



IMPLEMENTASI DEKONSENTRASI DI NEGARA KESATUAN: PENGALAMAN INTERNASIONAL¹

THE IMPLEMENTATION OF DECONCENTRATION IN THE UNITARY STATES : INTERNATIONAL EXPERIENCES²

Tri Widodo W. Utomo

Kedepujian Bidang Inovasi Administrasi Negara
Lembaga Administrasi Negara
Jl. Veteran No. 10, Jakarta

Abstract

There is an assumption that instead of decentralization (devolution), unitary states prefer to choose deconcentration (administrative decentralization) as a tool to manage central-local government relationship. However, international experiences show that degree of decentralization varies among countries. Basically, this paper tries to elucidate the association between deconcentration and unitary states and provide some empirical evidences on the implementation of deconcentration in various countries. It also proposes three possible models of deconcentration for unitary states, and concludes with some notes to be considered in reformulating Indonesia's policy on decentralization. The method being deployed in this article is completely documentary studies.

Keywords: *deconcentration, decentralization, unitary states.*

Abstrak

Ada sebuah asumsi bahwa negara dengan bentuk kesatuan lebih cenderung menerapkan dekonsentrasi atau desentralisasi administratif sebagai instrumen dalam mengelola hubungan pemerintah pusat dan daerah. Meskipun demikian, pengalaman internasional menunjukkan bahwa derajat desentralisasi di berbagai negara sangat beragam. Atas dasar itu, makalah ini bertujuan untuk menggali dan menganalisis hubungan antara dekonsentrasi dengan bentuk negara kesatuan, dan menyajikan bukti-bukti empiris tentang implementasi dekonsentrasi di berbagai negara. Tulisan ini juga menawarkan tiga model alternatif dekonsentrasi untuk negara kesatuan, serta memberikan catatan-

¹ Naskah diterima pada 14 Februari 2014, Revisi pertama pada 30 April 2014, disetujui terbit pada 30 April 2014

² Penulis menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Prof. Dr. Agus Dwiyanto, MPA dan Dr. Agus Pramusinto, MDA selaku promotor dan ko-promotor dalam studi S-3 penulis, atas saran-saran, bimbingan, dan pemikiran konstruktifnya, serta dukungan dan motivasi yang terus diberikan kepada penulis. Terima kasih yang tulus juga penulis sampaikan kepada *blind reviewer* artikel ini sehingga menjadikan artikel ini lebih baik dan lebih layak untuk dikonsumsi oleh masyarakat akademik di Indonesia.



catatan yang dapat dipertimbangkan dalam merumuskan kembali kebijakan desentralisasi di Indonesia. Adapun metode yang digunakan sepenuhnya berdasarkan pada analisis dokumen.

Kata Kunci : dekonsentrasi, desentralisasi, negara kesatuan.

A. PENDAHULUAN

Dekonsentrasi adalah sebuah konsep yang *unique* dalam ranah administrasi publik. Di satu sisi, dekonsentrasi dipandang sebagai bagian yang integral dengan desentralisasi, atau bentuk tertentu dari desentralisasi. Dalam posisi ini, dekonsentrasi maupun desentralisasi sama-sama berhubungan dengan soal penyebaran kekuasaan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada unit-unit pemerintahan yang lebih kecil. Namun di sisi lain, dekonsentrasi juga sering dipersepsi sebagai implikasi dari agenda sentralisasi, yang mencerminkan adanya keengganan pemerintah pusat untuk berbagi kekuasaan dengan jenjang pemerintahan di bawahnya. Dalam situasi seperti ini, dikotomi antara dekonsentrasi dengan desentralisasi menjadi tidak terelakkan. Akibat lebih lanjut, dikotomi dekonsentrasi – desentralisasi bahkan bermetamorfosa menjadi dikotomi antara sentralisasi dengan desentralisasi.

Konsep dekonsentrasi juga sering dikaitkan dengan bentuk negara. Negara federalis banyak dipersepsikan sebagai bentuk negara yang cocok (*compatible*) dengan desentralisasi, sedang negara unitaris atau negara kesatuan cenderung diasosiasikan dengan dekonsentrasi. Meskipun pandangan itu masuk akal, namun kurang tepat karena dalam kedua bentuk negara tersebut dekonsentrasi dapat bekerja bersama dengan

desentralisasi, tanpa harus menimbulkan disorientasi atau kebingungan dalam tata hubungan pemerintah pusat dan daerah.

Dua kondisi di atas, yakni dikotomi dekonsentrasi – desentralisasi dan dikotomi negara kesatuan – negara federal, serta interaksi silang di antara kedua konsep yang seolah-olah kontras, perlu mendapat penjelasan yang lebih proporsional sehingga dapat dihindari adanya kerancuan secara konseptual. Dengan kata lain, upaya memahami dekonsentrasi perlu dilakukan secara hati-hati agar tidak menimbulkan *bias* atau kesalahan interpretasi. Untuk itu, bagian di bawah ini akan menguraikan wacana dan perdebatan antara sentralisasi dan desentralisasi, dan selanjutnya akan mencoba mengelaborasi lebih mendalam tentang dekonsentrasi, terutama dalam konteks negara kesatuan.

B. DEKONSENTRASI DI TENGAH PERDEBATAN SENTRALISASI – DESENTRALISASI NEGARA KESATUAN

Perdebatan antara sentralisasi dan desentralisasi sudah cukup banyak diulas oleh para pakar ilmu politik atau administrasi negara, dan telah menjadi persepsi umum bahwa kedua konsep tersebut secara anatomis berlawanan. Beberapa ahli yang telah membuat analisis komprehensif tentang hal ini antara lain Cumming (1995), Gerring,



Thacker and Moreno (2004), Hutchcroft (2001), Dickovick (2003), dan sebagainya. Definisi umum sentralisasi adalah “*the concentration of administrative power in the hands of a central authority, to which all inferior departments, local branches, etc. are directly responsible*”, sedangkan desentralisasi didefinisikan sebagai “*the weakening of the central authority and distribution of its functions among the branches or local administrative bodies*” (Cummins 1995: 113).

Adalah hal menarik secara akademis ketika ada seorang ahli yang tidak setuju dengan konsep yang mempertentangkan desentralisasi dengan sentralisasi, yakni Donald Stone. Dalam artikel berjudul *The Future is Uncentralized* (2000: 295-296), Stone mengungkapkan bahwa menjelang akhir abad ke-20, setiap organisasi mengalami perubahan dari pola yang hirarkis kepada pola yang bersifat konsultatif (*from vertical administration toward more consultative style of operation*). Perubahan ini adalah perubahan dari pola sentralistik menjadi tidak sentralistik, bukan dari sentralistik menjadi desentralistik. Menurut Stone, desentralisasi bagi pemerintah pusat merupakan cara untuk mempertahankan hirarki. Dengan demikian, desentralisasi adalah bagian dari sentralisasi. Adapun lawan kata sentralisasi adalah tidak/bukan

sentralisasi (*uncentralization*). Sistem yang bekerja pada pola *uncentralization* ini membentuk sosok organisasi yang berprinsip *nobody-in-charge system*.³

Pada perkembangan teori selanjutnya, gagasan Stone nampaknya kurang mendapat respon yang memadai dari ahli-ahli yang lain, karena tidak didukung dengan operasionalisasi gagasan yang konkrit. Itulah sebabnya, studi perbandingan tentang sentralisasi masih terus diperhadapkan dengan desentralisasi. Desentralisasi dalam hal ini secara natural dipandang sudah berkarakter *uncentralization*, dan bukan merupakan konsep untuk memperkuat hirarki dalam struktur organisasi yang sentralistik.

Sentralisasi dan desentralisasi sendiri, memiliki probabilitas yang sama untuk diterapkan pada konteks negara kesatuan (unitaris) atau negara federal (federalis). Dalam konteks negara kesatuan, Elazar (1997: 239) memberi kontribusi yang sangat penting dengan membagi negara kesatuan kedalam dua karakteristik utama, yakni model hirarkis (*the hierarchical model*) dan model hubungan pusat – pinggiran (*the center-periphery model*)⁴.

Model pertama yang berbentuk piramida adalah ekspresi klasik yang bersifat hirarkis, dimana kewenangan atau kekuasaan didistribusikan kepada

3 Sistem ini dapat bekerja hanya jika terdapat standar secara internasional yang disepakati secara mutualis. Stone memberikan contoh tentang ISO (*International Organization for Standardization*) yang berkembang sejak 1947. ISO berasal dari bahasa Yunan, *isos*, yang artinya *equal* (sejajar atau sama). Penggunaan kata “iso” ini misalnya dalam kata *isometrics* (memiliki ukuran atau dimensi yang sama), *isodynamics* (memiliki intensitas atau kekuatan yang seimbang), *isonomy* (kesejajaran hak politik), dan sebagainya. Dari kesejajaran ini selanjutnya akan dibuat sebuah standar untuk setiap produk barang dan jasa. Begitu standar secara internasional disusun dan disepakati, maka akan terjadilah sistem pasar bebas yang *genuine* akan terbentuk dengan sendirinya. Dalam format pasar seperti ini, kompetisi akan berjalan secara adil (*free and fair*).

4 Untuk negara federal, Elazar tidak melakukan pembagian seperti pada bentuk negara kesatuan, namun hanya membangun satu model yang disebut dengan *federal model*. Pembagian karakteristik negara federal justru dilakukan oleh Ansel dan Gingrich (2003: 152-153), yakni *Federal Consensual* dan *Federal Majoritarian*.



jenjang-jenjang pemerintahan melalui jalur komando (*chain of command*). Dalam model ini, kedudukan tertinggi (pusat) adalah yang kepentingan yang utama, yang menjadi tempat pengambilan keputusan dan segala sesuatu yang harus dilakukan oleh unit-unit pemerintah dibawahnya. Dengan demikian, model ini dapat dikatakan menyerupai model atau cara kerja militer. Negara kesatuan yang berpola ini adalah Perancis. Karakter lebih lanjut dari model hierarkis ini dijelaskan Elazar sebagai berikut:

“In hierarchic systems, administration of the pyramid on behalf of the ruler takes precedence in the organization of government. Needless to say, it is hierarchical administration, organized from the top down in a chain of command that rests on a professional bureaucracy, as Max Weber has described it. That is certainly the case in France, where the career civil service is even trained in special schools and is organized into various bureaucratic pyramids whose members hold their power regardless of what government is in power. Within the pyramid, access is closely controlled and must go through the chain of command”.

“In a hierarchy, politics stands in second place to administration in the order of political life, but it is predominantly court politics; that is to say, the intrigues and maneuvers of those who are in or around the top of the pyramid or strive toward it”.

“In a hierarchy, the excess is totalitarian dictatorship, aspiring to total control of all aspects of life from the top down throughout the pyramid”.

Pada model kedua, kewenangan atau kekuasaan terkonsentrasi pada satu tangan (yakni pemerintah pusat), yang sedikit banyak terpengaruh oleh wilayah / daerah yang mengelilinginya. Dalam banyak kasus, model ini secara natural cenderung bersifat oligarkhi, dengan kekuasaan dipegang dan/atau dijalankan oleh orang-orang yang merepresentasikan “pusat”, sebagaimana ciri khas dari model *Westminster parliamentary system*. Kekuasaan pusat ini dapat dilakukan secara terkonsentrasi atau tersebar, berdasarkan pada keputusan yang diambil pusat baik melalui persetujuan dan/atau perwakilan dari wilayah pinggiran (*periphery*) maupun tidak. Contoh konkrit dari negara kesatuan yang berpola ini adalah Inggris. Selanjutnya Elazar memberi penjelasan tambahan tentang model ini sebagai berikut:

In the organic model, politics takes precedence. It is the politics of oligarchy or oligarchies and it finds its expression through a "club" or network of "clubs." In the United Kingdom, when parliamentary government along this model was at its height, the British elite were literally members of a group of acceptable clubs reflecting different points of view cutting across the various formal oligarchies. The elites gathered in those clubs where informal political decisions were made. Failure to gain membership of

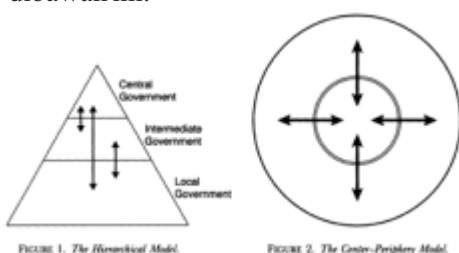


an acceptable club was tantamount to being excluded from the leadership”.

“In the organic model, administration follows politics and it is administration from the center outward. In other words, there is an administrative center just as there is a political center”.

“The excess in the organic model is the Jacobin state, one in which everything is centralized and the central elites make all critical decisions for everyone”.

Untuk memberi gambaran yang lebih sederhana terhadap kedua model diatas, Elazar membangun visualisasi yang digambarkan dalam model dibawah ini.



Sumber: Elazar (1997: 239).

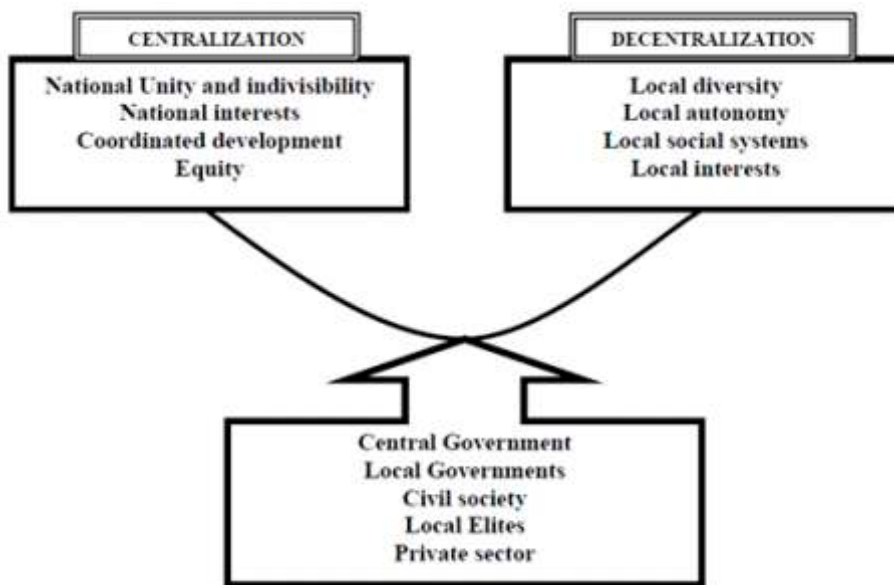
Gambar 1.

Dua Model Negara Kesatuan Menurut Elazar

Dari pemodelan yang dilakukan Elazar diatas dapat disimak bahwa dalam negara kesatuan, pemerintah pusat merupakan tempat ditemukannya atau bekerjanya kekuasaan negara. Kekuasaan ini bersifat utuh atau tunggal, dan terkonsentrasi di tingkat pusat. Inilah ciri dasar dari negara kesatuan. Meskipun demikian, dalam struktur yang bersifat utuh dan satu tadi, terdapat interaksi antara pusat

dengan unit-unit dibawahnya atau elemen-elemen yang mengelilinginya. Pola interaksi ini tentu bersifat asimetris, dalam arti pemerintah pusat dapat mengambil keputusan tertentu, atau dapat memberikan tanggungjawab tertentu, atau bahkan menarik kembali kewenangan tertentu yang diserahkan kepada unit-unit dibawahnya atau disekelilingnya, tanpa harus meminta persetujuan terlebih dahulu. Oleh karena kekuasaan negara terpusat (terkonsentrasi) pada satu pihak atau beberapa elite tertentu, maka nuansa sentralisasi menjadi sulit dibantah. Dalam hal ini, rezim negara kesatuan yang sentralistis, hampir pasti melakukan praktek pemusatan (konsentrasi) kekuasaan.

Karakter negara kesatuan yang sentralistis atau yang terkonsentrasi tadi dapat dikurangi derajatnya baik dengan dekonsentrasi, desentralisasi, atau keduanya secara simultan. Idealnya, dekonsentrasi dijalankan bersama-sama dengan desentralisasi, tanpa menghilangkan karakter sebuah negara kesatuan. Jika hanya dekonsentrasi yang berjalan, tetap sentralisasinya. Sebab, dekonsentrasi hanya berhubungan dengan pemencaran kekuasaan diantara institusi pusat, dan tidak melibatkan instansi otonom di tingkat yang lebih rendah. Itulah sebabnya, dekonsentrasi perlu diimbangi dengan desentralisasi atau pemencaran kekuasaan dalam tubuh negara secara inklusif (bukan secara internal di lingkungan pusat belaka). Dengan kata lain, dekonsentrasi tidak identik dengan sentralisasi apabila ditempuh bersama-sama dengan desentralisasi. Sebagaimana dilaporkan dalam publikasi FAO



Sumber: Kauzya (tanpa tahun).

Gambar 2.
Titik Equilibrium Kekuatan Sentralisasi – Desentralisasi

Upaya menemukan titik keseimbangan tadi merupakan reaksi wajar mengingat kedua konsep tadi memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Dengan mencapai derajat keseimbangan yang tertinggi, maka praktek penyelenggaraan fungsi negara secara logis akan semakin berkualitas. Untuk mengukur keuntungan (*advantages*) dan kekurangan (*disadvantages*) dari sentralisasi dan desentralisasi tersebut, paling tidak dapat digunakan tiga kriteria yang diusulkan FAO (2006: 41), yakni penerapan kebijakan pembangunan, tingkat efektivitas, serta kontrol dalam pemanfaatan anggaran.

Dari aspek penerapan kebijakan pembangunan, pola sentralisasi memiliki kelebihan untuk menjamin adanya standarisasi kebijakan secara nasional, dan ini akan membawa dampak positif pada aspek kedua,

yakni meningkatkan efisiensi program pembangunan tersebut. Demikian pula dalam pengelolaan anggaran, pola sentralisasi lebih memungkinkan terjadinya *economies of scale*. Sementara itu pola desentralisasi memiliki kelebihan berupa penerapan kebijakan yang berbeda sesuai kondisi daerah sehingga dapat memenuhi kebutuhan yang berbeda pula. Selain itu, pengambilan keputusan juga bisa dilakukan secara lebih fleksibel, sehingga dapat mendorong efektivitas program pembangunan di wilayah masing-masing. Adapun dalam pengelolaan anggaran, pola desentralisasi bisa lebih baik karena memerlukan pengawasan secara fisik dan langsung (bukan pengawasan secara administratif berdasarkan dokumen semata).

Uraian diatas mengindikasikan bahwa setiap konsep memiliki



keunggulan tersendiri, sehingga upaya menggabungkan keduanya demi meraih titik *equilibrium* tertinggi adalah suatu hal yang rasional. Tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pergerakan bandul ke arah sentralisasi atau desentralisasi, Dessler (1986) menyebutkan lima faktor situasional, yakni: 1) ketidakpastian (*uncertainty*) atau rata-rata munculnya perubahan atau ketidakpastian; 2) perbedaan karakteristik pelanggan atau masyarakat; 3) ukuran besar kecilnya organisasi; 4) ketergantungan terhadap stabilitas faktor eksternal; serta 5) perkembangan teknologi produksi. Sementara itu, Carlisle (1974), mengajukan 14 variabel sebagai berikut: tujuan dasar organisasi; pengetahuan dan pengalaman elite atau pejabat tinggi; keterampilan dan pengetahuan bawahan / pejabat menengah; ukuran atau besaran organisasi; tingkat penyebaran organisasi secara geografis; tugas-tugas substansif yang harus dijalankan; kerangka waktu pengambilan keputusan; tingkat signifikansi keputusan / kebijakan yang diambil; luas jangkauan pengaruh dari kebijakan terhadap motivasi pegawai; status perencanaan organisasi dan sistem pengawasan; status sistem informasi dalam organisasi; derajat ketaatan dan efektivitas koordinasi; serta kondisi faktor lingkungan eksternal (Cummings 1995: 111)⁵.

Kriteria untuk mengukur kadar sentralisasi dan desentralisasi suatu negara juga dirumuskan oleh Hutchcroft (2001: 34-37) yang dibagi kedalam sepuluh pertanyaan sebagai

berikut:

1. Apakah pejabat eksekutif di daerah ditunjuk/diangkat oleh pusat atau dipilih oleh rakyat?
2. Apakah ada mekanisme yang efektif di daerah untuk mendorong partisipasi?
3. Apakah ada daerah (provinsi, distrik) yang memiliki kewenangan yang cukup luas dalam pengambilan keputusan?
4. Pada sektor informal, apakah ada konsentrasi kekuatan sosial ekonomi pada tokoh, boss atau patron lokal?
5. Apakah ada lembaga legislatif yang memiliki kewenangan pengambilan keputusan secara signifikan?
6. Jika terdapat lembaga legislatif yang efisien, apakah mereka bekerja pada sistem presidensial atau parlementer?
7. Apakah anggota legislatif dipilih atau diangkat?
8. Seberapa besar sistem pemilihan umum mampu menghasilkan keterwakilan kepentingan lokal di tingkat nasional?
9. Apakah partai politik diatur secara nasional atau ada pengaturan oleh daerah? Dan sejauh mana tingkat kohesi internal partai politik tersebut?
10. Sejauh mana struktur administrasi (birokrasi) terbebas dari pengaruh dan patronase partai?

Kriteria dalam bentuk pertanyaan yang diajukan oleh Hutchcroft diatas tidak menghasilkan jawaban yang hitam putih bahwa sistem politik suatu negara bercorak

⁵ Analisis Carlisle memang ditujukan untuk menganalisis tingkat sentralisasi dan desentralisasi pada level yang lebih mikro, yakni organisasi. Namun menurut penulis, analisis ini tetap dapat digunakan untuk mengkaji sentralisasi dan desentralisasi dalam level negara.



sentralistik atau desentralistik. Bahkan Hutchcroft juga menyatakan bahwa hasil analisis akan berada pada kontinum diantara sentralisasi dan desentralisasi tersebut. Bahkan dia menyatakan bahwa: “...*inadequate way of gauging the degree of centralization or decentralization of the total governmental system*”.

Hanya saja, dia juga memberi gambaran bahwa suatu rezim tergolong sentralistik jika terdapat kombinasi dari beberapa kondisi berikut: 1) pejabat daerah diangkat / ditunjuk oleh pusat; 2) hanya ada sedikit ruang untuk partisipasi publik; 3) di tingkat lokal tidak terdapat lembaga legislatif tersendiri; 4) tidak ada tokoh lokal yang berpengaruh dan dapat mengimbangi kekuasaan pusat; 5) kewenangan pengambilan keputusan terkonsentrasi pada lembaga eksekutif; 6) lembaga legislatif (jika ada) dibentuk sebagai bagian dari struktur parlementer, bukan presidensial; 7) sebagian besar anggota legislatif nasional ditunjuk oleh pemerintah pusat; 8) masih ada sistem pemilu dimana kandidat anggota parlemen ditentukan oleh partai politik; 9) semua partai politik berskala nasional dan mampu mengimplementasikan kebijakan untuk seluruh wilayah negara; dan 10) birokrasi terhindar dari sistem patronase partai politik (Hutchcroft, 2001: 37)⁶.

Hal lain yang perlu memperoleh perhatian adalah, baik sentralisasi maupun desentralisasi hanya dapat berjalan jika dipenuhi prakondisi yang mendukungnya. Dalam rezim sentralistik, kehadiran negara yang kuat menjadi prasyarat utama, sedangkan rezim desentralistik mensyaratkan

berfungsinya sistem demokrasi yang didukung oleh komponen masyarakat madani yang kuat dan kapasitas aparatur yang memadai. Selain itu, dapat diperhatikan pula bahwa efektivitas sentralisasi dan desentralisasi akan sangat tergantung pada konteks lingkungan yang mengelilinginya. Sentralisasi akan menjadi pilihan yang tepat jika lingkungan bersifat homogen sehingga satu kebijakan dapat berlaku umum tanpa adanya pengecualian. Selain itu, sentralisasi juga cocok dalam kondisi darurat yang membutuhkan penanganan segera dan intervensi koordinasi oleh pusat. Sementara itu, desentralisasi lebih pas jika kondisi daerah sangat beragam dan membutuhkan *treatment* kebijakan yang berbeda-beda pula. Desentralisasi juga dibutuhkan dalam situasi ketika suatu kebijakan hanya dapat berhasil jika ada aktor lokal atau faktor determinan tertentu (FAO, 2006: 42).

Dalam membuat analisis tentang sentralisasi dan desentralisasi, penggunaan variabel tertentu yang membentuk matriks dan/atau kuadran akan bermanfaat untuk membuat pemetaan negara-negara yang berkarakter sentralistik atau desentralistik, atau pemetaan tentang kadar (de)sentralisasi suatu negara. Matriks seperti ini antara lain dikembangkan oleh Hutchcroft (2001: 39) dan FAO (2006: 92).

Model Hutchcroft tersusun atas dua jenis garis atau sumbu: *garis horizontal* yang merefleksikan dimensi administrasi dan *garis vertikal* yang merepresentasikan dimensi politik. Kedua garis/sumbu ini sama-sama

6 Kondisi yang bertolak belakang dari ke-10 butir tersebut, dapat ditafsirkan sebagai rezim negara yang berkarakter desentralistik.



memiliki dua ujung: *ujung atas* pada garis vertikal dan *ujung kiri* pada garis horizontal yang mencerminkan posisi yang cenderung sentralistis; serta *ujung bawah* pada garis vertikal dan *ujung kanan* pada garis horizontal yang mencerminkan posisi yang cenderung desentralistis. Model ini dapat dibaca pula sebagai interaksi antara *administrative centralization vs*

decentralization pada sumbu horizontal dengan *political centralization vs. decentralization* pada sumbu vertikal.

Model Hutchcroft tentang sentralisasi dan desentralisasi dilihat dari sudut pandang dan struktur politis dan administratif, secara visual dapat dilihat pada gambar dibawah ini.



Sumber: Hutchcroft (2001: 39).

Gambar 3.

Model Hutchcroft tentang Sentralisasi dan Desentralisasi dari Perspektif Struktur Politik dan Administrasi

Analisis tentang derajat sentralisasi atau desentralisasi dengan menggunakan parameter politik dan administrasi ini menghasilkan 4 (empat) kuadran sebagai berikut:

- Kuadran 1, adalah negara-negara yang secara administratif dan politis cenderung sentralistis, seperti Indonesia era Soeharto dan Inggris era Margareth Thatcher.
- Kuadran 2, adalah negara-negara yang secara administratif cenderung sentralistis, namun secara politis cenderung

desentralistis, misalnya Brazil dan Thailand.

- Kuadran 3, adalah negara-negara yang secara politis cenderung sentralistis, namun secara administratif cenderung desentralistis, misalnya China sejak tahun 1979.
- Kuadran 4, adalah negara-negara yang secara administratif dan politis cenderung desentralistis, seperti Filipina dan Somalia sejak tahun 1991.

Jika kita kembalikan pada



pembagian Rondinelli (1999) tentang desentralisasi bahwa esensi *political decentralization* adalah devolusi sedangkan esensi *administrative decentralization* adalah dekonsentrasi, maka model Hutchcroft tadi dapat memberi gambaran tentang praktek penyerahan kekuasaan atau pelimpahan kewenangan dari pusat kepada unit pemerintahan yang lebih rendah di beberapa negara. Filipina dan Somalia adalah contoh ekstrim negara yang sangat terdesentralisasi, dalam artian pemerintah daerah di negara tersebut memiliki kekuasaan yang luas dengan kewenangan pengambilan keputusan yang luas pula. Sedangkan Indonesia masa Soeharto dan Inggris dibawah kepemimpinan Thatcher adalah contoh ekstrim negara yang sentralistis, dalam artian pemerintah pusat tidak melakukan transfer kekuasaan kepada pemerintah daerah ataupun memberikan kewenangan-kewenangan untuk mengambil keputusan pada bidang tertentu.

Matriks tentang sentralisasi dan desentralisasi juga dapat ditemukan pada publikasi FAO, yang secara khusus menganalisis negara-negara di Afrika. Sebagaimana layaknya sebuah matriks, model FAO ini juga terdiri dari dua sumbu, yakni *sumbu vertikal* dan *sumbu horizontal*. Sumbu vertikal menggambarkan kontinum sentralisasi (ujung atas) dan desentralisasi (ujung bawah); sedangkan sumbu horizontal berhubungan dengan kadar partisipasi yang dimiliki masyarakat (lihat Gambar dibawah).

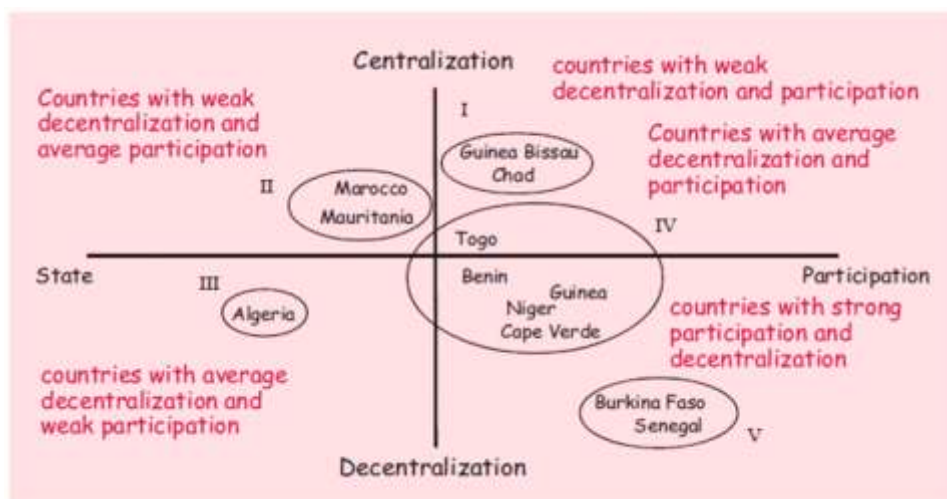
Model ini menghasilkan 4 (empat) kuadran, namun ketika diaplikasikan pada kasus di berbagai negara yang menjadi obyek analisis,

ditemukan 5 (lima) variasi kategori sebagai berikut:

- Kategori 1, adalah negara-negara dengan tingkat desentralisasi dan kadar partisipasi yang lemah, terjadi di Chad dan Guinea Bissau.
- Kategori 2, adalah negara-negara dengan tingkat desentralisasi yang lemah dan kadar partisipasi yang sedang, misalnya Maroko dan Mauritania.
- Kategori 3, adalah negara-negara dengan tingkat desentralisasi yang sedang dan kadar partisipasi yang lemah, dengan contoh kasus Algeria.
- Kategori 4, adalah negara-negara dengan tingkat desentralisasi dan kadar partisipasi yang sedang (rata-rata), terjadi di Togo, Benin, Nigeria, Guinea dan Cape Verde.
- Kategori 5, adalah negara-negara dengan tingkat desentralisasi dan kadar partisipasi yang tinggi, misalnya Senegal dan Burkina Faso.

Dalam model yang dikembangkan FAO ini, posisi dekonsentrasi tidak terpetakan secara jelas, bahkan juga agak sulit untuk diinterpretasikan. Namun jika desentralisasi dimaknakan sebagai berkurangnya campur tangan dan kekuasaan negara dalam urusan pemerintahan daerah atau organisasi-organisasi otonom, maka dapat ditafsirkan bahwa negara-negara yang memiliki kadar desentralisasi lemah masih mengandalkan pusat sebagai pemegang otoritas yang tersentralisasi atau terkonsentrasi. Dalam keadaan demikian, maka dapat diasumsikan bahwa dekonsentrasi masih lebih besar dibanding desentralisasi.

Ditengah perdebatan tentang



Sumber: FAO (2006: 92).

Gambar 4.

Sentralisasi dan Desentralisasi Negara Kesatuan Dalam Perspektif Partisipasi

sentralisasi – desentralisasi dan posisi dekonsentrasi tersebut, sangat menarik untuk mencermati konsep Gerring, Thacker & Moreno (2004: 3, 13) tentang *centripetalisme*, sebuah konsep yang menyatakan bahwa *good governance* dan pemerintahan yang demokratis dapat diwujudkan melalui penggabungan antara *authority* (refleksi dari sentralisasi) dengan *inclusion* (refleksi dari desentralisasi).⁷ Prinsip *authority* mengandung makna bahwa pemerintah harus memiliki mekanisme yang efektif untuk mencapai dan menjalankan konsensus, sedang prinsip *inclusion* berarti bahwa pemerintah harus menjangkau seluruh kepentingan, ide dan identitas yang ada dalam negara. Secara sekilas, keduanya bertolak belakang secara mendasar sehingga sulit untuk memenuhi kedua prinsip tersebut dalam waktu yang sama.

Namun Gerring, Thacker & Moreno mengasumsikan bahwa *centripetalism* justru membangun konsensus dengan cara mengkonstruksi kepentingan-kepentingan yang berbeda. Kewenangan yang dimiliki oleh negara sentripetal (*centripetal states*) berasal dari kemampuannya untuk menyatukan kelompok dan perspektif yang berbeda, atau menginstitutionalisasi konflik-konflik politik. Dalam hal ini, negara sentripetal atau organisasi sentripetal lebih melakukan rekonsiliasi antara prinsip *authority* dan prinsip *inclusion*, dari pada kompromi diantara keduanya.

Secara lebih gamblang, Gerring, Thacker & Moreno (2004: 15-17) membedakan prinsip desentralisme, sentralisme, dan sentripetalisme dalam membangun *good governance* sebagai berikut:

⁷ Menurut Gerring, Thacker & Moreno (2004: 19), contoh konkrit negara yang menerapkan paradigma sentralisme, desentralisme, dan sentripetalisme berturut-turut adalah Inggris, Amerika Serikat, dan Swedia. Sentripetalisme sendiri merupakan paradigma yang sesuai dengan bentuk negara unitaris, dimana kewenangan konstitusional dipegang oleh pemerintah pusat.



“Decentralists envision political institutions that are separate and independent of one another, resulting in a decisionmaking process that is highly localized and requires universal consent.

Centralists envision political institutions that are highly focused and coordinated from the top.

Centripetalism sees the source of good government in institutions that reconcile inclusion and authority, bringing interests, ideas, and identities toward the center into an authoritative decision making process.”

Selanjutnya, ketiga paham tersebut dapat dibandingkan dalam 21 indikator yang lebih rinci, yakni sifat kedaulatan (territorial), konstruksi legislatif, sistem pemerintahan, sistem pemilu, sifat konstitusi, posisi kabinet, kedudukan dewan yang dibentuk pemerintah, kohesivitas partai, penghentian, pembatasan masa jabatan, jumlah jabatan yang dipilih, siklus pemilu, prosedur pemilihan kandidat, pola voting, kampanye, partai politik, kelompok kepentingan, referendum, lembaga peradilan, serta birokrasi. Perbandingan selengkapnya dapat dilihat pada Tabel dibawah ini.

Tabel 1.
Perbandingan Paradigma *Governance* Dalam Perspektif Desentralisasi, Sentralisasi dan Sentripelatism

	DECENTRALISM	CENTRALISM	CENTRIPETALISM
<i>Territorial sovereignty:</i>	Federal	Unitary	Unitary
<i>Legislative branch:</i>	Bicameral, symmetrical, and incongruent	Unicameral, asymmetrical, or congruent	Unicameral, asymmetrical, or congruent
<i>Executive:</i>	Presidential	Parliamentary	Parliamentary
<i>Electoral system:</i>	Single-member district or preferential vote	Winner-take-all	Party-list PR
<i>Constitution:</i>	Written, with explicit limits on sovereignty	Unwritten or ambiguous, no explicit limits on sov.	Unwritten or ambiguous, no explicit limits on sov.
<i>Cabinet:</i>	Weak, durable	Strong, durable	Strong, slightly less durable
<i>Committee:</i>	Strong	Weak	Medium-strength
<i>Party cohesion:</i>	Weak	Strong	Strong
<i>Dissolution:</i>	No (fixed terms)	Yes	Yes
<i>Term limits:</i>	Perhaps	No	No
<i>Elective office:</i>	Many	Few	Few
<i>Elective cycle:</i>	Incongruent	Congruent	Congruent
<i>Candidate selection:</i>	Open, diffuse	Closed	Closed
<i>Voting rule:</i>	Personal vote	Party vote	Party vote
<i>Campaign:</i>	Media, interest groups, candidate organizer	Parties and party leaders	Parties and party leaders
<i>Party system:</i>	Two-party dominant	Two-party dominant	Multi-party
<i>Party organization:</i>	Weak, decentralized, porous	Strong, centralized, bounded	Strong, centralized, bounded
<i>Interest groups:</i>	Fragmented, nonpartisan	Centralized, party-aligned	Centralized, party-aligned
<i>Referenda:</i>	Possibly	No (or only at instigation of leg.)	No (or only at instigation of leg.)
<i>Judiciary:</i>	Activist, independent	Restrained, independent	Restrained, independent
<i>Bureaucracy:</i>	Multiple independent agencies	Strong, central, relatively centralized	Strong, central, relatively centralized

Sumber: Gerring, Thacker & Moreno (2004: 15).



Memperhatikan berbagai pemikiran di atas, maka dapat dilakukan permodelan tentang retrospek (praktek) dan prospek pengembangan dekonsentrasi di negara kesatuan menjadi 3 (tiga) model sebagai berikut:

1. *Model 1*: dekonsentrasi dipraktekkan sebelum desentralisasi. Model ini merupakan ciri alami negara kesatuan, dimana penyerahan kekuasaan dan sumber daya kepada daerah sangat tergantung kepada kehendak (*political will*) pusat, serta tergantung pada kesiapan dan kemampuan daerah. Jika daerah dinilai belum siap atau belum mampu, maka institusi pusat masih akan terus memegang kendali pemerintahan daerah melalui asas dekonsentrasi. Bahkan tidak menutup kemungkinan, daerah yang tidak mampu akan diperlakukan sebagai wilayah administratif belaka, yakni sebagai kepanjangan struktur dan kepentingan pusat. Namun manakala daerah dinilai telah memiliki kapasitas yang memadai, maka dapat dipromosikan sebagai daerah otonom yang diberikan kewenangan atau tanggung jawab tertentu melalui asas desentralisasi. Dengan kata lain, dekonsentrasi merupakan fase persiapan menuju desentralisasi. Meskipun organisasi pemerintahan daerah telah ada, namun mereka lebih banyak menjadi kepanjangan tangan pusat atau sekedar menjalankan kepentingan dan urusan pusat.
2. *Model 2*: dekonsentrasi dan desentralisasi dilaksanakan secara

simultan, dengan derajat yang berbeda untuk saling mengisi kekurangan. Dalam hal ini, porsi desentralisasi mungkin lebih besar atau lebih kecil dibanding porsi dekonsentrasi, tergantung pada variabel yang mempengaruhinya (kebutuhan, kemampuan, tujuan yang ingin dicapai, dan sebagainya). Dengan demikian, format dekonsentrasi dan desentralisasi akan berbeda-beda tergantung pada variabel pengaruhnya. Kelebihan pola simultan ini adalah bahwa baik pemerintah pusat maupun daerah dapat memenuhi kepentingannya tanpa harus saling mengurangi kewenangan pihak lain. Dalam model ini, meskipun desentralisasi telah berjalan namun fungsi dekonsentrasi tetap dipertahankan untuk sebagai fungsi asistensi, bimbingan atau supervisi terhadap pemerintahan daerah.

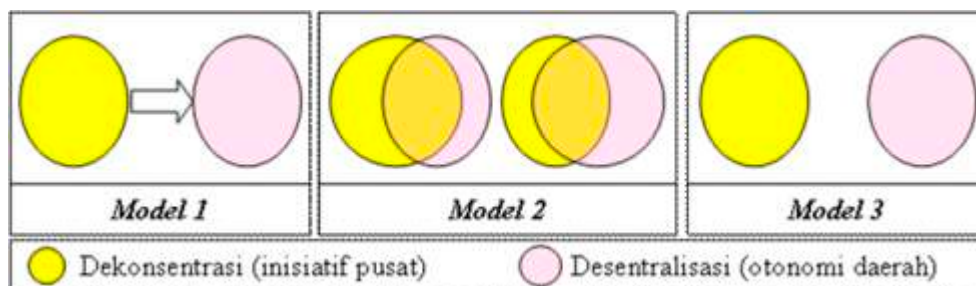
3. *Model 3*: dekonsentrasi diselenggarakan bersamaan dengan desentralisasi, namun disertai dengan pembagian wilayah kerja atau pembidangan kewenangan yang jelas dan terukur. Dalam hal ini, pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan untuk membuat perencanaan atau eksekusi program-program di daerah, namun harus jelas batas-batas wilayah pembidangannya dengan program-program yang direncanakan dan dieksekusi oleh pemerintah daerah. Untuk itu, adanya pembagian bidang kewenangan secara tegas dan limitatif antara pusat – daerah, merupakan prakondisi mutlak untuk menghindari terjadinya



kekaburan, pengulangan, atau kemungkinan tumpang tindih program pembangunan. Dalam model ini, tingkat kepercayaan pusat kepada daerah sudah sangat tinggi, sementara tingkat kemampuan daerah dalam menjalankan fungsi desentralisasi juga sudah optimal. Dalam kasus

seperti ini, benar-benar telah terjadi sebuah *state withdrawal*, sehingga peran pemerintah pusat lebih banyak menerima pertanggungjawaban dari daerah.

Dalam bentuk visual, model retrospek dan prospek dekonsentrasi di negara kesatuan dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: konstruksi penulis.

Gambar 5.

Model Retrospek dan Prospek Dekonsentrasi Negara Kesatuan

Model di atas dapat diinterpretasikan bekerja dalam dua cara. *Pertama*, masing-masing model menggambarkan situasi yang berdiri sendiri dan tidak memiliki keterkaitan satu dengan yang lain. Suatu negara dapat menerapkan model tertentu sesuai dengan preferensinya. *Kedua*, model tersebut bersifat sekuensial, dalam arti model pertama merupakan tahapan paling awal dalam mengatur hubungan pusat dan daerah di sebuah negara kesatuan. Seiring dengan peningkatan kemampuan daerah dan kompleksitas urusan kenegaraan, maka model kedua dapat ditempuh untuk mengurangi beban pusat sekaligus memenuhi tuntutan dari bawah. Selanjutnya, ketika kapasitas pemerintahan semakin berkembang, maka model ketiga dapat menjadi alternatif untuk membangun tata

keperintahan yang lebih demokratis sekaligus lebih efektif dan efisien.

C. PRAKTEK DEKONSENTRASI NEGARA KESATUAN: PENGALAMAN INTERNASIONAL

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa sentralisasi memiliki dua variasi yakni konsentrasi dan dekonsentrasi. Dengan kata lain, sentralisasi dapat menjelma kedalam format sentralisasi yang terkonsentrasi (*concentrated centralization*) dan sentralisasi yang terpecah (*deconcentrated centralization*). Variasi seperti inilah yang nampaknya menimbulkan opini bahwa dekonsentrasi sedikit banyak berhubungan dengan sentralisasi. Sentralisasi sendiri lebih sering ditemukan di negara-negara berbentuk



unitaris karena memang proses pembentukan negara tersebut tidak didahului oleh kesepakatan antar negara-negara kecil yang sudah ada sebelumnya, melainkan terbentuk sebagai sebuah bangsa yang utuh dan berdaulat. Itulah sebabnya, wacana sentralisasi lebih mudah diamati di negara unitaris.

Salah satu negara unitaris dengan karakter sentralisasi yang paling kuat di dunia adalah Inggris Raya (*United Kingdom*), dengan kekuasaan terpusat secara sangat kuat pada parlemen. Mayoritas penduduk terkonsentrasi di Inggris (*England*) yang diperintah secara langsung oleh departemen fungsional di tingkat pusat. Dalam menjalankan tugasnya, departemen-departemen ini tidak didukung oleh sistem koordinasi secara teritorial dengan otorita atau institusi di daerah. Pola sentralistis di Inggris Raya ini mirip dengan sistem di Finlandia dan Portugal, dimana administrasi sebagian besar wilayah dikendalikan secara tersentral, sedangkan wilayah pinggiran terdapat pemerintahan daerah otonom diberikan kekuasaan melalui devolusi (Jeffery dan Wincott, 2006: 3-4).

Kebijakan devolusi yang cukup signifikan di UK terjadi pada tahun 1997, yang salah satu tujuannya adalah mengurangi kesenjangan antara wilayah yang diperintah secara terpusat dengan wilayah pinggiran yang memiliki otonomi. Untuk mendukung kebijakan tersebut, pada tahun 2000 dibentuklah *the Greater London*

Authority (GLA) yang menawarkan pemberian devolusi kepada wilayah Inggris lainnya. Sayangnya, program ini berhenti pada tahun 2004 karena banyaknya aksi penolakan dari berbagai pihak, sehingga akhirnya kebijakan ini ditarik kembali. Sebagai konsekuensinya, sebagian besar wilayah Inggris Raya hingga saat ini masih bersifat sentralistis (Jeffery dan Wincott, 2006: 5).

Dari perspektif desentralisasi fiskal, Bird dan Smart (2001: 12) juga menyinggung kasus Inggris dan Perancis untuk kasus negara maju. Struktur pemerintahan daerah di Inggris atau Perancis disebut hanya berfungsi sebagai agen pemerintah pusat, dibanding sebagai aktor yang mandiri. Konkritnya, hubungan antara pusat dan daerah membentuk model *principal-agent relations*, yakni sebuah pola relasi dimana pusat dapat secara sepihak mengubah sistem yang sudah ada sebelumnya guna mengatasi masalah keagenan atau karena perbedaan tujuan. Untuk kasus di negara berkembang, China, Indonesia dan Vietnam dijadikan sebagai contoh negara yang bercorak sentralistis sekaligus dekonstratif⁸.

Pernyataan Bird dan Smart diperkuat oleh Prud' Homme (2003, dalam Ferdiana, tanpa tahun: 4) yang melakukan kajian di berbagai negara berkembang, terutama di Afrika. Hasil kajiannya mengatakan bahwa proklamasi kemerdekaan di berbagai negara berkembang menyebabkan semakin pentingnya rasa persatuan

8 Untuk Indonesia, pandangan sebagai negara sentralistis dengan pemerintahan daerah hanya sebagai kepanjangan kepentingan pusat ini berlangsung sejak 1965 hingga tahun 2001 (sebelum berlakunya UU No. 22/1999 secara efektif). Hal ini ditandai dengan penunjukan gubernur oleh pusat (presiden). Namun sejak 2001, Indonesia dipandang sebagai contoh yang baik diantara negara berkembang dalam hal desentralisasi fiskal. Vietnam juga dipandang sudah memasuki transisi dari sentralisasi menuju desentralisasi (fiskal).



nasional sehingga untuk sementara usaha menerapkan desentralisasi menjadi berkurang. Dengan kata lain, pemerintah yang berkuasa setelah masa kolonial berakhir cenderung tidak menyukai konsep desentralisasi,⁹ sehingga pemerintah daerah dengan sengaja diposisikan hanya sebagai agen pusat di daerah, bukan suatu unit yang otonom.

Kawasan Afrika pada umumnya dan negara-negara MENA (*Middle East and North Africa*, Timur Tengah dan Afrika Utara) pada khususnya, memang sudah lama dikenal sebagai kawasan regional yang memiliki karakter kuat sebagai bangsa-bangsa unitaris yang sentralistis. Publikasi Tosun dan Yilmaz (2008) memberi gambaran yang cukup komprehensif tentang sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi di wilayah yang sering dilanda konflik ini.

Mayoritas negara-negara MENA berbentuk kesatuan / unitaris, kecuali Ethiopia, Sudan, dan Nigeria yang berbentuk federasi. Secara teoretis, dalam negara kesatuan sangat dimungkinkan menerapkan pola sentralisasi atau desentralisasi (baca lagi Bab II). Namun, sistem administrasi negara di kawasan MENA ini cenderung sangat sentralistis, yang dilengkapi dengan perangkat dekonsentrasi yang kompleks. Itulah sebabnya, struktur pemerintahan daerah di negara-negara MENA hampir seluruhnya menerapkan dekonsentrasi. Pengambilan keputusan, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik, dilakukan oleh pemerintah pusat, sedangkan peran provinsi atau

governorates lebih banyak untuk melaksanakan keputusan tersebut. Selanjutnya, ditingkat yang lebih rendah, pada umumnya dibagi menjadi dua tipe pemerintahan daerah, yakni unit dekonsentrasi dan unit desentralisasi (*municipal*). Kedua tipe pemerintahan daerah ini memiliki sistem operasi dan aturan yang sangat berbeda. Unit-unit dekonsentrasi memberikan pelayanan publik dalam skala besar (misalnya pendidikan dan kesehatan) dengan mengacu pada pedoman yang sangat rigid dari pemerintah pusat. Sedangkan unit-unit desentralisasi menjalankan fungsi yang lebih sedikit, misalnya pembangunan dan pemeliharaan jalan lokal, penerangan jalan, pembuangan sampah, pelayanan perpustakaan dan pertamanan, serta penerbitan ijin bangunan (Tosun dan Yilmaz, 2008: 7-8).

Dari Tabel 1 dibawah ini dapat disimak bahwa meskipun dilaksanakan secara bersama-sama, namun sistem dekonsentrasi jauh lebih dominan dibanding sistem desentralisasi. Di semua negara yang disurvei (Iran, Yaman, Mesir, Gaza, dan Tunisia), prinsip dekonsentrasi diterapkan di level provinsi, sedang di level distrik hanya Iran, Yaman, dan Mesir yang memberlakukan dekonsentrasi. Sedangkan desentralisasi hanya diletakkan pada level distrik. Dengan demikian, terdapat dua pola dekonsentrasi – desentralisasi di negara-negara MENA.

Pertama, dekonsentrasi diletakkan pada level provinsi dan distrik, dengan provinsi berkedudukan

9 Desentralisasi baru menjadi trend besar di berbagai belahan dunia mulai tahun 1970-an, berlangsung baik di negara maju maupun negara berkembang.



selaku agen pusat yang mengontrol pemerintahan pada level distrik. Pada saat yang bersamaan, desentralisasi hanya diberikan kepada pemerintahan level distrik. Pola ini dapat dijumpai di Iran, Yaman dan Mesir, namun di kedua negara terakhir tidak ada data pendukung tentang desentralisasi di level distrik. Pola *kedua*, dekonsentrasi hanya diterapkan di tingkat provinsi sedangkan desentralisasi hanya untuk level distrik.

Hal yang menarik untuk disimak lebih jauh adalah bahwa pada kasus di berbagai negara, agen pusat di daerah tadi diperankan oleh provinsi. Di seluruh negara MENA, gubernur (Iran: Ostandar) diangkat oleh presiden. Demikian pula pada level dibawahnya, kepala distrik yang bersifat dekonsentratif diangkat oleh pemerintah pusat, sedangkan kepala municipal yang bersifat desentralistik dipilih langsung oleh rakyat. Khusus di Tunisia dan Gaza / Tepi Barat, tidak terdapat pemerintahan daerah di bawah provinsi yang bersifat dekonsentratif, sehingga kepala municipal langsung dipilih oleh rakyat.

Kondisi di negara-negara MENA dapat ditemukan pula di Vietnam. Smoke (2005: 26) menulis bahwa Vietnam menjadi negara komunis yang sangat sentralistik sesuai perang Vietnam (1959-1975). Namun semenjak periode 1990-an, pemerintah mencoba memperkenalkan bentuk baru hubungan pusat – daerah melalui program reformasi ekonomi (*doi moi*). Dalam konsep ini, pusat masih memegang kekuasaan secara substansial, namun provinsi sudah diberikan beberapa diskresi (kewenangan). Provinsi memiliki kekuasaan yang lebih besar, termasuk

kewenangan terhadap pemerintahan yang lebih rendah. Dengan demikian, kewenangan dekonsentrasi dititikberatkan pada provinsi. Selain itu, tuntutan terhadap partisipasi dan pemenuhan hak-hak politik semakin besar, namun Vietnam tetap mempertahankan sistem partai tunggal yang dikendalikan secara terpusat (*a one-party state and a fairly centrally driven system*).

Kasus di Vietnam ini sangat mirip dengan kasus Kamboja yang menempatkan dekonsentrasi pada provinsi dan desentralisasi pada level dibawah provinsi (*communes*). Kewenangan provinsi dibatasi berdasarkan *Provincial Budget Law* (1997), sedang desentralisasi di level *commune* diatur dalam *Law on Commune / Sangkat Administrative Management* dan *Election Law* (2001). Demikian pula Thailand yang menggulirkan program reformasi dengan memberlakukan *Provincial Administration Act* (1997) dan *Decentralization Act* (1999). Regulasi pertama mengatur tentang dekonsentrasi bagi provinsi, sedang aturan yang kedua menjabarkan fungsi dan proses desentralisasi. Adapun Filipina, semenjak kejatuhan Presiden Marcos tahun 1986 dan digantikan oleh rezim demokratis dibawah Presiden Arroyo, lahir konstitusi baru tahun 1987 yang memberikan otonomi khusus kepada Muslim Mindanao dan Cordilleras. Namun desentralisasi di Filipina lebih menguat lagi semenjak tahun 1991 dengan lahirnya *Local Government Code* yang memberi mandat untuk melakukan devolusi kepada pemerintah daerah Smoke (2005: ibid.).

Yunani juga cukup menarik



Tabel 2. Dekonsentrasi – Desentralisasi di Negara-negara MENA (Timur Tengah dan Afrika Utara)

	Iran	Yemen	Egypt	West Bank/Gaza	Tunisia
Central Government Ministry	Ministry of Interior (Moi)	Ministry of Local Administration (MoLA)	Ministry of Local Development (MoLD)	Ministry of Local Government (MoLG)	Ministry of Interior
Decentralized System					
Province	30 provinces (Ostān)	22 governorates	26 governorates	16 governorates	24 Governorates
District	318 districts (Shahrestān)	332 districts	180 districts (markaz)		
County	854 rural counties (Bakhsh)		213 cities (madina)		
			74 districts (hay)		
			1164 rural villages (qariya)		
Appointed by	Provincial governor (Ostāndar) is appointed by the President. District Governor (Farmandar) is appointed by MoI. Rural county administrator (Bakhshdar) is appointed by the Ostāndar.	Governor is appointed by the President. District governor is appointed by the Prime Minister.	Governor is appointed by the President. Chief of markaz is appointed by the Prime Minister. City and district chiefs are appointed by the minister of MoLD. Village chief is appointed by the governor.	Governor is appointed by the President.	Governor is appointed by the central government.
Council	Provincial Planning and Development Council (Chair: Ostāndar, Line Ministry reps) District Planning Committee (Chair: Farmandar, Line Ministry reps)	Governorate council directly elected by people. District council directly elected by people.	There are two councils at each local government level: Elected People's Council and centrally appointed local Executive Council. Executive council is composed of representatives of central government ministries and departments.		Regional assembly is made up members of the Parliament of the region, municipal mayors and other appointed members.
Decentralized System					
Urban Municipalities	More than 1000 municipalities (Shahr)	N/A	N/A	119 municipalities	262 municipalities
Rural Municipalities	More than 68,000 rural municipalities (Deh/Roosta)			251 village councils	
Elected by	Mayor of an urban municipality (Shahrdar) is jointly appointed by the MoI and City Council, which is directly elected by people. Mayor of a rural municipality (Dehyar) is jointly appointed by the MoI and Village Council, which is directly elected by people.	N/A	N/A	49 joint service councils Municipal mayor and council members are directly elected by people. Village councils and joint services committees are appointed by the MoLG.	Municipalities are governed by an elected municipal council that elects its mayor within its ranks.

Sumber: Tosun dan Yilmaz (2008)



untuk dicermati. Negara kesatuan Yunani terbagi menjadi 13 wilayah geografis (*diamerismata*) yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab administrasi relatif kecil. Wilayah Yunani secara administratif dibagi menjadi *municipalities* dan *communities*, *prefectures* dan *districts*. *Districts* bertanggung jawab secara langsung kepada pemerintah pusat, sedangkan *prefectures*, *municipalities* dan *communities*, secara administratif dan finansial otonom, dengan tetap mendapatkan pengawasan dari pusat (Elgar encyclopedia Greece's report). Kepala *District* atau *Departments* (*nomoi*) ditunjuk/diangkat oleh *prefect* (*nomarkhis*), dan ini menunjukkan

bahwa Distrik cenderung menerapkan prinsip dekonsentrasi dibanding desentralisasi. Yunani memang dikenal dengan sistem pemerintahan yang sentralistik, sehingga pemerintah daerah tidak memiliki hak untuk menggali sumber pendapatannya sendiri. Yunani mulai mempromosikan desentralisasi semenjak dilakukan amandemen konstitusi tahun 2001 (Ensiklopedi Britanica).

Dalam bentuk tabel, model desentralisasi dan dekonsentrasi dari pengalaman beberapa negara beserta level pemerintahannya, dapat dilihat sebagai berikut.

Tabel 3. Model Dekonsentrasi - Desentralisasi di Beberapa Negara

Negara	Model Dekonsentrasi – Desentralisasi
Iran (plus Yaman dan Mesir)	Dekonsentrasi di provinsi (Iran: <i>Ostandar</i> ; Yaman / Mesir: <i>governorates</i>). Dekonsentrasi di distrik (Iran: <i>Shahrestan</i> ; Mesir: <i>Markaz</i>). Desentralisasi di <i>municipal</i> (Iran: <i>Shahr</i>).
Tunisia dan Tepi Barat	Dekonsentrasi di provinsi (<i>governorates</i>). Desentralisasi di <i>municipal</i> .
Vietnam	Dekonsentrasi di provinsi.
Kamboja	Dekonsentrasi di provinsi. Desentralisasi di <i>communes</i> .
Filipina	Devolusi di unit <i>sub-provincial</i> (<i>cities, municipalities, barangay / village</i>). Provinsi masih memegang peran penting terhadap unit <i>sub-provincial</i> .
Thailand	Dekonsentrasi di provinsi dan distrik (sebelum 1997). Desentralisasi di <i>municipalities, districts, dan subdistricts</i> (setelah 1997).
Yunani	Dekonsentrasi di distrik. Desentralisasi di <i>prefectures, municipalities dan communities</i> .

Sumber: Tosun dan Yilmaz (2008), Smoke (2005), data diolah.



D. C A T A T A N U N T U K I N D O N E S I A : S E B U A H R E K O M E N D A S I

Praktek desentralisasi dan dekonsentrasi di negara-negara yang disebutkan diatas, memiliki banyak kemiripan dengan praktek yang terjadi di Indonesia. Selain sama-sama sebagai negara berbentuk kesatuan (*unitary states*), sistem administrasi pemerintahan daerah terbagi menjadi dua tingkatan, yakni tingkat provinsi dan tingkat distrik atau *municipal*. Persamaan lain adalah bahwa desentralisasi dilaksanakan secara bersama-sama dengan dekonsentrasi, hanya penempatan pada jenjang pemerintahan tertentu yang berbeda antar negara.

Dalam hubungan ini, Indonesia memiliki kesamaan yang sangat dekat dengan Filipina yang memberikan otonomi luas kepada unit pemerintahan daerah, baik pada level provinsi maupun level kabupaten dan kota. Proses amandemen Konstitusi di kedua negara juga sangat serupa, ditandai dengan instabilitas politik menuntut turunnya rezim yang berkuasa pada jamannya (Marcos di Filipina tahun 1986, dan Soeharto di Indonesia tahun 1998). Hasilnya, lahirlah konstitusi baru tahun 1987 di Filipina dan UUD 1945 hasil empat kali amandemen (1999-2002) di Indonesia. Kedua konstitusi tersebut sama-sama memiliki semangat yang besar untuk melakukan reformasi politik kenegaraan secara total, termasuk menata ulang hubungan antara pusat dengan daerah. Itulah sebabnya, undang-undang desentralisasi yang lahir dari semangat baru konstitusi tersebut memberikan kewenangan yang luas kepada seluruh tingkatan

pemerintahan daerah. Dalam *euphoria* seperti itu, bisa dimaklumi bahwa kewenangan pusat cenderung dikurangi, karena nuansa sentralistik dianggap tidak lagi sesuai dengan realitas politik saat itu. Implikasinya, fungsi dekonsentrasi kurang menonjol serta kurang seimbang dibanding dengan gelombang desentralisasi.

Keadaan sedikit berbeda terlihat pada praktek desentralisasi di negara-negara Timur Tengah dan Afrika Utara (*Middle East and North Africa, MENA*) atau negara-negara Asia Tenggara lainnya seperti Vietnam dan Kamboja. Di negara-negara tersebut, dekonsentrasi lebih seimbang dengan desentralisasi, dan bahkan ditempatkan pada level yang lebih tinggi, yakni level provinsi. Dengan penempatan fungsi dekonsentrasi pada gubernur atau nama lain kepala pemerintahan tingkat provinsi ini, maka pemerintah pusat tidak perlu langsung mengawasi pemerintahan pada level distrik atau *municipal*, karena cukup dijalankan oleh gubernur selaku perangkat dekonsentrasi.

Dengan model seperti ini, dapat diperoleh dua keuntungan sekaligus. *Pertama*, karena pemerintah pusat telah memiliki perangkat dekonsentrasi yang tidak dibebani dengan tugas-tugas desentralisasi, dan juga pemerintah pusat tidak perlu langsung turun tangan mengawasi pemerintahan daerah, hal ini akan berdampak pada peningkatan efektivitas dan efisiensi. Artinya, pemerintah pusat dapat lebih fokus pada tanggungjawab berskala nasional atau juga fungsi-fungsi hubungan internasional. *Kedua*, karena desentralisasi tidak diberikan kepada provinsi, maka tidak terjadi peluang munculnya *overlap* atau tumpang



tindih urusan antar tingkatan pemerintahan (sebagaimana yang sering ditemukan di Indonesia). Hal ini selain lebih menjamin efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan pada level lokal, juga memberi peluang pemerintah daerah untuk lebih berkonsentrasi pada tugas-tugas pelayanan langsung kepada masyarakat. Sebab, pemerintah daerah pada level distrik atau *municipal* inilah yang benar-benar paling dekat dengan konstituen yang memberikan mandat melalui pemilihan langsung kepala daerah (distrik dan *municipal*).

Dengan pola pikir demikian, maka wajarlah bila gubernur di negara-negara MENA ditunjuk oleh pemerintah pusat, karena mereka memang berkedudukan sebagai alat pusat di daerah. Hal inilah yang membedakan secara kontras dengan kondisi Indonesia, dimana gubernur dipilih langsung oleh rakyat meski memiliki kedudukan sebagai wakil pemerintah, disamping sebagai kepala daerah. Dalam menjalankan *dual functions* (sebagai perangkat dekonsentrasi sekaligus unsur desentralisasi) tadi, maka adanya *conflict of interest* atau kemungkinan tumpang tindih urusan, menjadi tidak bisa diabaikan. Kemungkinan tumpang tindih urusan sendiri dapat menjelma dalam 3 (tiga) bentuk, yakni: 1) tumpang tindih antara urusan provinsi dengan urusan pusat, 2) tumpang tindih antara urusan provinsi dengan urusan level pemerintahan dibawahnya, serta 3) tumpang tindih antara urusan dekonsentrasi dengan urusan desentralisasi yang sama-sama menjadi tanggungjawab seorang gubernur.

Berbagai persoalan dalam tata hubungan antar tingkatan

pemerintahan tersebut perlu mendapat perhatian serius dari para pengambil keputusan di Indonesia. Praktek desentralisasi di berbagai negara telah memberikan dampak positif yang luar biasa terhadap kemajuan daerah, baik dalam hal pertumbuhan ekonomi, efektivitas pemerintahan, maupun pemberian pelayanan publik yang relatif berkualitas. Untuk itu, revisi UU Nomor 32/2004 harus benar-benar dijadikan sebagai momentum untuk menata hubungan pusat-daerah yang lebih jelas, saling memperkuat (*reinforcing*), dan berbasis pada prinsip saling percaya dan saling melengkapi (*mutual trust and benefit*).

E. PENUTUP

Deskripsi teoretis dan pengalaman beberapa negara diatas memberi kesimpulan awal bahwa dekonsentrasi dapat dipersepsikan sebagai bagian integral dari desentralisasi, namun juga dapat dimaknakan sebagai konsep yang berbeda secara cukup tajam. Meskipun demikian, keduanya membentuk sebuah hubungan tarik-menarik yang kuat, namun tetap bergerak pada satu garis *kontinuum* yang sama, dan tidak memungkinkan salah satu keluar dari ujung garis tersebut.

Hal lain yang perlu digarisbawahi adalah bahwa dekonsentrasi merupakan varian dari sentralisasi namun tidak identik dengan sentralisasi. Dekonsentrasi lebih merupakan pilihan dalam mengatur hubungan antar susunan pemerintahan ketika opsi desentralisasi kurang disukai oleh penguasa (pemerintah pusat). Sementara itu, desentralisasi juga tidak bisa disamakan dengan proses demokratisasi, meskipun dapat



berjalan seiring (*compatible*) dengan demokrasi. Baik desentralisasi maupun dekonsentrasi sama-sama mengandung hakekat terjadinya peralihan sebagian kewenangan dan sumber daya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau perangkat pusat di daerah, sehingga dapat mengurangi kemungkinan terjadinya pemerintahan yang tersentralisasi (*centralized governance*). Variasi dan besar kecilnya kadar desentralisasi atau dekonsentrasi sangat tergantung kepada tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah pusat, apakah ingin mencapai efisiensi, memperkuat kontrol pusat terhadap daerah, ataukah mendorong kemandirian lokal dalam penyelenggaraan urusan di wilayahnya.

Meskipun interpretasi, variasi dan implementasi desentralisasi dan dekonsentrasi bisa sangat beragam antar negara dan antar bentuk negara, namun perlu dipikirkan adanya pola dasar yang menjadi acuan. Ketiadaan pola dasar ini menyebabkan kekaburan tentang konsepsi dekonsentrasi sekaligus kesimpangsiuran dalam implementasinya. Khususnya di negara dengan bentuk kesatuan (unitaris), dimana kewenangan pusat atas daerah telah terbentuk bersamaan dengan berdirinya negara tersebut, identifikasi yang jelas tentang rincian material kewenangan dekonsentrasi serta batas-batasnya dengan kewenangan daerah, menjadi sebuah kebutuhan di tengah gelombang tuntutan desentralisasi yang semakin besar. Kasus negara kesatuan Indonesia bisa dijadikan sebagai refleksi. *Big bang decentralization* yang diperkenalkan pada tahun 1999 cenderung menggerus kewenangan pusat. Ironisnya,

pemerintah pusat sendiri tetap mempertahankan dekonsentrasi meskipun tidak ada *pattern* yang mengatur secara jelas. Sekali lagi, ilustrasi ini menyiratkan kebutuhan yang mendesak untuk mencari model keseimbangan desentralisasi dan dekonsentrasi bagi negara kesatuan.

Dalam kaitan ini, tiga model dekonsentrasi sebagaimana penulis usulkan pada Gambar 5 diatas, dapat dipertimbangkan untuk merumuskan format baru hubungan desentralisasi-dekonsentrasi dimasa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, Christopher, and Jane Gingrich. (2003). "Chapter 7: Trends in Decentralization", dalam Bruce E Cain; Russell J Dalton; Susan E Scarrow. *Democracy transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. NY: Oxford University Press.
- Bird, Richard M. dan Michael Smart. (2001), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience*. Paper prepared for Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries: Issues and Practices, Asian Tax and Public Policy Program, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, February.
- Cummings, Stephen. (1995). "Centralization and Decentralization: the Neverending Story of Separation and Betrayal", dalam *Scandinavian Journal*



- of Management*. Vol. 11, No. 2.
- Dickovick, J. Tyler. (2003). "Centralism and Decentralization" In Unitary States: A Comparative Analysis of Peru and Senegal", dalam *Journal of Public and International Affairs*. Volume 14/Spring, Princeton University.
- Elazar, Daniel J. (1997). "Contrasting Unitary and Federal Systems", dalam *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Vol. 18, No. 3, Sage Publications.
- FAO. (2006). *Understand, Analyse and Manage a Decentralization Process*. Institutions For Rural Development, Rome.
- Ferdiana, Astri dan Laksono Trisnantoro, tanpa tahun, Bab 1 : Desentralisasi dan Tinjauan Sejarah Desentralisasi Kesehatan di Indonesia. Online di http://www.desentralisasi-kesehatan.net/id/moduldhs/bacaan_umum.htm
- Gerring, John, Strom C. Thacker, and Carola Moreno. (2004). *Normative Models of Democratic Governance: Decentralism, Centralism, and Centripetalism*, June 25.
- Hutchcroft, Paul D. (2001). "Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power", in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 14, No. 1, January. Blackwell Publishers.
- Jeffery, Charlie, and Daniel Wincott. (2006). "Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition", dalam *Publius: The Journal of Federalism*. Vol. 36 No. 1. Oxford University Press.
- Kauzya, John-Mary, "Chapter Two, Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development", dalam Guido Bertucci, tanpa tahun, *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, UN: Division for Public Administration and Development Management.
- Rondinelli, Dennis. (1999). "What is Decentralization?", in World Bank, *Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers*.
- Smoke, Paul. (2005). "Chapter 2: The Rules of the Intergovernmental Game in East Asia: Decentralization Frameworks and Processes", dalam World Bank, *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*. Washington DC.
- Stone, Donald C. (2000). "The Future Is Uncentralized", dalam *Public Administration Review*. Vol. 60, Issue 4 – July.



Tosun, Mehmet Serkan dan Serdar Yilmaz. (2008). *Centralization, Decentralization, and Conflict in the Middle East and North Africa*. The World Bank Sustainable Development Network Social Development Department. Policy Research Working Paper No. 4774.

Elgar Encyclopedia Greece's report, <http://efessos.lib.uoa.gr/libs>.

[nsf/DocumentsView/0000DA252515F0ABC225737C00293131/\\$FILE/Elgar%20encyclopedia%20Greece's%20report.doc](http://www.britannica.com/EBchecked/topic/244154/Greece/26466/Local-government)

Ensiklopedi Britanica, *Greece: Government and society » Local government*, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/244154/Greece/26466/Local-government>

