



**PERAN PEMERINTAH PUSAT DALAM MEMPERKUAT
DESENTRALISASI: KASUS JEPANG DAN PELAJARAN UNTUK
INDONESIA^{1 2}**

***THE ROLE OF CENTRAL GOVERNMENT IN STRENGTHENING
DECENTRALIZATION: CASE STUDY OF JAPAN AND LESSONS FOR
INDONESIA***

Tri Widodo W. Utomo

Lembaga Administrasi Negara
Jl. Veteran No.10 Jakarta
Email : triwidodowu@yahoo.com; tri.widodo@lan.go.id

Abstract

The role of central government in strengthening sub-national governments is unquestionably vital. Principally, the central government also determines the degree of decentralization in a country. This paper tries to explore the role of central government in Japan in promoting local development through decentralization. There are some lessons that might adopted to build decentralization in Indonesia effectively. Firstly, central government needs to reinforce its commitment to transfer more powers to local government, and to reduce its intervention over local regulations. Secondly, the new framework of decentralization should oblige central government to provide economical incentive system in order to promote competition among local governments.

Keywords: decentralization, role of central government, Japan, Indonesia.

Abstrak

Tidak diragukan lagi bahwa peran pemerintah pusat dalam memperkuat pemerintah daerah sangat penting. Tingkat desentralisasi di suatu negara sangat ditentukan terutama oleh Pemerintah Pusat. Tulisan ini mencoba untuk mengeksplorasi peran pemerintah pusat di Jepang dalam mempromosikan pembangunan daerah melalui desentralisasi. Ada beberapa pelajaran yang mungkin dapat diadopsi untuk membangun desentralisasi yang lebih efektif di Indonesia. Pertama, Pemerintah Pusat perlu memperkuat

¹ Naskah diterima pada 5 Desember 2014, Revisi pertama pada 12 Januari 2015, disetujui terbit pada 22 Desember 2014

² Draft awal tulisan ini dihasilkan selama penulis menjalani tugas selaku *Visiting Researcher* di Graduate School of Internasional Development (GSID) Nagoya University, 1 April sd. 31 Juli 2009, yang kemudian disempurnakan berdasarkan input teoretis dan fenomena-fenomena yang lebih aktual. Tulisan ini merupakan serial dari pemikiran penulis tentang rekonstruksi kebijakan dekonsentrasi di Indonesia. Ucapan terimakasih dan penghargaan setinggi-tingginya penulis haturkan kepada Prof. Dr. Kimura Hirosune bukan hanya atas supervisi dan komentar-komentar ilmiahnya, namun juga atas kesempatan yang diberikan kepada penulis untuk melakukan studi literatur di GSID. Terimakasih juga penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Agus Dwiyanto, Prof. Dr. Pratikno, dan Dr. Agus Pramusinto yang memberi semangat dan bimbingan selama penulis mendalami studi tentang dekonsentrasi.



komitmennya untuk mentransfer kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, dan mengurangi intervensi atas peraturan atau regulasi daerah. Kedua, kerangka baru desentralisasi perlu mewajibkan pemerintah pusat untuk memberikan sistem insentif ekonomi dalam rangka mempromosikan kompetisi antar pemerintah daerah.

Kata Kunci : desentralisasi, peran pemerintah pusat, Jepang, Indonesia.

PENGANTAR

Peran pemerintah pusat dalam memberdayakan pemerintahan daerah sangatlah besar. Luas sempitnya atau tinggi rendahnya derajat desentralisasi sebagai indikator kemandirian daerah, juga sangat ditentukan oleh kehendak pemerintah pusat. Dengan kata lain, pemerintah pusat merupakan faktor dominan dalam manajemen pembangunan secara umum maupun penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam wacana tentang desentralisasi, Jepang sangat layak dijadikan sebagai salah satu kiblat untuk mereplikasikan pengalaman positifnya dalam menciptakan sosok pemerintah daerah yang kuat melalui peran pemerintah pusat yang positif pula. Jepang juga sangat menarik untuk dikaji karena keberhasilannya sebagai kekuatan ekonomi utama di dunia setelah kekalahannya dalam Perang Dunia II. Tentu, keberhasilan Jepang sebagai negara industri maju tidak terlepas dari kebijakan tentang desentralisasi. Sebab, desentralisasi memungkinkan terjadinya arus transfer sumber daya (manusia, investasi, anggaran) dari pusat ke daerah, serta kewenangan yang luas bagi daerah untuk mengoptimalkan sumber-sumber daya tersebut. Berbagai referensi sebagaimana dipaparkan di bagian selanjutnya dari tulisan ini memperkuat argumen mengapa Jepang cukup bagus untuk dijadikan sebagai

benchmark dalam penguatan desentralisasi di Indonesia.

Dalam konteks Indonesia, pemilihan Jepang sebagai *benchmark* kebijakan desentralisasi juga sangat tepat, mengingat Jepang memiliki ikatan historis dan psikologis dengan Indonesia. Lebih tepatnya, Jepang turut mewarnai sejarah pemerintahan daerah ketika menduduki Indonesia pada periode 1942-1945. Dari keterkaitan sejarah ini, diharapkan terbangun keterkaitan emosional sehingga semangat penguatan pemerintah daerah di Jepang dapat menular dalam kebijakan penguatan desentralisasi di Indonesia. Akar historis Jepang dan Indonesia juga memiliki persamaan sebagai sebuah *nation* yang tumbuh dari budaya monarkhi, sehingga budaya politik yang terbangun juga relatif sama, yakni adanya kecenderungan otoriter dan sentralisasi dalam hubungan negara dengan rakyatnya.

Berdasarkan argumentasi kemiripan latar historis dan sistempolitik tradisionalanya tersebut, tulisan ini akan lebih memfokuskan pada peran penting pemerintah pusat sebagai *determinant factor* dalam menggulirkan desentralisasi luas di Jepang, serta butir-butir pembelajaran yang dapat dikembangkan untuk konteks desentralisasi di Indonesia.



Peran Pemerintah Pusat Dalam Memperkuat Desentralisasi di Jepang

Sebagaimana China, Perancis, dan negara kesatuan lainnya, status dan kewenangan pemerintah daerah di Jepang diperoleh langsung dari pusat. Sebagai negara kesatuan, jenjang hirarki atau tingkatan pemerintahan di Jepang tersusun dalam tiga lapis, yakni pemerintah pusat, pemerintah regional (provinsi atau prefektur), serta pemerintah daerah.³

Gambaran tentang susunan pemerintahan daerah di Jepang sendiri terdiri atas 47 prefectures (To, Do, Fu, Ken), 779 cities (Shi), dan 1.038 towns dan villages (Cho, Son). Selain itu ada lagi wilayah khusus seperti 23 special wards (Ku) di Tokyo, dan 16 designated cities (catatan: To adalah sebutan atau status khusus untuk Tokyo, Do untuk wilayah Hokkaido, Fu untuk Osaka dan Kyoto, sedang untuk prefektur selebihnya digunakan istilah yang sama, yakni Ken).

Dalam bentuk peta, tingkatan pemerintah daerah dan distribusinya berdasarkan wilayah dapat dilihat pada gambar dibawah ini.⁴

Sebagai negara kesatuan, Jepang juga sering dipersepsi sebagai negara yang sentralistis (*centralized developmental state*), meskipun kepada kota-kota besar dan prefektur dengan populasi yang padat telah diberikan kewenangan yang lebih besar dan fleksibilitas lebih luas dalam penggunaan anggaran (Jacobs, 2003:

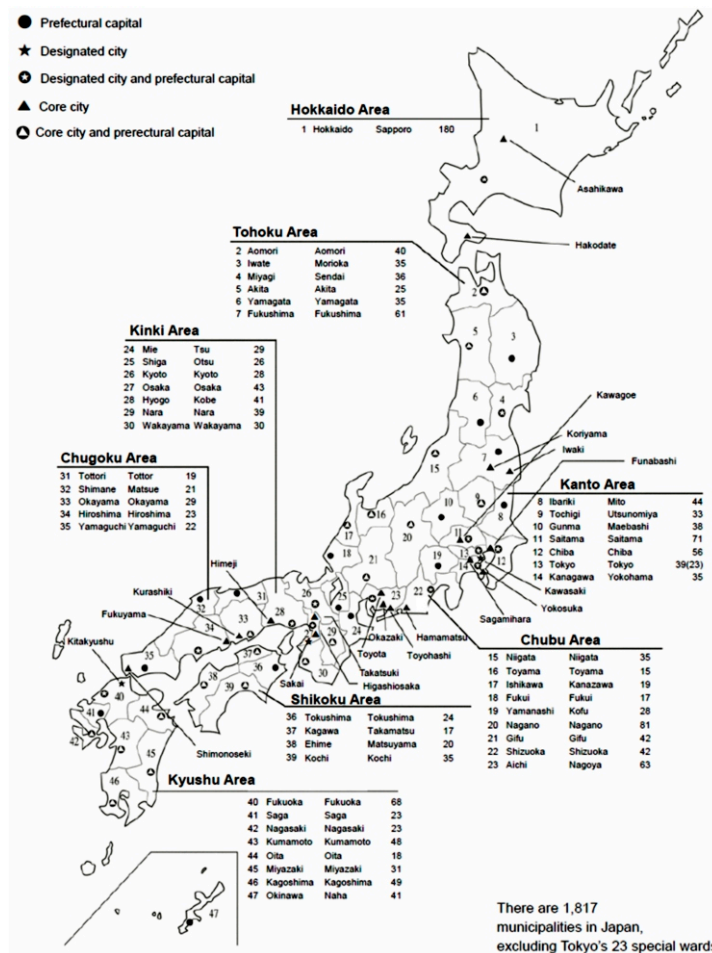
601-603). Michihiro (2007: 1) juga berpendapat bahwa pada abad yang lalu, pemerintah pusat memiliki kontrol kekuasaan yang lebih besar dibanding saat ini.

Dengan mengutip Kurt Steiner, Jacobs (ibid.) menjelaskan bahwa untuk menjaga kendali yang kuat terhadap pemerintah prefektur dan municipal, pemerintah Jepang menerapkan instrumen hukum nasional yang preskriptif (tegas, seragam dan cenderung kaku) seperti pembatasan otoritas finansial daerah, fungsi-fungsi yang didelegasikan, kesalahan administratif, tradisi strukturalisme, dan tekanan melalui pejabat / instansi sejawat (*limits on local financial authority, agency delegated functions, administrative oversight, a tradition of hierarchy, and peer pressure*). Faktor terakhir, yakni *peer pressure* bahkan menjadikan pemerintah daerah tidak mungkin untuk mengabaikan arahan dari pusat, karena ketidaktaatan akan mengakibatkan ketidaksukaan dari pusat serta celaan dari pemerintah prefektur dan pemerintah daerah (municipal) yang lain.

Namun, dalam kurun waktu 25 tahun terakhir, sesungguhnya telah terjadi banyak perubahan dalam hubungan pusat – daerah di Jepang. Konstitusi Jepang pasal 8 memberikan garansi terhadap otonomi daerah dan mengatur prinsip-prinsip umum pemerintahan daerah. selanjutnya, pada pasal 92 juga terdapat aturan tentang otonomi, yang berbunyi:

3 Dalam negara federal, susunan pemerintahan biasanya lebih panjang karena terdiri atas empat tingkat, yakni pemerintah federal (pusat), negara bagian yang bersifat semi otonom (*quasi autonomous states*), pemerintah daerah dengan wilayah yang luas (*county*), dan pemerintah daerah dengan wilayah yang lebih kecil (*town, village*).

4 Menurut Konstitusi Meiji, prefektur adalah unit pemerintahan daerah yang juga berkedudukan selaku unit administrasi pemerintah pusat. Kepala prefektur diangkat oleh pusat dan berkedudukan selaku pejabat pusat. Selain itu, dibawah sistem *Agency Delegated Function* yang berlaku saat itu (telah dihapus pada tahun 1999), kepala municipal (*shi/city, cho/town* atau *shon/village*) juga menjalankan fungsi pemerintah daerah selaku agen pusat. Pada saat itu, kontrol terhadap pemerintahan prefektur dan municipal dilakukan oleh Menteri dalam negeri atau gubernur (kepala prefektur).



Gambar 1.

Jumlah Prefektur dan Municipal di Jepang
Berdasarkan Wilayah

(Sumber: Michihiro (2007: 2) dalam Council of Local Authorities
for International Relations)

“Regulations concerning organisation and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy”. Pernyataan seperti ini, menurut Sato (2001: 3), menegaskan bahwa Konstitusi Jepang memberikan derajat independensi dan otonomi yang sangat besar kepada pemerintah daerah.

Studi Reed dan Muramatsu yang dikutip Jacobs (ibid.) juga

menyebutkan bahwa tingkat kontrol pemerintah sub-nasional dalam pengambilan keputusan telah semakin besar. Selain itu, fungsi pemerintah prefektur bergeser menjadi partner dan pendukung bagi pemerintah municipal. Pergeseran ini bahkan membentuk sebuah situasi berhadapan-hadapan antara pusat disatu sisi dengan daerah disisi lain (*one of the center versus the prefectures and municipalities*).



Pergeseran juga terjadi dalam hal pemilihan walikota. Setelah ditetapkannya UU Pemerintah Daerah 1888 (*Japan's Municipal Government Act*), Tokyo, Osaka, Kyoto dan 29 daerah lainnya ditetapkan sebagai kota-kota utama. Namun, kota-kota tersebut diberi otonomi yang sangat kecil dan berada dibawah supervisi Menteri Dalam Negeri (*Naimusho*). Mereka juga tidak memiliki hak untuk memilih walikota. Baru pada tahun 1898, kota-kota utama (*largest cities*) diberi kewenangan memilih walikotanya sendiri (Jacobs, 2003: 608-609). Penguatan otoritas daerah atau transfer kewenangan yang lebih besar dari pusat juga diberikan kepada enam kota besar utama di Jepang, yaitu Tokyo, Osaka, Nagoya, Yokohama, Kyoto, dan Kobe. Kebijakan ini menunjukkan bahwa desentralisasi di Jepang juga menganut pola *asymmetric decentralization* atau *multiple gradation of local autonomy*. Hasil penelitian Reed (dalam Jacobs, ibid.) di Prefektur Saga, Saitama dan Chiba menyimpulkan bahwa prefektur dan municipal dengan anggaran paling besar cenderung memiliki fleksibilitas paling besar untuk menerapkan kebijakan atau program pembangunannya. Kesimpulan lain dari studi Reed adalah prefektur dan kota-kota yang paling padat penduduknya, yang berstatus sebagai

Chukaku-shi atau Kota Inti (*core cities*), memiliki derajat otonomi yang paling tinggi⁵. Selain Kota Inti, dalam hirarki pemerintahan daerah juga diperkenalkan adanya *Tokurei-shi*⁶ atau Kota dengan Kasus Istimewa (*Special Case Cities*) yang ditetapkan mulai 1999, dan hingga 2003 telah terbentuk 39 *Tokurei-shi*. Sebagaimana kota inti, kota dengan kasus istimewa juga diberikan hak-hak otonom yang lebih luas untuk mengelola pemerintahannya.

Dari perspektif anggaran, Ikawa (2008: 2) memberi ilustrasi tentang besarnya kewenangan pemerintah daerah dengan menggunakan basis data tahun 2005. Anggaran pemerintah daerah secara agregat (prefektur dan municipal) pada tahun itu mencapai ¥ 89.4 trilyun, atau lebih besar 1,5 kali dibanding anggaran pusat sebesar ¥ 61,2 trilyun. Ini berarti, sekitar 60 persen pengeluaran total pemerintah Jepang adalah untuk membiayai program-program yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Penetapan suatu daerah sebagai kota inti (*Chukaku-shi*) atau kota dengan kasus istimewa (*Tokurei-shi*) tadi mengantarkan kita pada kesimpulan bahwa derajat otonomi di Jepang sangat dipengaruhi oleh besarnya jumlah penduduk (*population factor*) di suatu kota tertentu. Selain faktor populasi, faktor lain yang

5 Kasus kota Toyota dapat menjelaskan fenomena kota inti ini. Toyota dan Okazaki adalah kota yang bertetangga. Pada tahun 1871 Okazaki adalah ibukota Prefektur Nukata, sedang Toyota secara administratif adalah bagian dari Prefektur Aichi. Ketika Prefektur Nukata dilebur kedalam Prefektur Aichi dengan ibukota Nagoya pada tahun 1872, Okazaki masih bertahan sebagai kota besar dengan posisi yang penting hingga 90 tahun kemudian. Pada awal 1960-an, penduduk Okazaki berjumlah 157 ribu jiwa, jauh lebih besar dibanding kota tetangganya, Koromo yang hanya berpenduduk 45 ribu jiwa saat berubah nama menjadi kota Toyota pada tahun 1959. Lahirnya industri otomotif Toyota yang menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar, telah merubah secara drastis struktur demografis kedua kota tersebut. Pada tahun 1965, penduduk Okazaki bertambah menjadi 194 ribu sedang Toyota bertambah dua kali lipat menjadi 107 ribu. Namun pada 1975, jumlah penduduk Toyota menjadi 249 ribu melampaui Okazaki, sehingga Toyota menjadi kota yang lebih besar dan penting khususnya secara ekonomi. Pada tahun 1998, Toyota ditetapkan sebagai *Chukaku-shi* atau Kota Inti (*core cities*), sedang Okazaki baru menerima status tersebut pada tahun 2006.

6 Contoh *Special Case Cities* adalah Yokkaichi, kota terbesar di Prefektur Mie yang memiliki 291.105 penduduk dan 143.539 pekerja. Untuk dapat menjalankan fungsinya sebagai kota dengan kasus istimewa tadi, Yokkaichi memerlukan kewenangan kontrol yang lebih besar.



mempengaruhi luasnya pemberian kewenangan kepada daerah adalah juga perkembangan ekonomi yang diindikasikan oleh basis lapangan kerja yang tersedia dan/atau tenaga kerja yang terserap (*employment factor*). Berdasarkan kedua kriteria tersebut, Reed (dalam Jacobs, 2003: 619) membuat klasifikasi otonomi prefektur kedalam lima kelompok sebagai berikut:

1. Tokyo, dengan ukuran populasi dan penyerapan tenaga kerja dua kali lebih besar dibanding prefektur lainnya.
2. Prefektur Osaka, Kanagawa, Aichi, Saitama, Chiba, Hokkaido, Hyogo, dan Fukuoka, dengan ciri-ciri: populasi lebih dari lima juta jiwa, berstatus sebagai *designated cities* (baik *chukaku-shi* maupun *tokurei-shi*), memiliki basis industri dan penyerapan tenaga kerja yang besar, serta memiliki fleksibilitas finansial yang cukup tinggi dari pusat.
3. Prefektur Shizuoka, Ibaraki, Hiroshima, Kyoto, Niigata, dan Miyagi, dengan jumlah penduduk antara dua setengah hingga empat juta jiwa.
4. Prefektur dengan jumlah penduduk antara satu hingga dua juta jiwa.

5. Prefektur pedesaan dengan jumlah penduduk dibawah satu juta jiwa. Kelompok terakhir ini pada umumnya memiliki fleksibilitas finansial dan otonomi yang rendah.⁷

Jika suatu daerah ingin mendapatkan otonomi yang lebih luas, atau untuk dapat ditetapkan sebagai *core city*, maka ada dua kemungkinan yang dapat dilakukan yakni: 1) meningkatkan jumlah penduduk, atau 2) peningkatan kapasitas finansial dan sumber-sumber pendapatan daerah. Untuk dapat memenuhi keduanya, penggabungan beberapa wilayah (amalgamasi) menjadi strategi yang lazim.⁸ Penetapan suatu wilayah sebagai *core city* ini disukai oleh daerah karena mendatangkan keuntungan, yaitu: 1) mampu mengembangkan kemampuan untuk menjalankan rencana pembangunannya sendiri, dan 2) mampu mempersiapkan diri lebih baik untuk menerima tanggung jawab yang lebih besar atas tugas-tugas yang didelegasikan oleh pemerintah pusat.⁹

Adapun daerah yang belum memenuhi kriteria *population* dan *employment* tadi, relatif memiliki otonomi yang sangat sedikit dan memiliki ketergantungan sangat tinggi kepada pemerintah prefektur atau pemerintah

7 Pembagian seperti ini penting mengingat perbedaan karakteristik (*discrepancy*) suatu daerah dengan daerah lainnya di Jepang sangat besar. Dari sisi jumlah penduduk, Tokyo Metropolis (*Tokyo-to*) dihuni oleh lebih dari 12 juta penduduk, sedang Prefektur Tottori hanya berpenduduk 610 ribu jiwa. Sementara dari segi luas wilayah, Hokkai-do memiliki luas lebih dari 80.000 km², sedang Prefektur Kagawa (*Kagawa-ken*) hanya seluas 2.000 km². pada level municipal, kondisi diskrepansi tersebut juga sangat kentara. Kota Yokohama (*Yokohama-shi*) berpenduduk 3,5 juta jiwa, sedang Aogashima (*Aogashima-mura*) di Tokyo hanya dihuni oleh 200 jiwa. Dalam hal wilayah, Kota Takayama (*Takayama-shi*) di Prefektur Gifu meliputi 2.178 km², sedang Funahashi (*Funahashi-mura*) di Prefektur Toyama hanya seluas 3,47 km². Lihat: Michihiro (2007: 2).

8 Amalgamasi di Jepang menjadi trend penting dalam kebijakan desentralisasi. Selain adanya insentif berupa pemberian otonomi luas dari pemerintah kepada daerah-daerah yang melakukan penggabungan, juga ada pengaturan secara jelas dalam undang-undang. Pada tahun 1950-an telah dikeluarkan *Law of Promotion of Merger of Towns and Villages*, yang disusul dengan lahirnya *Law Concerning Special Measures for the Merger of Municipalities* 1965. Kedua aturan ini telah mengakibatkan jumlah municipal berkurang menjadi sepertiga, dan amalgamasi yang terjadi pada periode ini sering dikenal dengan *the great merger of the Showa era*. Dewasa ini, upaya amalgamasi juga masih berjalan dan sering disebut dengan *the Great Merger of the Heisei Era*. Hasilnya, hingga tahun 2007, jumlah municipal tinggal 1.807 unit, tidak termasuk 23 *special wards* di Tokyo. Lihat: Michihiro (2007: 3).

9 Di wilayah Prefektur Aichi misalnya, lima kota yang berdekatan yakni Anjo, Chiryu, Hekinan, Kariya, dan Takahama, secara bersama-sama memiliki 459.406 penduduk dengan lebih dari 237 ribu pekerja swasta, sehingga kelima wilayah tersebut ditetapkan sebagai kota inti Hekikai. Saitama juga terbentuk sebagai *core city* sebagai hasil amalgamasi sebagaimana kasus Hekikai. Dengan penggabungan tersebut, selain memperoleh otonomi yang lebih luas, wilayah yang telah merger tersebut hanya perlu menyusun satu dokumen perencanaan kota yang terpadu.



pusat. Dalam kaitan dengan peran pemerintah pusat ini, perlu ditegaskan bahwa meskipun kota-kota besar (baik *Chukaku-shi* maupun *Tokurei-shi*) memiliki otonomi yang lebih luas dibanding kota-kota yang lebih kecil, namun mereka tetap harus meminta persetujuan dari pemerintahan tingkat prefektur atau tingkat pusat jika akan memulai proyek infrastruktur atau pembangunan dalam skala besar. Mereka juga harus tunduk terhadap pedoman administrasi dari jenjang pemerintahan yang lebih tinggi. Jika tidak, mereka akan mendapat sanksi atau resiko berupa penghentian kucuran dana dari pusat untuk periode mendatang (Jacobs, 2003: 615).

Jika pemerintahan pada level daerah memiliki otonomi yang cukup luas (tergantung pada variabel populasi dan lapangan kerja), maka otonomi pada level prefektur menampilkan sedikit gambaran yang berbeda. Selama 30 tahun setelah lahirnya *Prefectural Government Act (Fukensei)* 1890, fungsi utama pemerintahan prefektur hanya sebagai kepanjangan tangan (*administrative extensions*) pemerintah pusat untuk menjamin implementasi kebijakan pusat berjalan baik di tingkat daerah. Dapat dikatakan pula bahwa kedudukan “gubernur” atau kepala prefektur murni sebagai wakil / agent pemerintah pusat belaka. Pada tahun 1929, kepada prefektur sempat diberikan hak untuk menerbitkan regulasi, namun pada tahun berikutnya hingga masa Perang Dunia II, kewenangan prefektur kembali berkurang secara signifikan. Bahkan menurut Steiner, prefektur tetap berkedudukan sebagai agen pemerintah pusat hingga pertengahan

tahun 1960-an (Jacobs, 2003: 616-617).

Mulai awal 1970-an, prefektur kembali memiliki kewenangan dan peran yang lebih berarti, terutama di bidang pembinaan usaha kecil dan menengah, juga dalam hal promosi pembangunan perkotaan dan wilayah. Meskipun pemerintah pusat tetap menyediakan kerangka kebijakan yang harus dipedomani dalam pengambilan keputusan, namun prefektur dapat merumuskan rencana pembangunan jangka panjang, yang menjadi pedoman bagi pemerintah municipal (*Core Cities* dan *Special Case Cities*) untuk menyusun perencanaan pembangunannya. Namun untuk daerah yang lebih kecil atau pedesaan, fungsi perencanaan masih dipegang atau dilaksanakan oleh pemerintah prefektur (Jacobs, 2003: 617).

Arah desentralisasi pada masa-masa sekarang lebih menunjukkan terjadinya penguatan pemerintah daerah. Gubernur (kepala prefektur), walikota, dan anggota *local assemblies* saat ini dipilih langsung oleh masyarakat. Pemerintah prefektur dan municipal juga memiliki kewenangan administratif yang komprehensif dalam wilayahnya. Meskipun pemerintah pusat masih memiliki kantor cabang di daerah, namun keduanya terpisah sama sekali dan tidak ada hubungan koordinasi. Tidak ada satu lembaga pun yang merepresentasikan pemerintah pusat secara utuh dan penuh di daerah. Dengan demikian, hal ini menegaskan pemerintah daerah sebagai unit administratif yang komprehensif (Michihiro, 2007: 5).

Untuk mengukur seberapa besar otonomi atau kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah,



Sato (2001: 2) dan Ikawa (2008: 4) mengajukan dua model, yakni *the quality of autonomy* dan *the quantity of autonomy*. Kualitas otonomi berkaitan dengan tingkat fleksibilitas daerah dalam pengambilan keputusan, sedang dari sisi kuantitas, semakin besar tugas dan tanggungjawab yang diserahkan, berarti semakin tinggi derajat desentralisasinya.

Lahirnya *Law Concerning the Provision of Related Laws for the Promotion of Decentralisation of Power (Omnibus Decentralisation Act) 1999*¹⁰ sebagai amandemen terhadap *Local Autonomy Law*, semakin memperkuat kedudukan dan fungsi pemerintah daerah. Amandemen ini berisi tiga hal penting sebagai berikut (Michihiro 2007: 5-6, 50-51; Sato 2001: 3-4):

1. Adanya kejelasan pembagian tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah.
Dalam hal ini, pemerintah daerah memiliki tanggungjawab luas dalam seluruh urusan administrasi di wilayahnya, sedang pemerintah pusat menangani urusan tentang eksistensi negara dalam hubungan internasional, urusan-urusan umum yang lebih efektif untuk diterapkan secara seragam di seluruh wilayah negara, serta urusan yang berhubungan dengan kerangka hukum pemerintah daerah.
2. Penghapusan aturan tentang fungsi-fungsi delegasi keagenan (*agency delegated function arrangement*).

Fungsi delegasi ini sebelumnya melekat pada kepala pemerintah daerah dalam kedudukan selaku agen pemerintah pusat atau pemerintah atasan, namun sering dinilai sebagai sumber masalah yang merusak hubungan kerjasama antara pusat dan daerah. Dengan adanya amandemen UU otonomi daerah, *agency delegated function* dihapuskan, dan fungsi pemerintahan di daerah dibedakan kedalam dua kategori, yakni fungsi pemerintah daerah dan fungsi mandat (*statutory entrusted functions*). Fungsi yang kedua ini adalah fungsi yang didelegasikan kepada pemerintah daerah, yang semula merupakan tanggungjawab pusat. Fungsi ini antara lain meliputi penerbitan pasport, pengelolaan jalan nasional, dan pengumpulan data statistik untuk keperluan pemerintah pusat atau pemerintah prefektur.

Dengan penghapusan aturan tentang fungsi-fungsi delegasi keagenan seperti butir diatas, fungsi pemerintah daerah mencakup seluruh urusan diluar fungsi-fungsi dalam kategori *statutory entrusted functions*. Dalam hal ini, fungsi pemerintah daerah mencakup bidang-bidang yang teramat luas terdiri dari seluruh aspek kehidupan bernegara selain urusan diplomasi, keamanan nasional, peradilan, dan pununtutan umum (kejaksaan)¹¹. Pada saat yang sama, amandemen UU otonomi daerah juga

¹⁰ Berlaku efektif mulai April 2000, sehingga sering dikenal pula dengan istilah *decentralization reform 2000*.

¹¹ Pada dasarnya, pemerintah daerah bertanggungjawab dalam pemberian pelayanan public seperti pendaftaran penduduk, pembangunan dan pengelolaan pusat perawatan kesehatan, pendidikan pra sekolah (TK) dan pendidikan dasar 9 tahun (SD-SMP), layanan perpustakaan, fasilitas umum (*public halls and facilities*), konstruksi, pemeliharaan dan pengelolaan sampah, pembangunan dan peningkatan jalan dan sarana parkir, serta pelayanan kepolisian dan pemadam kebakaran.



menghapus ketentuan yang mensyaratkan persetujuan dari pusat bagi pemerintah daerah yang akan menerbitkan surat hutang (*bond*).

3. Peninjauan kembali fungsi partisipasi dalam pemerintahan.

Dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat di era desentralisasi luas, maka Konstitusi Jepang membolehkan penerbitan anggaran dasar / anggaran rumah tangga untuk hal-hal tertentu yang menguntungkan masyarakat pemilih. Selain itu, masyarakat diberikan hak untuk meminta komisi audit atau lembaga pemeriksa untuk melakukan investigasi terhadap anggaran pemerintah daerah. Jika mereka masih kurang puas dengan hasil kerja komisi audit, maka mereka dapat menempuh jalur hukum melalui gugatan peradilan.

Meskipun karakteristik pemerintah daerah cukup beragam secara populasi, luas wilayah dan besaran kewenangan, namun *Local Autonomy Law* pada prinsipnya tetap menganut dan mengusahakan adanya keseragaman struktur organisasi serta fungsi pemerintah daerah (dengan pengecualian Tokyo dan kota-kota tertentu atau *designated cities*)¹². Penyeragaman ini didasarkan pada dua alasan utama, yaitu: *pertama*, jenis-jenis dan kualitas pelayanan harus sama untuk seluruh wilayah negara sesuai dengan standar yang ditetapkan

pusat; dan *kedua*, terlepas dari adanya perbedaan karakteristik masing-masing daerah, namun pemerintah daerah tetap harus tunduk pada pedoman dari pemerintah pusat, dari pada mengembangkan kebijakan yang bersifat kasuistik.

Selain itu, meskipun pemerintah pusat masih memiliki hak intervensi, namun berdasarkan *The Omnibus Decentralisation Act 1999*, intervensi tersebut harus dilakukan seminimal mungkin dan mengikuti tata cara tertentu.¹³ Pola seperti ini membentuk hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang saling tergantung dan saling melengkapi (Michihiro, 2007: 6-7). Adapun hak intervensi pusat terhadap pemerintah daerah dapat dilakukan pada tiga wilayah cabang kewenangan sebagai berikut:

1. Intervensi di bidang legislatif, yakni intervensi yang dapat dilakukan melalui penerbitan aturan ditingkat pusat oleh lembaga legislatif (parlemen, *Diet*), sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan tentang otonomi daerah dalam Konstitusi.
2. Intervensi di bidang yudisial, artinya tuntutan secara hukum kepada pemerintah daerah harus ditujukan kepada pengadilan.
3. Intervensi di bidang administratif, merupakan bentuk yang paling lazim dari intervensi pusat terhadap daerah. Bentuk intervensi ini terdiri dari dua pola, yaitu *non-*

12 Kota-kota khusus atau *Designated Cities* tersebut meliputi Osaka, Nagoya, Kyoto, Yokohama, Kobe, Kitakyushu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai, Chiba, Saitama, Shizuoka, dan Hokkaido. Hamamatsu dan Niigata menyusul ditetapkan sebagai *Designated Cities* pada bulan April 2007.

13 Untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya konflik yang muncul dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah di Jepang, dibentuk dewan tertentu yakni *Central-Local Government Dispute Resolution Council*, dibawah struktur Kementerian Manajemen Publik, Dalam Negeri, Pos dan Telekomunikasi.



authoritarian intervention (pemberian saran, rekomendasi, atau pertimbangan), dan *authoritarian intervention* (pemberian izin atau persetujuan).

Pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah memang dapat dikatakan unik. Disatu sisi, kontrol pusat kepada daerah relatif kuat, namun disisi lain daerah memiliki fleksibilitas tinggi untuk menetapkan kebijakan. Kondisi ini oleh Muramatsu (dalam Sato, 2001: 1) merupakan kombinasi dari model kontrol administratif secara vertikal (*perpendicular administrative control model*) dengan model kompetisi secara horizontal (*horizontal political competition model*). Dalam model kombinasi tadi, pemberian otonomi dan fleksibilitas diharapkan dapat memacu kompetisi antar daerah, namun tetap diimbangi oleh pemberian pedoman dan kebijakan pusat yang berlaku secara nasional. Kompetisi secara horizontal ini terutama berlaku dalam “memperebutkan” subsidi yang disediakan oleh pemerintah pusat.

Hal yang patut diapresiasi dari kebijakan desentralisasi di Jepang adalah upaya untuk terus menerus memperkuat pemerintah daerah. Salah satu usaha yang dilakukan dewasa ini adalah merancang regulasi yang mendorong pembentukan wilayah ekonomi yang lebih besar dari pada wilayah sebelumnya seperti *Core Cities* (*chukaku-shi*) dan *Special Case Cities* (*tokurei-shi*). Dalam rancangan yang dikenal dengan istilah *doshu-sei* tersebut, Jepang dibagi kedalam blok-blok regional yang disebut “*Do*”, misalnya Shotuken-do yang meliputi Tokyo, Kanagawa, Saitama, dan Chiba.

Padahal, kota-kota tersebut pada umumnya telah memiliki status sebagai *designated cities* yang merupakan penggabungan dari wilayah-wilayah yang lebih kecil. Selain Shotuken-do, juga akan dibentuk Kansai-do yang terdiri dari prefektur Osaka, Kyoto, Hyogo, Shiga, Nara, dan Wakayama. Diluar kedua *do* besar tersebut, juga akan dibentuk Tokai-Chukyo-do, Chugoku-Sanin-do, Shikoku-do, Tohoku-do, Joetsu-Koshinetsu-do, Kyushu-do, Okinawa-do, dan Hokkaido-do (*The Japan Times*, 07/10/2006).

Inti dari kebijakan ini adalah pengurangan kewenangan dan campur tangan pusat terhadap daerah dengan memberikan kewenangan dan otonomi yang semakin besar kepada pemerintah daerah. Bahkan, Ketua Federasi Bisnis Jepang (*Nippon Keidanren*) mengatakan bahwa kebijakan ini (*doshu-sei*) akan mengubah sistem politik, fiskal, dan administrasi Jepang secara nasional (*The Japan Times*, 03/10/2007). Meskipun demikian, penambahan otonomi yang lebih besar tersebut tidak dilakukan secara seragam, melainkan berdasarkan kriteria tertentu. Inilah esensi dari desentralisasi yang tidak setara (*asymmetrical decentralization*) yang ditempuh oleh pemerintah Jepang. Model desentralisasi asimetris ini telah terbukti ampuh untuk memicu pertumbuhan ekonomi kawasan melalui pembentukan blok-blok ekonomi yang lebih terintegrasi, tidak terpecah menjadi unit-unit ekonomi berdasarkan batas asli wilayah unit pemerintahan tertentu. Konsep hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem pemerintahan di Jepang seperti ini sangat efektif untuk



mendorong kemajuan daerah-daerah, terutama yang mendapatkan otonomi lebih luas dan fleksibilitas anggaran lebih besar dari pemerintah pusat.

Pelajaran Bagi Indonesia

Pengalaman desentralisasi di Jepang yang dipaparkan diatas sangat inspiratif untuk diaplikasikan di Indonesia. Satu hal yang sangat mendasar dan dapat dijadikan pelajaran adalah bahwa pemerintah Jepang memiliki komitmen yang sangat besar untuk terus memperkuat desentralisasi kepada daerah dengan memberi kewenangan yang semakin banyak disertai fleksibilitas pengelolaan keuangan. Bahkan dengan amendemen UU otonomi, pemerintah membatasi sendiri kewenangannya untuk melakukan intervensi kepada kebijakan di tingkat daerah, serta menghapus fungsi-fungsi dekonsentrasi (*agency delegated function*). Dalam posisi seperti itu, campur tangan pusat kepada daerah lebih banyak bersifat “nominal” saja, artinya secara formal diatur namun dalam realitanya hampir tidak pernah digunakan sehingga daerah benar-benar dapat menikmati keluasaan kewenangan dalam menjalankan pemerintahannya.

Dalam kasus di Indonesia, persoalan komitmen atau *political will* ini cukup mengganggu keharmonisan hubungan antara pusat dan daerah. Ungkapan “kepala dilepas, ekor dipegang” yang sering disampaikan oleh otoritas daerah mengilustrasikan masih rendahnya kesungguhan untuk

membesarkan dan memperkuat peran dan posisi daerah. Ditariknya lagi urusan pertanahan yang sudah didesentralisasikan, adalah salah satu indikasi intervensi pusat yang masih tinggi. Pembatalan ribuan peraturan daerah juga mencerminkan masih terlalu kuatnya peran pusat, terlepas dari kualitas perda yang bersangkutan.¹⁴ Selain itu, banyaknya peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri yang belum tuntas sebagai pelaksanaan UU Pemerintahan Daerah, juga berimbas terhadap lemahnya pengaturan dalam bidang tertentu.

Dalam bidang pelayanan wajib, pemerintah pusat juga belum menyusun SPM (standar pelayanan minimal) yang diperintahkan oleh pasal 11 UU No. 32/2004. Padahal, SPM ini sangat penting sebagai pedoman bagi pemerintah daerah untuk menyusun rencana pencapaian SPM. Bagi daerah, dokumen tentang rencana pencapaian SPM sendiri merupakan syarat mutlak untuk menyusun perencanaan pembangunan jangka panjang dan menengah (RPJPD dan RPJMD), serta perencanaan tahunan bagi satuan kerja perangkat daerah. Dengan belum tersusunnya SPM oleh departemen di tingkat pusat, maka tolok ukur pencapaian kinerja pembangunan di seluruh daerah menjadi kurang valid. Dalam bidang fiskal, pemerintah juga sering dinilai kurang konsisten untuk membangun kapasitas fiskal daerah yang tinggi. Sebab, jenis-jenis pajak yang diserahkan menjadi pajak daerah

14 Sebagai referensi, Kementerian Dalam Negeri antara periode 2002-2009 mencatat ada 1878 Perda yang dibatalkan dan diklarifikasi. Lihat: Utomo (2013, *Penguatan Peran Deputy III Lembaga Administrasi Negara Melalui Penajaman Kajian Hukum Administrasi Negara Guna Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan dan Kebijakan Nasional di Bidang Administrasi Negara*, Karya Tulis Prestasi Perseorangan Diklat Kepemimpinan Tingkat I, Jakarta: LAN)



adalah pajak-pajak kecil, sedangkan pajak yang dikuasai pusat adalah pajak yang besar. Akibatnya, pendapatan asli daerah (khususnya di tingkat kabupaten / kota) tetap kecil, sehingga mereka masih sangat tergantung kepada dana perimbangan dari pusat. Ketergantungan finansial dari daerah kepada pusat, pada gilirannya juga sangat membatasi kebebasan daerah untuk menyusun perencanaan pembangunan.

Secara singkat dapat ditandaskan bahwa kendala terbesar kebijakan desentralisasi di Indonesia terletak pada komitmen yang masih rendah. Untuk membentuk dan membuktikan komitmen yang nyata, jelas bukan hal yang mudah. Terlebih lagi membayangkan komitmen seperti yang ditunjukkan oleh pemerintah Jepang yang memberi kewenangan teramat luas kepada daerah, nampaknya Indonesia masih membutuhkan waktu yang relatif panjang. Dalam kaitan ini, perlu dilakukan perubahan cara berpikir (paradigma) bahwa penguatan pemerintah daerah melalui penyerahan kewenangan yang luas, tidaklah identik dengan pelemahan fungsi pemerintah pusat. Kasus Jepang menunjukkan bahwa semakin besar kewenangan yang dimiliki oleh daerah, maka peran regulasi dan sinkronisasi yang dijalankan pemerintah pusat semakin penting dan strategis, khususnya untuk menjamin tidak terjadinya kesenjangan sosial ekonomi antar wilayah.

Best practice lain yang dapat dipelajari dari pengalaman Jepang adalah cara pemerintah pusat memacu persaingan antar daerah melalui insentif otonomi. Sebagaimana telah dibahas diatas, Jepang memiliki

kebijakan yang unik yaitu memberikan derajat desentralisasi secara berbeda kepada daerah berdasarkan tingkat kemajuan daerah yang diindikasikan oleh jumlah penduduk, kemampuan menyerap tenaga kerja, serta kapasitas ekonomi. Semakin tinggi tingkat kemajuan daerah, maka semakin besar punya kewenangan yang dapat dimiliki atau dijalankan. Dalam kaitan ini, pemerintah pusat memberikan peluang sebesar-besarnya kepada daerah untuk mendapatkan otonomi yang luas, yakni melalui penggabungan (amalgamasi) beberapa daerah menjadi daerah inti. Semakin besar kapasitas ekonomi suatu wilayah akibat penggabungan tadi, maka semakin besar derajat otonomi yang akan diberikan oleh pemerintah pusat. Selain itu, dengan penggabungan beberapa daerah sebagai daerah inti (*chukaku-shi* atau *tokurei-shi*), bukan hanya kewenangan otonomi dan fleksibilitas finansialnya yang lebih luas, namun juga meningkatkan efektivitas dalam perencanaan wilayah atau penataan kota. Dengan demikian, pemberian otonomi benar-benar dapat mempercepat roda pembangunan daerah. Inilah model *asymmetric decentralization* di Jepang.

Di Indonesia, desentralisasi asimetris hanya dilakukan karena alasan politis, seperti kasus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua. Sedang di Jepang (juga di China), desentralisasi asimetris lebih berbasis pada alasan ekonomi (Utomo, 2012). Di Jepang, daerah-daerah yang melakukan amalgamasi sehingga indikator ekonomi makro (jumlah penduduk, penyerapan tenaga kerja, dan kapasitas ekonomi) meningkat, maka akan diberikan otonomi yang lebih besar.



Sedangkan di China, daerah-daerah pantai atau pelabuhan yang memiliki potensi ekonomi tinggi, diberikan status sebagai daerah dengan kewenangan khusus (Utomo, 2010). Adapun di Indonesia, daerah-daerah dengan potensi sumber daya alam yang tinggi yang menghasilkan kontribusi bagi pendapatan daerah yang tinggi pula, justru mendapat perlakuan berupa penghapusan DAU (dana alokasi umum).¹⁵ Provinsi seperti Kalimantan Timur dan Riau, adalah contoh daerah yang sering melakukan “protes” kepada pusat karena merasa diperlakukan tidak adil. Sedangkan daerah yang miskin sumber daya seperti provinsi nusa tenggara (barat dan timur), justru menerima bagian dana perimbangan yang lebih besar. Secara konseptual, pengaturan ini adalah penerapan prinsip pemerataan (*equalization*) sebagai implikasi logis dari corak negara kesatuan. Namun disisi lain, kebijakan tersebut juga dapat menimbulkan kecemburuan dari daerah yang memiliki potensi ekonomi cukup besar, namun justru menerima *disinsentif* berupa pengurangan atau bahkan penghapusan DAU. Kondisi ini sangat berlawanan dengan sistem yang diterapkan di Jepang.

Sebenarnya, pemerintah Indonesia masih memiliki peluang untuk mengadopsi pola yang digunakan di Jepang. Keberadaan forum-forum kerjasama antar daerah,¹⁶ dapat dimanfaatkan dengan memberikan kewenangan kepada

mereka untuk mengelola urusan-urusan ekonomi yang bersifat lintas daerah. Dengan kata lain, forum kerjasama antar daerah sesungguhnya memiliki kemiripan dengan model blok-blok ekonomi di Jepang (*doshu-sei*). Sayangnya, model kerjasama seperti itu di Indonesia hanya sekedar formalitas, tidak didukung oleh manajemen yang profesional, serta tidak memiliki perencanaan yang berkesinambungan. Sebaliknya, yang terjadi justru daerah-daerah berlomba secara individual untuk membangun daerahnya masing-masing, tanpa keterikatan dengan wilayah sekitarnya. Sebagai contoh, Kabupaten Kutai Kartanegara di Kalimantan Timur ingin membangun bandara sendiri, meski di Balikpapan telah ada bandara internasional, dan Samarinda juga sedang membangun bandara kelas nasional. Contoh lain, Kabupaten Kutai Timur, juga di Kalimantan Timur, membentuk Kantor Planologi (disamping Bappeda), padahal fungsi tata kota dan perencanaan wilayah jelas tidak dapat dipisahkan dengan perencanaan di wilayah lain atau perencanaan yang lebih tinggi (provinsi).

Kasus pemekaran wilayah yang tidak terkendali, juga menjadi faktor yang menurunkan kualitas otonomi daerah. Semenjak UU No. 22/1999 berlaku efektif awal 2001, yang sering dimena dengan *big bang decentralization*, transfer dana perimbangan dari pusat ke daerah

15 DAU (dana alokasi umum) dan dana perimbangan lainnya, memiliki fungsi sebagai *equalizer* untuk mewujudkan keseimbangan (*equilibrium*) pembangunan antar daerah yang lebih merata. Dalam kaitan itu, pasal 27 UU No. 33/2004 menyatakan bahwa Daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan nol menerima DAU sebesar alokasi dasar; Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah dikurangi nilai celah fiskal; dan Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar tidak menerima DAU. Ketentuan pasal 27 ini yang sering disebut dengan *formula murni*.

16 Saat ini telah banyak terbentuk kerjasama antar daerah yang bertetangga, seperti *Barlingmascakeb* (Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, Kebumen); *Kertomantul* (Yogyakarta, Sleman, Bantul); *Subosuka Wonosraten* (Surakarta, Boyolali,



semakin besar dari tahun ke tahun. Namun, besarnya dana yang mengalir ke daerah tidak cukup signifikan merubah wajah daerah menjadi lebih maju dan sejahtera. Sebab, dana tadi tidak dimanfaatkan secara akumulatif untuk membiayai sebuah proyek atau kepentingan yang lebih besar. Dalam kasus Jepang, perencanaan tidak lagi parsial berdasarkan batas-batas administratif pemerintah daerah, namun dalam konteks yang lebih luas. Praktek ini membawa efek ekonomi yang lebih dahsyat, baik berupa terbangunnya infrastruktur fisik yang mempercepat investasi maupun penyerapan tenaga kerja.

Satu hal lagi yang dapat diambil refleksi dari kasus Jepang adalah bahwa negara ini mampu belajar dari pengalaman sejarah untuk mendesain kebijakan masa kini dan yang akan datang. Tradisi panjang Jepang sebagai negara kerajaan yang sentralistik, ternyata dapat dipangkas dengan memberikan kepercayaan yang besar kepada pemerintah daerah untuk mengemban kewenangan yang sangat luas. Pilihan kebijakan ini saat ini terbukti memberikan dampak positif dalam perkembangan ekonomi Jepang maupun pembangunan pada umumnya. Meskipun demikian, bukan berarti bahwa kebijakan desentralisasi di Jepang dianggap telah menemukan format idealnya. Berbagai pembenahan masih terus diupayakan untuk lebih memberikan kepuasan yang optimal bagi rakyat Jepang.

Dengan demikian, desentralisasi di Jepang masih akan

terus bergulir dengan arah penguatan pada sisi pemerintah daerah, sementara pemerintah pusat lebih berfungsi dalam pembuatan kerangka regulasi secara nasional. Pengalaman Jepang membuktikan bahwa penyerahan kewenangan yang semakin luas kepada daerah tidak menghapus peran pemerintah pusat dalam menetapkan kerangka kebijakan desentralisasi. *Regulatory functions* secara nasional tetap dipegang oleh pusat, dan ditaati sepenuhnya oleh daerah, sementara daerah juga memiliki kewenangan regulasi secara lebih operasional, dan dihormati oleh pusat. Hubungan timbal balik yang harmonis seperti ini jelas merupakan prakondisi yang sangat penting untuk keberhasilan pembangunan, baik dalam skala daerah maupun skala nasional.

Pada kasus Indonesia, bayang-bayang negara kerajaan yang takut kehilangan wilayah hegemoninya, masih dapat dirasakan. Akibatnya, ada beberapa pemikiran yang mengkhawatirkan pemberian otonomi yang lebih besar, khususnya kepada provinsi, akan memicu separatisme dari provinsi tersebut. Dampak selanjutnya, pemerintah daerah tidak kunjung muncul sebagai sebuah entitas yang kuat secara politik, ekonomi, maupun administratif. Padahal, bagaimanapun luasnya otonomi yang diberikan kepada daerah, namun dalam konteks negara kesatuan, maka pemerintah pusat tetap memiliki otoritas regulatif yang mengikat daerah di wilayahnya. Justru sejarah mengajarkan bahwa munculnya

Sukaharja, Wonogiri, Sragen, Klaten); *Sarbagita* (Denpasar, Badung, Gianyar, Tabanan); *Pawonsari* (Pacitan, Wonogiri, Gunung Kidul / Wonosari); *Jabodetabek* (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi); *Joglo Semar* (Yogyakarta, Solo, Semarang); *Gerbang Kertosusilo* (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Lamongan); atau Mamminasata (Makassar, Maros, Sungguminasa, dan Takalar).



pemberontakan dimasa silam lebih disebabkan oleh sikap otoriter dan sentralistis yang ditunjukkan oleh pemerintah pusat. Itulah sebabnya, Indonesia harus berani keluar dari pola pikir “kolonial” yang menempatkan daerah sebagai koloni. Sebaliknya, pemerintah pusat harus memberikan seluas mungkin desentralisasi (secara asimetris) kepada daerah agar memacu kompetisi yang sehat untuk pembangunan.

PENUTUP

Dari uraian diatas dapat ditarik satu kesimpulan besar tentang majunya desentralisasi di Jepang, yakni faktor pemerintah pusat yang memiliki komitmen besar untuk memperkuat daerah, sekaligus menyediakan kerangka regulasi yang tepat untuk menumbuhkan semangat kompetisi melalui pemberian insentif otonomi. Dengan memberikan kewenangan yang besar, pemerintah pusat tinggal menjalankan fungsi-fungsi pengaturan, koordinasi dan pengawasan.

Dalam konteks Indonesia, luasnya bidang urusan yang menjadi wewenang pusat sebaiknya dikurangi seiring dengan penyerahan urusan yang lebih besar kepada daerah. Proses transfer wewenang beserta sumber dayanya masih harus dilanjutkan sampai tercapai kadar ideal. Meskipun intervensi pusat sangat dianjurkan untuk terus dikurangi, namun pemerintah pusat tetap memiliki hak campur tangan terhadap pemerintah daerah sebagai konsekuensi logis corak negara kesatuan.

DAFTAR PUSTAKA

Ikawa, Hiroshi, 2008, *15 Years of Decentralization Reform in*

Japan, Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan No.4, Tokyo: Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) dan Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG).

Jacobs, A. J., 2003, “Devolving Authority and Expanding Autonomy in Japanese Prefectures and Municipalities”, dalam *Governance, An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 16, No. 4, October. Blackwell Publishing.

Michihiro, Kayama, (ed.), 2007, *Local Government in Japan*, Tokyo: Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR).

Sato, Katsuhiro, 2001, *Overview of Central-Local Relationships in Japan: What was changed and what is challenged*, Paper for the Workshop Local Governance in a Global Era –In Search of Concrete Visions for a Multi-Level Governance, 7-8 December, Hokkaido University.

The Japan Times, 07 October 2006, *Decentralization Bill Sets Stage for Regional Governments*.<http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20061007b1.html>

_____, 03 October 2007, *Revitalizing Japan through 'doshu-sei': 'Ultimate*



Tri Widodo W. Utomo

- structural reform' will cede more powers to local authorities*, By Takashi K i t a z u m e , <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nb20071003d1.html>
- Utomo, Tri Widodo W., 2010, *Perspektif Kebijakan Dalam Peran dan Arah Pengembangan Kecamatan di Indonesia*, paparan pada Seminar “Model-Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik”, Bandung: PKP2A I LAN, 5 Oktober.
- _____, 2012, *Tanggapan Terhadap TOR Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris*, Bandung: PKP2A I LAN, 5 April.
- _____, 2013. *Penguatan Peran Deputy III Lembaga Administrasi Negara Melalui Penajaman Kajian Hukum Administrasi Negara Guna Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan dan Kebijakan Nasional di Bidang Administrasi Negara*, Karya Tulis Prestasi Perseorangan Diklat Kepemimpinan Tingkat I, Jakarta: LAN.