılan 1 rupiahlık artışın, yerel yönetimlerin sermaye harcamalarında 1,20 rupiah değerinde bir artışa yol açtığını göstermektedir. Buna karşın DAU'da yaşanan 1 rupiahlık artışın yerel kamusal sermaye harcamalarında yalnızca 0,09 rupiahlık bir artışa neden olduğunu ortaya koymaktadır. Bu sonuçlar, DAU ile gelen mali kaynakların personel giderlerine ve rutin işlere yapılan harcamalara ayrıldığı yönündeki yaygın inancı destekler niteliktedir (Lewis, 2013: 91). Bunların dışında 2014 tarihli Köy Kanunu'na göre merkezi ve yerel düzeyden köy yönetimlerine gelir transferi sağlanması öngörülmektedir. 2015 yılı bütçe gerçekleştirmelerine bakıldığında ilçe düzeyine merkezi yönetimden aktarılan mali kaynakların yalnızca yüzde 3'ü köylere transfer edilmiştir (OECD, 2016).

Endonezya'nın adem-i merkezileşme sürecinde öne çıkan en önemli özellik yönetsel adem-merkezileşmenin, mali adem-i merkezileşme ile desteklenmemesidir. Endonezya'daki mali reformlar yerel yönetimlere yalnızca harcamalara karar verme yetkisini vermiştir. Yerel yönetimler mali yönetim bakımından olumlu bazı göstergelere sahip olsalar da gelirlerinin yalnızca yüzde 8'ini kontrol edebildiklerinden mali bağımsızlıklarından ya da özerkliklerinden söz etmek güçtür (Ritonga vd., 2012: 37-47). Gelirlerin merkezi yönetime aktarılması ve gelir kazandırıcı vergi benzeri kamusal kaynakların yerel yönetimlere sınırlı tahsisi, yerel yönetimler alanındaki reformların etkinliği bakımından kısıtlayıcı olmaktadır.

Yerel yönetimlerin sahip oldukları harcama yetkisini nasıl kullandıklarına ilişkin alan yazında birçok görgül çalışma yürütülmüştür. Bu çalışmalarda, kullanılmadığı, siyasal süreçlerle kaynak kullanımı arasındaki ilişkinin nasıl üretildiği, hizmet sunumunda kaynakların verimli kullanılıp ve siyasal-toplumsal meselelerle mali kaynakların kullanımı arasındaki ilişkinin nasıl gerçekleştiği araştırılmıştır. Yerel siyaset-bütçe kullanımı arasındaki ilişkiye dair bu çalışmalarda yapılan tespitlerden bazılarını paylaşmak yerinde olacaktır. Bunlardan ilki, Sjahrir ve diğerleri (2013) tarafından yapılan Endonezya’da seçim dönemlerinde yerel yönetimlerin bütçe kullanımını araştırmak üzere geliştirilen siyasal bütçe döngüsü kavramı ile yerel yönetimlerin bütçelerinden yapılan harcamalar incelendiği çalışmadır. Bu çalışmada, ilçe düzeyinde doğrudan ya da dolaylı seçim yöntemiyle siyasal bütçe döngüsü arasında anlamlı bir ilişki olup olmadığı sorgulanmış ve toplam harcama, yönetsel harcama ve yönetsel harcamanın bir alt kategorisini oluşturan “diğer yönetsel harcamalardan” oluşan üç değişken incelenmiştir. Araştırmada seçim dönemlerinde “diğer yönetsel harcamalar” başlığı altında bütçeden yapılan harcamaların artış gösterdiği ancak bunun toplam bütçede bir artışa neden olmadığı görülmüştür. Bir başka deyişle, seçim dönemlerinde bütçede stratejik bir düzenlemeye gidildiği tespiti yapılmıştır. Bunun yanı sıra bir diğer önemli bulgu ise görev süresini tamamlayarak bir kez daha aday olmayan ya da aday gösterilmeyen belediye başkanlarının başında olduğu ilçe belediyelerinde seçim dönemlerinde bütçenin diğer yönetsel harcamalar kaleminde herhangi bir artış olmamasıdır. Bir kez daha seçilme şansı olmayan belediye başkanlarının belediye bütçesindeki harcama kalemlerine sadık kaldıkları görülmüştür (Sjahrir vd., 2013: 343-344).

İkincisi, yerel yönetimlerin nasıl ve neden bütçe yaptıklarını araştırmak amacıyla yedi üst düzey kamu bürokratıyla yapılan derinlemesine görüşmelere dayanan Palupi ve Febiandra’nın (2017), çalışmalarıdır. Yazarlar, performans esasına dayalı bir bütçeleme uygulanan Endonezya’da, bütçenin belediye başkanının siyasal tercihleri doğrultusunda belirlendiğini ve başkanın sonraki seçimde yeniden seçilmesini garanti altına almaya yönelik seçim kampanyası süresince vadettiklerini gerçekleştirmeye yönelik hazırlandığını belirtmektedirler (Palupi ve Febiandra, 2017: 3-4). Üçüncü olarak, seçim dönemlerinde ilçe belediyelerinin bütçe performanslarını incelemek amacıyla 2010-2014 dönemi doğrudan yerel seçimlerini inceleyen bir çalışmada 451 ilçe belediyesinin verileri analiz edilmiştir. Analiz sonucunda seçim yıllarında yerel yönetimlerin – özellikle seçmenlere yönelik göze hoş gelen projelere – fazla harcama yapmalarından dolayı bütçe açığı verdikleri tespit edilmiştir (Setiawan ve Rizkiah, 2017: 533). Dolayısıyla seçim dönemlerinde bütçeden yapılan harcamaların artması ve ortaya çıkan bütçe açığı yerel yönetimlerin bütçe kullanımında toplumsal ihtiyaç ve taleplerden çok belediye başkanının yeniden seçilebilmesini bir ölçüt olarak gördüğü ortaya konulmuştur.

Dördüncü çalışma, Sjahrir ve diğerleri (2014) tarafından Endonezya’da yerel yönetimlerin aşırı yönetmel harcama yapmalarında yerel siyasetin etkisinin incelendiği araştırmadır. Analize esas oluşturan yönetmel harcamalar genel yönetim giderleri, mekânsal planlama, birlik ve yerel siyaset, personel, halk ve köylerin güçlendirilmesi, istatistik, arşiv, iletişim ve bilgi işlem harcamalarından oluşmaktadır (Sjahrir vd., 2014: 171). Yazarlar yönetmel harcamaları merkeze koyarak yerel siyasetle ilişkili bir biçimde bütçe kullanımını çözümlemiş ve test ettikleri altı hipotezden beşini doğrulamışlardır. Doğrulanmış beş hipotez şunlardır; (i) kişi başına düşen yönetmel harcamalar nüfus ve nüfusun erişilebilirliği ile azalmakta ancak kalkınma düzeyi ile birlikte artmaktadır; (ii) kişi başına düşen yönetmel harcamalar kişi başına düşen gelirlerle birlikte artmaktadır; (iii) okur yazarlık oranı dikkate alındığında kişi başı yönetmel harcama daha düşük eğitim düzeyine sahip ilçelerde daha yüksektir; (iv) bir yerde yüksek siyasal yoğunlaşma var ise, bir başka deyişle yerel mecliste bir parti çoğunluğu elinde bulunduruyorsa, kişi başı yönetmel harcama da yüksektir; ve (v) kişi başı yönetmel harcama doğal kaynakların varlığı ile birlikte artmakta iken etnik-dilsel yoğunlaşmanın yüksek olduğu ilçelerde azalmaktadır (Sjahrir vd., 2014: 167-169). Bu hipotezlerden çalışmamız açısından önemli birkaçına değinmek yerinde olacaktır. İlkinde kalkınma düzeyi arttıkça yönetmel harcamaların arttığı savını destekleyen sonuçlar vermiş olması yerel düzeyde artan ekonomik etkinliğin hem ortaya çıkan rantların paylaşımı hem de üretilen değerın bölüşümü bakımından yerel yönetim bütçelerini etkilediğini göstermektedir. Eğitim düzeyi ile ilgili doğrulanmış bir diğer hipotezde, özellikle hizmet sunumunda yetki devrinin gerçekleştiği eğitim alanında yerel yönetimlerin yönetmel harcamalarının arttığını göstermektedir. Ancak özellikle personel sayısının oldukça fazla olduğu eğitim alanındaki bu giderlerin artışı eğitim alanındaki niteliksel bir iyileşmeden kaynaklanmamaktadır. Siyasal temsil ile yönetmel harcama arasındaki ilişkiyi gösteren dördüncü hipotez, yerel meclislerde çoğunluğa sahip bir partinin varlığının özellikle harcamaların artışı bakımından teşvik edici bir unsur olarak öne çıktığını ortaya koymaktadır. Bir diğer anlatımla, yerel siyasette temsil bakımından çoğunluğu elde eden partiler var ise mali kaynakların daha fazla kullanıldığı görülmektedir.

Bunların yanı sıra, adem-i merkezileşme sürecinde mali, yönetmel ve siyasal özerkliğin etkisinin inceleyen görgül çalışmalar da yapılmıştır. Bu çalışmalardan birinde, yerel kamusal yatırım harcamalarından birisi olan altyapı harcamalarının adem-i merkezileşme sürecinde nasıl gerçekleştiğine bakılarak mali, yönetmel ve siyasal adem-i merkezileşmenin yerel yönetimler düzeyinde yapılacak yatırımlarda kullanılacak bütçeye etkileri incelenmiştir (Kis-Katos ve Sjahrir, 2017). Analiz sonucunda yerel yönetimlerin harcama yapabilmelerini sağlayan adem-i merkezileşme düzenlemelerinden sonra özellikle sağlık ve altyapı alanlarına yönelik yatırımlarının bundan etkilendiği tespit

edilmiştir. Ayrıca mali ve yönetsel adem-im merkezileşme ile birlikte harcamalarda ortaya çıkan artışın da özellikle ilçe belediyelerinin gelirlerinde yaşanan artışla ilişkili olduğu ileri sürülmüştür. Çalışmanın bir başka önemli vurgusu da, adem-i merkezileşme ile ortaya çıkan doğrudan seçim yoluyla seçilen yerel yöneticilerin hesap verilebilirliğinin artması yönündeki beklentinin karşılık bulmadığıdır. Zira Endonezya'daki yerleşik yerel iktidar ilişkilerinin – özellikle yerel elitlerin yeniden ürettikleri ahabap çavuş ilişkilerine dayalı çıkar ilişkilerinin – varlığını halen sürdürdüğü tespit edilmiştir (Kis-Katos ve Sjharrir, 2017: 363). Kaynak tahsisi bakımından merkezi yönetimin belirleyiciliğinin devam ettiği bir ortamda hangi unsurların öne çıktığı önemli olmaktadır. Bu kapsamda, mali adem-i merkezileşmeye ilişkin yapılan bir başka görgül çalışmada, merkezi yönetimin takdir yetkisinde olan tahsislerin (örneğin TP merkezi yönetim tarafından fiziksel ve tarımsal altyapıyı güçlendirmek için devlet başkanının onayı ile yerel yönetimlere tahsis edilen özel bir fon olan Tugas pemnatuan-TP), yerel yönetimlere nasıl aktarıldıkları incelenmiştir. Çalışmada 2005-2013 yıllarındaki 400 ilçenin verileri kullanılarak merkezi yönetim tarafından verilen tahsislerin (i) ilçelerin ihtiyaçlarına, (ii) ilçe belediye başkanlarının merkezi yönetimler siyasal yakınlıklarına ya da (iii) mevcut devlet başkanının yeniden seçilme isteğine bağlı olarak yapılıp yapılmadığı sorgulanmıştır (Gonschorek vd., 2018: 240). Gonschorek ve arkadaşlarının yürüttüğü bu çalışmanın bulgularına göre tahsisler yerel ihtiyaçlardan ziyade siyasal mülhazalarla verilmektedir. Ayrıca, devlet başkanının yeniden seçilme ihtimalinin var olduğu ilk döneminin sonunda gidilen seçimlerde devlet başkanına daha az oy veren ilçelere daha fazla kaynak tahsis edildiği ancak ikinci seçimi kazandıktan sonra üçüncü kez seçilme ihtimali olmadığından harcamaların kesildiği görülmüştür. Bir başka deyişle ikinci kez seçilme şansını artırmak isteyen devlet başkanları açısından az oy aldıkları yerlere yönelik merkezi hükümet fonlarını tahsis etmek siyasal bir strateji olarak kullanılmaktadır. Beklentilerin aksine yerel düzeydeki belediye başkanlarının siyasal parti aidiyetleri kaynak tahsisinde herhangi bir etkide bulunmamaktadır (Gonschorek vd., 2018: 240).

Sonuç olarak, yerel yönetimler halen merkezi transfer geliri olan DAU'ya bağımlıdırlar (Skoufias vd., 2014: 14). İl belediyeleri harcamalarının yüzde 55-70'ini merkezi yönetim bütçesinde yapılan transferlerle karşılarken ilçe belediyelerinde bu oran yüzde 85-90'a ulaşmaktadır (Utomo, 2011: 251). Bu süreçteki en büyük sorun harcama yetkisinin yerel ölçeğe aktarılmasına rağmen kaynak yaratmaya yönelik gelirlerin – bazı basit vergi ve harçlar dışında – halen merkezi yönetim tarafından belirleniyor olmasıdır. Dolayısıyla Endonezya'daki mali adem-i merkezileşme toplanacak gelirlerin yerel yönetimler tarafından belirlenmesine olanak sağlayan bir yetki aktarımından çok harcamaların yerel yönetimlere bırakılmasıdır (Brodjonegoro, 2001:5-6). Sonuçta, yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar sınırlı olduğundan personel ve yönetsel

giderleri karşılamanın ötesinde yerel kalkınmaya yönelik yatırımlar için herhangi bir harcama yapılamamaktadır. Bu kapsamda, on yıllık adem-i merkezileşme deneyimini değerlendiren Asya Kalkınma Bankası (2012: 1-2) her ne kadar temel kamusal hizmetlerin kalitesi ve erişilebilirliğinde görece bir iyileşme gerçekleştirilse de ülkenin genelinde hizmetlere eşitsiz erişimin sürdüğü, yerel yönetimlerin çoğunun hizmetlerin gerekliliklerini yerine getirmekten uzak olduğu, yerel-merkez hizmet paylaşımında boşluklar ve karışıklıklar olduğu, merkez-yerel ilişkisinin etkin olmadığı ve etkin bir mali yönetimin sağlanamadığı şeklinde sonuçlara ulaşmıştır. Adem-i merkezileşme sürecinde performans yönetimi ile hesapverebilirlik arasında bir bağlantı kurulmadığından yolsuzluklar da genişlemiştir. Yolsuzluklar (i) bütçe kalemlerini keyfi bir biçimde artırılması ve genişletilmesi, (ii) bütçenin hayali şirketlere-vakıflara aktarılması, (iii) bütçenin resmi geziler ve seyahatler için fazlaca kullanılması, (iv) usulüne uygun olmayan nakit ödemelerin bütçeden yapılması ve (v) alım-satım işlerinin manipüle edilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır (Utomo, 2011: 260). Dolayısıyla, mali kaynakların üretimi ve bölüşümü bakımından geçmiş toplumsal ilişkilerden miras alınan sorunlar yerel düzeyde yeniden üretilmektedir. Bunun sonucunda da üretilmeye çalışılan yerinden yönetimi yapının beklenen verimlilik artışını, farklı gerekçelerle de olsa, sağlamaktan uzak olduğu görülmektedir.

7. Yerel-Merkezî Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Yetki ve Görev Paylaşımı ve Yerel Yönetimlerin Örgütsel Yapısı

Suharto'nun aşırı merkezileşmiş Yeni Düzeninde, yerel hizmet sunumu yetki genişliği esasına dayalı olarak merkezin taşradaki ofisleri tarafından yürütülmüş ve yerel yönetimler merkezin basit birer uzantısı olarak görülmüştür (Skoufias vd., 2014: 6). Merkezin taşradaki uzantıları olan bu birimler, yerel toplulukların önceliklerine ve sorunlarına duyarsız kalmışlardır (Dixon ve Hakim, 2009: 120). Suharto sonrası adem-i merkezileşme sürecinde ise bu uygulamanın tam aksi istikamette düzenlemelere gidilerek kamusal hizmetlerin sunumunda yerel-merkez ilişkisi yeniden tanımlanmıştır. Yürürlükteki Yerel Yönetim Kanunu'na göre, üç farklı hükümet-devlet işi tarif edilmektedir: (i) *mutlak hükümet işleri*, (ii) *müşterek hükümet işleri* ve (iii) *genel hükümet işleri*²⁷. *Mutlak hükümet işleri*, doğrudan merkezi hükümetin görev ve sorumluluk alanına giren ve yetki genişliği çerçevesinde hiyerarşik olarak merkeze bağlı birimler tarafından yerine getirilen işler olup bunlar: (a) dış politika, (b) savunma, (c) güvenlik, (d) yargı, (e) ulusal para politikası ve maliye ve (f) din işleri olarak ifade edilmektedir²⁸. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel

²⁷ YKK'nın 9. maddesinde düzenlenmiştir.

²⁸ YKK'nın 10. maddesinde düzenlenmiştir.

yönetimlerin ya da bölgesel yönetim yapılarının hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. *Müşterek Hükümet İşleri* yerel ve merkezi hükümet ile illerin ilçe ve şehirleri arasında paylaşılan hükümet işlerinden oluşmaktadır. Yukarıda anılan merkezi hükümetin mutlak otorite ve yetkisinin olduğu temel alanlar dışında kalan eğitim, sağlık, kamu işleri ve mekânsal planlama, konut ve yerleşim alanları, barış, kamu düzeni ve toplumun korunması, sosyal işler, işgücü, kadın, gıda, toprak, çevre, nüfus, iletişim, kültür, gençlik ve spor, tarım, ticaret ve göç vb. birçok kamusal hizmet alanı yerel yönetimler ile merkezi yönetimin müşterek sorumluluk alanına dahil edilmiştir (bkz. Tablo 4). Bu işler Bölgesel Otoritenin Yerine Getirmesi Gereken Hükümet İşleri ile Mecburi Hükümet İşlerinden oluşmaktadır. Mecburi Hükümet İşleri de kendi içinde temel hizmetlere ilişkin mecburi işler ile yardımcı hizmetlere ilişkin mecburi işler olarak ikiye ayrılmaktadır. Ayrıca diğer hizmetler de opsiyonel mecburi hükümet işleri olarak yer almaktadır. *Genel Hükümet İşleri* ise devlet başkanının yetkisinde olan ve devletin başı olarak tek başına yapabildiği iş ve işlemlerden oluşmaktadır.

Aşağıdaki tabloda anılan ve münhasıran yerel yönetimlere değil merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin müşterek olarak yapacakları kamusal hizmetlere ilişkin YYK'nın 13. maddesinde, müşterek olarak yerine getirilecek hizmetlerde hesap verebilirlik, etkinlik ve dışsallıklar kadar stratejik milli çıkarların gözetilmesi gerektiği de ifade edilmiştir. Adı geçen madde aynı zamanda merkezi hükümetin, il- bölgesel yönetimlerinin ve naiplikler ile belediyelerin müşterek hizmetleri yerine getirecekleri zaman başvuracakları ölçütleri şu şekilde düzenlemiştir:

- *Merkezi Yönetimin:* (a) birden fazla il bölgesini içerdiğinde ve tüm ülkede yerine getirilmesi gereken hizmetlerde, (b) tüm bölgeleri ve ülkedeki tüm illeri ilgilendiren hizmetlerde, (c) tüm bölgelere ve ülkedeki tüm illere fayda sağlayan ya da zarar veren işlerde, (d) merkezi hükümet tarafından yerine getirilmesi daha fazla verimlilik sağlayacağı düşünülen hizmetlerde ve (e) ilgili işin stratejik milli çıkarlarla ilgili olduğunda hizmetlerde asli sorumlu olması öngörülmüştür.
- *İl-Bölgesel Otoritelerin:* (a) ilçe ve şehirler boyunca yerine getirilmesi gereken hizmetlerde, (b) hizmetten yararlanacakların ilçe ve şehir sınırlarında yaşıyor olması, (c) ilçe ve şehirlere fayda sağlayan ya da zarar veren işlerde, (d) il yönetimi tarafından yerine getirilmesinin daha verimli olacağı düşünülen hizmetlerde asli sorumlu olması öngörülmüştür.

Tablo 4. 2014 tarihli Yerel Yönetim Kanunu'na Göre Bölgesel-Merkezi Hükümetlerin Müşterek Olarak Verecekleri Mecburi Hizmetlere İlişkin Sınıflandırma²⁹

Temel Hizmetler	Yardımcı Hizmetler	Diğer Hizmetler
Eğitim	İşgücü	Liman ve balıkçılık
Sağlık	Kadının güçlendirilmesi ve çocukların korunması	Turizm
Kamusal işler ve mekânsal planlama	Gıda	Tarım
Konut ve yerleşim alanları	Toprak	Ormancılık
Barış, kamu düzeni ve toplumun korunması	Çevre	Enerji ve Maden Kaynakları
Sosyal	Nüfus yönetimi ve hizmetleri	Ticaret
	Toplulukların güçlendirilmesi ve köyler	Sanayi
	Nüfus kontrolü ve aile planlaması	Göç
	Sosyal bağlar	
	İletişim ve enformatik	
	Kooperatifler, küçük ve orta ölçekli işletmeler	
	Sermaye yatırımları	
	Gençlik ve spor	
	İstatistik	
	Kodlama	
	Kültür	
	Kütüphane	
	Arşivcilik	

Tablo 4'te de görüleceği üzere, yerel yönetimlerin sorumluluk alanları oldukça genişlemiştir. 2001 yılından itibaren il ve ilçe düzeyindeki yerel yönetim birimlerine toplam kamu bütçesinin yüzde 40'ını oluşturan sorumluluklarla beraber ilk ve orta dereceli okullarda verilen 9 yıllık temel eğitim, sağlık hizmetleri, çevre koruma ve altyapı hizmetleri de devredilmiştir (Jasmina, 2017: 135; aktaran Sjahrir vd., 2014: 166). Örneğin 2009 yılından beri merkezi yönetim bütçesinin yüzde 20'si eğitime ayrılırken bunun yüzde 60'ı da yerel yönetimlere transfer edilmektedir. 2010-2015 verilerine göre ilçe belediyeleri gelirlerinin ortalama yüzde 34'ünü temel eğitime harcamışlardır (Jasmina, 2017: 136-138). Örnek olması açısından, Endonezya'da merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin eğitim hizmetleri alanındaki rol dağılımı aşağıdaki tabloda özetlenmektedir:

²⁹ YYK'nın 11 ve 12. maddelerine dayalı olarak tablolaştırılmıştır.

Tablo 5. Yerel Yönetim Reformu Sonrası Endonezya'daki Resmi Eğitim Sistemi

Eğitim Düzeyi	Hizmet Sunum Düzeyi	
	Yerel	Merkezi
Üniversite Eğitimi		Doktora, Yüksek lisans, Lisans (Genel, İslami, Mesleki, Akademik ve Uzmanlık)
Lise	Genel liseler ve meslek liseleri	İslami genel liseler ve İslami meslek liseleri
Temel Eğitim (Ortaokul ve İlkokul)	Ortaokul ve ilkokul	İslami ortaokul ve İslami ilkokul
Okul Öncesi Eğitimi	Anaokulu	İslami anaokulu

Kaynak: Jasmina, 2017: 137.

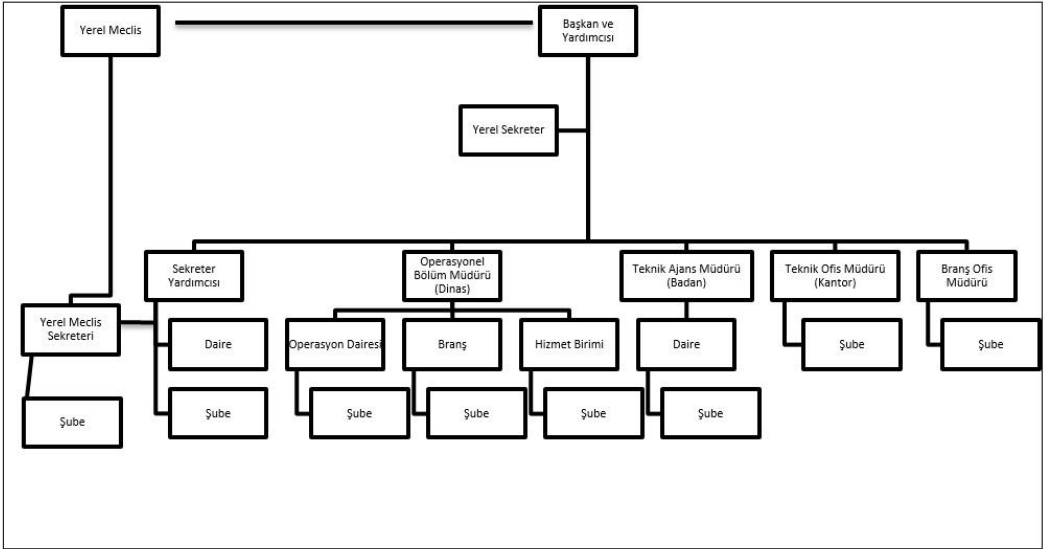
Eğitime ilçe belediyelerinden mali kaynak aktarılsa da okullaşma oranı bakımından ilçelerin yüzde 50'si ulusal ortalamanın altında olup ülkede okulda geçirilen ortalama süre 2016 yılı verilerine göre kişi başına 7.95'tir (Jasmina, 2017: 139). Bir başka deyişle temel eğitimin 9 yıl olduğu Endonezya'da 2016 yılı verilerine göre ortalama okulda geçirilen süre temel eğitimi tamamlamak için yeterli bir süre değildir.

Eğitimin yanı sıra sağlık alanında da birçok hizmet yerel yönetim birimlerine devredilmiştir. Sağlık alanındaki uygulamaların sonuçları geniş halk kesimlerini ilgilendirmesi bakımından oldukça önemlidir. Bu kapsamda, Fossati'nin (2016) çalışmasında Endonezya yerel yönetimlerinin uyguladığı sağlık politikası üzerinden adem-i merkezileşme sürecindeki demokratik hesapverebilirlik ve iyi yönetim pratiklerinin sonuçları tartışılmaktadır. Yerel demokrasinin niteliğinin sağlık sigortası politikalarını nasıl etkilediğini araştıran Fossati, il ve ilçe düzeyindeki yerel siyasetçilerin yaptıkları iş birliğinin çok daha fazla kişinin sağlık hizmetlerinden yararlanabilmesini sağladığını tespit etmiştir. Yazar, politika uygulama sürecinde, yerel düzeydeki demokratik kurumların zayıflığına rağmen, farklı düzeydeki yönetsel birimler arasındaki iş birliğinin bir başka deyişle çok düzeyli yönetim pratiklerinin, daha karmaşık sosyal politika uygulamaları bakımından önemli kazanımlar sağlayabileceğini ileri sürmektedir (Fossati, 2016: 291). Dolayısıyla, eğitim ya da sağlık gibi toplumun geniş kesimlerini ilgilendiren önemli kamusal hizmet alanlarındaki hizmet sunum pratiklerinde görece olarak güçsüz yerel yönetim birimlerinin güçlü olanlarla kurdukları iş birliğinin oldukça önemli olduğu vurgusu vardır. Bu vurgunun tek başına kendisi dahi oldukça sakıncalıdır. Zira yarışan yerellikler söylemi etrafında inşa edilen yerel yönetim pratikleri, iş birliğini nasıl teşvik edeceği ya da güçsüz yerel yönetim birimleri bakımından bazı kamusal

güvencelerin sağlanamaması durumunda toplumun temel sağlık hizmetleri bakımından hangi zorluklarla karşılaşacağı sorularını yanıtızsız bırakmaktadır.

Yukarıda ifade edilen yerel kamusal hizmetleri sunmak üzere oluşturulan yerel yönetimlerin örgütsel yapılarına bakıldığında seçilmiş yöneticilerin altında üç düzeyli bir bölümlenmeyle karşılaşılıyor. Buna göre, (i) birinci düzeyde yerel yönetimin seçilmiş yöneticisine yardımcı olmak ve iç ve dış hizmetlerin desteklenmesinden ve koordinasyonundan sorumlu olan bir Sekreter; (ii) ikinci düzeyde dinas ya da Badan Layanana Umum (BLU) isimleri verilen halka hizmet sunan dış hizmet sağlayıcı birimler ve (iii) genellikle badan adı verilen yöneten ve yönetmelik yardım sunan iç hizmet birimleri bulunmaktadır (Cahyat, 2011: 7). Bu genel örgütsel düzeylerin oluşturduğu yerel yönetimlerin Eckardt ve Shah'ın (2006) aktardığına göre 2000 tarihli 84 sayılı yönetmeliğine dayalı olarak oluşturulan yerel yönetimlere ilişkin tipik bir örgütsel yapı aşağıda sunulmaktadır (bkz. Şekil 1).

Şekil 1. Endonezya Yerel Yönetimlerinin Örgütsel Yapısı.



Kaynak: Aktaran Eckardt ve Shah, 2006: 264.

Yerinden yönetim sürecinin yerel yönetimlere yüklediği yeni görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi amacıyla yeniden örgütlenmelerini gerektiren en önemli aşama da, insan kaynaklarının yönetimi olmuştur. Suharto döneminin merkezi yapısı çözüldükçe³⁰ yerelin uzman personel ihtiyacı da artmıştır. Yerel ölçekte karşılaşılan en önemli sorun niceliksel değil insan kaynağının niteliği sorunu olmuştur. Yönetiş Reformları Bakanlığı'nın 2008 verilerine göre, Endonezya'daki kamu personelinin yüzde 50'sinin yaptıkları iş için gereken niteliklere sahip olmadığı görülmektedir (aktaran Asya Kalkınma Bankası, 2012: 2). Bu süreçte ilçe düzeyinde teknik ve uzman personelin yokluğu yerel politikaların uygulanmasında ve yerel kamusal hizmetlerin sunumunda kurumsal zayıflıklar yaratmıştır (Nasution, 2016: 3). Yukarıda tartışılan kamu sektörü mali reformu çerçevesinde yolsuzlukla mücadele etmenin ve yönetim hedeflerine ulaşmanın önündeki engelleri inceleyen bir çalışmada, yeterli düzeyde muhasebe ve maliye bilgisine sahip olmayan personelin yerel yönetimleri açısından en büyük engeli oluşturduğu belirtilmektedir. Örneğin, yerel yönetimlerdeki personelin yetersizliği, 2007 yılında 469 yerel yönetim biriminin ayrı ayrı hazırlaması gereken bütçe raporlarından yalnızca yüzde 59'unun bitirilip yayınlayabilmesini sağlamıştır (McLeod ve Harun, 2014: 250-255). Sonuç olarak, Suharto döneminden miras alınan yönetim birimlerinin örgütlenmesi ve personelin istihdam edilmesi pratiklerinin Suharto sonrası dönemde dönüştürülmesi henüz tamamlanmamış bir süreçtir. Nitelikli personel ihtiyacı yerel yönetimlerin önündeki en önemli sorun alanlarından birisidir. Yerel yönetim harcamalarının çok büyük bir kısmını personel giderleri oluşturmasına rağmen istihdam edilen personelin nitelik itibarıyla yerleşme sürecine beklenen katkıyı yapamadığı görülmektedir.

Sonuç Yerine

Yerel yönetimler reformu başlamadan önce Endonezya'daki yerel yönetimlerin biçimsel yapısı devlet başkanı Suharto'nun merkeziyetçi-otoriter rejimi tarafından şekillendirilmiştir. Bu dönemde yerel yönetimler merkezin taşradaki temsilcisi olarak sınırlı kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu olmuşlardır. Ancak deneyimlenen merkeziyetçi-otoriter başkanlık sisteminin sonunda siyasal iktidar dönüşümü gerçekleşmiş ve 2000'li yıllarla birlikte Endonezya'nın yerel yönetimleri yeniden yapılandırılırken hem anayasal dayanakları bakımından hem de münhasıran yerel yönetimleri biçimlendiren yasal düzenlemeler bakımından yerel yönetimlerin 'güçlendirildikleri' yeni bir düzen oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin artan yönetsel etkinliklerle

³⁰ Suharto döneminde her ne kadar personel yerel yönetimlerde çalışsa dahi merkezi yönetimin kadrosunda bulunmakta idi (Devas, 1997: 356).

rinin dayanağını da oluşturan bu biçimsellikte, önce yerel meclisler demokratik temsil kurumları olarak güçlendirilse de daha sonra seçilmiş belediye başkanlığı temelinde bir başkanlık sistemi yerel ölçekte de uygulanmaya başlanmıştır.

Ademi-merkezileşme ya da yerinden yönetimin güçlendirilmesi sürecinde Endonezya'da, devletin yönetsel örgütlenmesi kapsamında da birtakım değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerin temel belirleyeni olarak yerelin uygun yönetsel ölçek olarak tanımlanması ve iktisadi kalkınmayı olanaqlı kılacak etkin ve verimli yönetsel yapılanmanın yerelde inşa edilmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda, halen başkanlık sistemi ile yönetilen ve üniter yapısını koruyan Endonezya'da yerel yönetimlerin yönetsel etkinlikleri her geçen gün artmaktadır. Ancak ülkede uygulamaya konan yerinden yönetim programına yapılan en önemli eleştiri de buradan zemin bulmaktadır. Zira her ne kadar anayasal ve yasal düzenlemeler açısından sayıları sürekli artan yerel yönetimler güçlendirilmiş gibi görünse de, gerek demokratik temsil gerekse de mali kaynaklar üzerinde denetim kurma ve kaynakların adil bölüşümü açısından ciddi sorunlar bulunmaktadır.

Bu çerçevede, Endonezya toplumu başkanlık sistemi temelinde örgütlenen tek adam iktidarına dayalı siyasal rejimini yine başkanlık sistemi içerisinde kalarak değiştiren, ulusal ölçekte kurumsallaşmış toplumsal sınıfsal ilişkilerin yeni aktör ve süreçlerle yerel ölçekte yeniden üretildiği yeni bir aşamaya geçmiştir. Bir başka deyişle, ulusal ölçekte somutlanmış sınıfsal çıkarlar aşağı yönlü bir ölçek sıçraması yaparak yerel ölçekte inmiştir. Bu açıdan devletin yönetim sisteminde gerçekleşen reformların ötesinde bir yönetsel yeniden yapılanmanın yerel ayağının güçlenebilmesi salt bir hükümet sistemi meselesi olmanın ötesindedir. Yerel toplumsal ve siyasal ilişkilerin de yeniden yapılandırılmasını içeren ve demokratik temsilin önündeki engelleri kaldıracak bir dizi somut ve köklü reformların gerçekleştirilmesi zorunludur. Bu ise kaçınılmaz olarak ekonomik kaynakların bölüşümü sorununu gündeme getirecektir. Bu doğrultuda, Endonezya'da yerel yönetimlerin mali kaynakları üzerinde tasarrufla bulunma yetkisini elinde bulduran merkezi yönetimin, yerel iktidar ilişkilerine de müdahil olmaya devam ettiği görülmektedir. Bunu yerel yönetimler lehine ortadan kaldırmak ancak siyasal bir mücadele de olan ekonomik kaynakların bölüşümü sorununu toplumun geniş kesimlerinin demokratik katılımı yoluyla çözmeyi gerektirir. Hiç kuşkusuz, Endonezya ve ona benzer başka ülkelerde de, devlet merkezli bir bakış açısından ziyade, yönetişim pratiklerini de aşacak şekilde toplumsal sınıfların eşit temsiline dayalı yerel karar alma mekanizmalarının oluşturulabilmesi, çözümün zemini oluşturacak en önemli adım olacaktır.

Kaynakça

- Asya Kalkınma Bankası, “Republic of Indonesia: Local Government Finance and Governance Reform”, *Technical Assistance Report Project No. 42221*, 2012, <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/73044/42221-022-ino-tar.pdf> (20.06.2019).
- Barter, Shane Joshua, “The Dangers of Decentralization: Clientelism, the State, & Nature in a Democratic Indonesia”, *Federal Governance*, C.5, S.1, 2008, s. 1-15.
- Bennet, Richard, “Decentralizing Authority After Suharto: Indonesia’s Big Bang, 1998-2010” *Innovations For Successful Societies*, Princeton University, 2010, s. 1-11, <https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Indonesia%20ToU%20.pdf> (20.06.2019).
- Bourchier, David ve Vedi R. Hadiz, *Indonesian Politics and Society: A Reader*, Routledge Curzon, London&New York, 2003.
- Brodjonegoro, Bambang, “Indonesian Intergovernmental Transfer in Decentralization Era: the case of general allocation fund”, *An International Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries: Issues and Practices*, Hitotsubashi University, February, 2001, s. 9-10.
- Butt, Simon, “Regional autonomy and legal disorder: The proliferation of local laws in Indonesia”, *Sing. J. Legal Stud.*, 2010, s. 1-21.
- Butt, Simon ve Nicholas Parsons, “Reining in Regional Government-Local Taxes and Investment in Decentralised Indonesia”, *Sydney L. Rev.*, C. 34, 2012, s. 91-106.
- Cahyat, Ade, *Guidebook to Local Governments in Indonesia*, 2011, <https://docplayer.net/35004669-Guidebook-to-local-governments-in-indonesia-by-ade-cahyat-m-pa.html> (20.08.2017).
- Choi, Nankyung, *Local Politics in Indonesia: Pathways to Power* (Vol. 38), Routledge, London 2011.
- Devas, Nick, “Indonesia: What Do We Mean by Decentralization?”, *Public Administration and Development*, C. 17, S. 3, 1997, s. 351-367.
- Dixon, Geoff ve Danya Hakim, “Chapter 9: Making Indonesia’s budget decentralization work: The challenge of linking planning and budgeting at the local level”, *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region*, Emerald Group Publishing Limited, 2009, s. 207-245.

- Dünya Bankası Endonezya Ülke İstatistikleri, 2017, <http://www.worldbank.org/en/country/indonesia> (15.08.2017).
- Eckardt, Sebastian ve Anwar Shah, “Local Government Organization and Finance: Indonesia”, *Local Governance in Developing Countries*, (Ed. Anwar Shah), The World Bank, Washington 2006, s. 233-274.
- Firman, Tommy, “Decentralization Reform and Local-Government Proliferation in Indonesia: Towards a Fragmentation of Regional Development”, *Review of Urban & Regional Development Studies*, C. 21, S. 2-3, 2009, s. 143-157.
- Fitriani, Fitria, Bert Hofman ve Kai Kaiser, “Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in A Decentralising Indonesia”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, S. 41, C. 1, 2005, s. 57-79.
- Fossati, Diego, “Beyond “good governance”: The multi-level politics of health insurance for the poor in Indonesia”, *World Development*, C. 87, 2016, s. 291-306.
- Gonschorek, Gerrit J., Günther G. Schulze ve Bambang Suharnoko Sjahrir, “To the ones in need or the ones you need? The political economy of central discretionary grants—empirical evidence from Indonesia”, *European Journal of Political Economy*, C.54, 2018, s. 240-260.
- Hadiz, Vedi R., “Order and Terror in A Time of Empire”, *Empire and Neoliberalism in Asia*, (Ed. Vedi R. Hadiz), Routledge, London&New York, 2006a, s. 123-138.
- Hadiz, Vedi R., “Post-authoritarian Indonesia”, *Critical Asian Studies*, S. 37, C.2, 2006b, s. 251-275.
- Hadiz, Vedi R., “The Localization of Power in Southeast Asia”, *Democratization*, S.14, C. 5, 2007, s. 873-892.
- Hadiz, Vedi R., *Localising Power in Post-authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*, Stanford University Press, Stanford, 2010.
- Hadiz, Vedi R. ve Richard Robinson, “The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia”, *Indonesia*, S. 96, 2013, s. 35-57
- Holzhaecker, Ronald L., Rafael Wittek ve Johan Wolter, “Decentralization and Governance for Sustainable Society in Indonesia”, *Decentralization and Governance in Indonesia*, (Ed. Ronald L. Holzhaecker, vd.), Springer International Publishing, 2016, s.3-29.

- Ito, Takeshi, “Historicizing the Power of Civil Society: A Perspective from Decentralization in Indonesia”, *The Journal of Peasant Studies*, S. 38, C. 2, 2011, s. 413-433.
- Jasmina, Thia, “The role of government spending on basic education at the district level in Indonesia”, *Policy Science, The Policy Science Association of Ritumeikan University*, C. 25, 2017, s. 135-152.
- Kis-Katos, Krisztina ve Bambang Suharnoko Sjahrir, “The impact of fiscal and political decentralization on local public investment in Indonesia”, *Journal of Comparative Economics*, C. 45, S. 2, 2017, s. 344-365.
- Lewis, Blane D., “Indonesian Local Government Spending, Taxing and Saving: An Explanation of Pre-and Post-decentralization Fiscal Outcomes”, *Asian Economic Journal*, C. 19, S. 3, 2005, s. 291-317.
- Lewis, Blane D., “Local government capital spending in Indonesia: Impact of intergovernmental fiscal transfers”, *Public Budgeting & Finance*, C. 33, S. 1, 2013, s. 76-94.
- McLeod, Ross H. ve Harun Harun, “Public sector accounting reform at local government level in Indonesia”, *Financial Accountability & Management*, C. 30 S. 2, 2014, s. 238-258.
- Mietzner, Marcus, “Local Democracy”, *Inside Indonesia*. S. 85, 2005, s. 17-18.
- Nasution, Anwar, “Government Decentralization Program in Indonesia”, *Asian Development Bank Institute Working Paper Series No. 601*, 2016, <https://www.adb.org/publications/government-decentralization-program-indonesia> (20.08.2017).
- OECD Endonezya İstatistikleri, 2016, <http://www.oecd.org/indonesia/> (15.08.2017).
- Ostwald, Kai, Yuhki Tajima, ve Krislert Samphantharak, “Indonesia’s Decentralization Experiment: Motivations, Successes, and Unintended Consequences”, *Journal of Southeast Asian Economies*, C. 33, S. 2, 2016, s. 139-156.
- Palupi, Ade, ve Refinaldo Febiandra, “The institutional logics of local government budget in Indonesia”, *SHS Web of Conferences*, C. 34, EDP Sciences, 2017.
- Ritonga, Irwan Taufiq, Colin Clark ve Guneratne Wickremasinghe, “Assessing-Financial Condition of Local Government in Indonesia: An Exploration”, *Public and Municipal Finance*, C.1, S.2, 2012, s.37-50.

Robinson, Richard, *Indonesia: The Rise of Capital*, Equinox, 2009.

Rusyiana, Aris ve Sujarwoto Sujarwoto, “Does decentralization good for reducing communal conflict? A multilevel analysis of communal conflict at Indonesia’s villages 2008-2014”, *Journal of Public Administration Studies*, C. 2. S. 1, 2017, s. 25-44.

Setiawan, Doddy ve Farah Rizkiah, “Political Budget Cycles In Municipalities: Evidence From

Indonesia”, *International Journal of Business and Society*, C. 18, S. 3, 2017, s. 533-546.

Sjahrir, Bambang Suharnoko, Krisztina Kis-Katos, ve Günther G. Schulze, “Political budget

cycles in Indonesia at the district level”, *Economics Letters*, C. 120, S. 2, 2013, s. 342-345.

Skoufias, Emmanuel, Ambar Narayan, Basab Dasgupta ve Kai Kaiser, “Electoral Accountability and Local Government Spending in Indonesia”, *The World Bank: Policy Research Working Paper*, S. 6782, 2014.

Sobacı, Mehmed Zahid ve Özer Köseoğlu, *Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler: ABD, Brezilya,*

Şili, Endonezya ve Güney Kore, SETA, İstanbul, 2016.

Statistik 60 Tahun Indonesia Merdeka, 2005, <https://www.bps.go.id/publication/2005/12/08/4ff3c22a5f23c73c720cf7ec/statistik-60-tahun-indonesia-merdeka.html> (15.08.2017).

Statistical Yearbook of Indonesia, 2014, <https://media.neliti.com/media/publications/49018-ID-statistik-indonesia-2014.pdf> (15.08.2017).

Statistical Yearbook of Indonesia, 2016, <https://media.neliti.com/media/publications/48410-ID-statistik-indonesia-2016.pdf> (15.08.2017).

Sujarwoto, Sujarwoto, “Political Decentralization and Local Public Services Performance in Indonesia”, *Journal of Public Administration and Governance*, S. 2, C. 3, 2012, s. 55-84.

Turner, Mark, “Implementing Laws 22 and 25: The Challenge of Decentralization in Indonesia”, *Asian Review of Public Administration*, S. 13, C. 1, 2001, s. 69-82.

Utomo, Tri Widodo Wahyu, “Building Good Governance through Decentralization in Indonesia (Recognizing Some Inhibiting Factors in the Implementation Stage)”, *Limits of Good Governance in Developing Countries*, Yogyakarta: Gadjah Mada University, 2011, s. 245-273.

1945 tarihli Endonezya Anayasası, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_174556.pdf (15.08.2017).

1999 tarihli 22 sayılı Kanun, <http://www.flevin.com/id/lgs0/translations/JICA%20Mirror/english/12.22.1999.eng.qc.html> (20.08.2017).

2004 tarihli 32 sayılı Kanun, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=77116 (20.08.2017).

2014 tarihli 22 sayılı Kanun, <http://www.ind-law.org/UU/Law%20No.%2022%20of%202014%20on%20Election%20of%20Governors,%20Regents,%20and%20Mayors.pdf> (20.08.2017).

2014 tarihli 23 sayılı Yerel Yönetim Kanunu, <http://www.ind-law.org/UU/Law%20No.%2023%20of%202014%20on%20Local%20Government.pdf> (20.08.2017).